

RELATÓRIO DE PESQUISA

**Estudo sobre a Modulação dos Efeitos das Decisões no
Supremo Tribunal Federal (STF) e no Superior Tribunal de
Justiça (STJ)**

**São Paulo
Março de 2025**

**Estudo sobre a Modulação dos Efeitos das Decisões no Supremo Tribunal Federal (STF) e no
Superior Tribunal de Justiça (STJ)**

RELATÓRIO DE PESQUISA

Equipe de Pesquisa

Aldo de Paula Junior

Laura Romano Campedelli

José de Jesus Filho

Ana Clara Alioto Lopes

**São Paulo
Março de 2025**

Estudo sobre a modulação dos efeitos das decisões no Supremo Tribunal Federal (STF) e no Superior Tribunal de Justiça (STJ) [recurso eletrônico] : relatório de pesquisa / Aldo de Paula Jr. ... [et al.]. - São Paulo : FGV Direito SP, 2025.
48 p.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-87355-72-6

1. Brasil. Supremo Tribunal Federal. 2. Brasil. Superior Tribunal de Justiça. 3. Jurisprudência - Brasil. 4. Processo civil - Brasil. I. Paula Júnior, Aldo de. II. Campedelli, Laura Romano. III. Jesus Filho, José de. IV. Lopes, Ana Clara Alioto. V. Fundação Getulio Vargas.

CDU 347.991(81)

Ficha catalográfica elaborada por: Cristiane de Oliveira CRB SP-008061/O
Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas - SP

Sumário

SEÇÃO 1 - Introdução e Metodologia	5
Introdução	5
1. Metodologia.....	8
a. Coleta de Dados.....	8
b. Uso de IA Generativa	10
SEÇÃO 2 - Análise dos Resultados	16
2. Resultados do STF	16
a. Cenário da Modulação no STF: quantos casos sofrem modulação em relação ao total de decisões proferidas pela Corte?	16
b. Os fundamentos empregados pelo STF para a aplicação da modulação de efeitos das decisões.....	18
c. Os sentidos atribuídos pelo STF para a expressão “segurança jurídica”	19
d. Segurança Jurídica e Tempo de Vigência da Norma.....	24
e. Os sentidos atribuídos pelo STF para a expressão “interesse social”	26
f. Benefícios Fiscais e Modulação.....	28
g. Fatos e Provas.....	30
h. Momentos fixados pelo STF para a produção de efeitos da decisão.....	32
i. Ressalvas à produção de efeitos da decisão	33
3. Resultados do STJ.....	35
a. Os fundamentos empregados pelo STJ para a aplicação da modulação de efeitos das decisões.....	35
i. Alteração da Jurisprudência e Preservação da Segurança Jurídica	35
ii. Alinhamento com a jurisprudência do STF.....	40
b. Os fundamentos empregados pelo STJ para negar a aplicação da modulação de efeitos das decisões.....	42
i. Inexistência de alteração de jurisprudência dominante sobre o tema julgado.....	42
ii. Modulação é situação excepcional, sendo incabível ao Judiciário, sob pena de usurpação de competência de atividade legislativa, conferir eficácia prospectiva a preceitos normativos revogados (entendimento do Tribunal antes do Código de Processo Civil de 2015).....	46
Conclusões	47

SEÇÃO 1 - Introdução e Metodologia

Introdução

O Supremo Tribunal Federal (STF) considera que a lei incompatível com a Constituição contém um vício que compromete sua validade desde a origem porque em um conflito com a norma superior, ela não pode prevalecer, é nula, uma contradição em termos¹.

Pela premissa da nulidade da lei inconstitucional, a decisão judicial simplesmente a reconhece, a declara. Neste cenário, os efeitos da decisão são retroativos (*ex tunc*) e buscam desconstituir as relações jurídicas ocorridas com amparo na lei agora declarada inconstitucional.

Entretanto, a aplicação irrestrita desta concepção de nulidade, com a desconstituição retroativa das relações jurídicas anteriormente consumadas e estabilizadas pode, “*paradoxalmente, produzir resultados de inconstitucionalidade ainda mais graves*”² que a simples manutenção do estado de coisas anterior e a aplicação da decisão de inconstitucionalidade apenas para os fatos futuros (*ex nunc*).

Esta realidade impõe aos países que adotam a mesma concepção teórica que a brasileira, a necessidade de criar mecanismos para *limitar o alcance da decisão de inconstitucionalidade*³.

Mesmo os Estados Unidos, considerado o berço da teoria da nulidade dos atos inconstitucionais admite, ao lado do efeito retroativo amplo o efeito retroativo “limitado (*limited retrospectivity*), a superação prospectiva (*prospective overruling*), que tanto pode ser limitada (*limited prospectivity*), aplicável aos processos iniciados após a decisão, inclusive ao processo originário, como ilimitada (*pure prospectivity*), que nem sequer se aplica ao processo que lhe deu origem”.⁴

¹ “A lei ou é constitucional ou não é lei. Lei inconstitucional é uma contradição em si. A lei é constitucional quando fiel à Constituição; inconstitucional, na medida em que a desrespeita, dispondo sobre o que lhe era vedado. O vício da inconstitucionalidade é congênito à lei e há de ser apurado em face da Constituição vigente ao tempo de sua elaboração.” (ADI nº 2/DF. Rel. Min. PAULO BROSSARD. Supremo Tribunal Federal. Pleno. DJU 21/11/1997. Ementário nº 1892-01/1)

² Trecho do Voto do Ministro Gilmar Mendes na ADI 5736, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19-04-2021.

³ RUI MEDEIROS aponta que “*a tendência geral, em qualquer caso, vai claramente no sentido da admissibilidade de uma limitação do alcance da decisão de inconstitucionalidade.*” (*A decisão de inconstitucionalidade. Os autores, o conteúdo e os efeitos da decisão de inconstitucionalidade de lei.* Lisboa: Universidade Católica Editora. 1999, p. 675)

⁴ MENDES, GILMAR. *Jurisdição Constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004. P. 439.

Também a Espanha⁵, Itália⁶ e Portugal (que inspirou o art. 27 da Lei 9.868/1998)⁷ adotam mecanismos de restrição dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

No Brasil, o art. 27 da Lei Federal nº 9868/1998 (Lei do Controle Concentrado de Constitucionalidade), autoriza o Supremo Tribunal Federal nas decisões de inconstitucionalidade a “*restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir do trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado*”⁸.

O dispositivo foi inspirado na Constituição Portuguesa (art. 282, 4)⁹ que também permite a restrição dos efeitos quando a exigirem “a segurança jurídica” ou o “interesse público de excepcional relevo”. Entretanto, não importamos a possibilidade de restrição dos efeitos por “razões de equidade” e previmos expressamente os efeitos “ex nunc” (a partir do trânsito em julgado) ou “de outro momento que venha a ser fixado”.

Esta restrição dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade é denominada de “modulação dos efeitos”.

Embora prevista expressamente para o Controle Concentrado de Constitucionalidade no art. 27 da Lei 9.868/1998, a modulação de efeitos também vem sendo aplicada pelo Tribunal em decisões proferidas em controle difuso¹⁰ e o Código de Processo Civil prescreve que “*na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.*” (art. 927, §3º, Código de Processo Civil de 2015)

⁵ MENDES, GILMAR. Ob cit. P. 441.

⁶ MEDEIROS, RUI. Ob. Cit. P. 684-685.

⁷ MEDEIROS, RUI. Idem p. 688.

⁸ Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

⁹ “Quando a segurança jurídica, razões de equidade ou interesse público de excepcional relevo, que deverá ser fundamentado, o exigirem, poderá o Tribunal Constitucional fixar os efeitos da inconstitucionalidade ou da ilegalidade com alcance mais restrito do que o previsto nos n. 1 e 2.”

¹⁰ No RE 197.917/SP (Rel. Min. MAURÍCIO CORREA. Pleno. J. 06/06/2002) o Tribunal restringiu os efeitos da declaração de inconstitucionalidade da lei orgânica do Município de Mira Estrela com pouco mais de 2600 habitantes que previa o mesmo número de vereadores que a capital do Estado de São Paulo. A decisão produziu efeitos para a próxima legislatura:

“8. Efeitos. Princípio da segurança jurídica. Situação excepcional em que a declaração de nulidade, com seus normais efeitos ex tunc, resultaria grave ameaça a todo o sistema legislativo vigente. Prevalência do interesse público para assegurar, em caráter de exceção, efeitos pro futuro à declaração incidental de inconstitucionalidade”

Estas decisões têm em comum a proteção à “segurança jurídica” e ao “interesse social”, valores fundamentais ao nosso Estado Democrático de Direito, mas, ao mesmo tempo, conceitos vagos, de difícil delimitação, que transferem para os aplicadores do direito uma maior margem de interpretação para sua aplicação ao caso concreto.

Nos últimos anos, a discussão sobre a modulação tem aumentado diante de sua maior aplicação, da dificuldade de se prever a sua aplicação aos casos concretos e quais serão seus critérios e exceções.

Na maior parte dos casos, o pedido de modulação ocorre apenas no final do respectivo processo e sua aparição, muitas vezes, está relacionada com a demora do Poder Judiciário em decidir a questão de fundo. Ou seja, o Judiciário, e o próprio Supremo Tribunal Federal, participam da insegurança que será remediada pela modulação, que existe para proteger a “segurança jurídica”.

Nos últimos anos os Tribunais Superiores passaram a aplicar com mais frequência a modulação de efeitos em julgamentos de matéria tributária. Nesse contexto, **com o objetivo de identificar potenciais padrões ou contradições, este trabalho buscou analisar a aplicação da modulação de efeitos pelo STF e pelo STJ.** Foi constatada baixa fundamentação nessas decisões, trazendo insegurança jurídica e dúvidas quanto à coerência e adequação dos seus critérios.

Tanto no STF como no STJ identificou-se que as decisões que aplicam a modulação de efeitos: **(i)** não possuem um procedimento de avaliação e contraditório sobre os fatos invocados como fundamento para a modulação; **(ii)** não apresentam ou apresentam fundamentação deficiente em evidências e provas sobre os fatos invocados como fundamento para a modulação e; **(iii)** não são uniformes na aplicação de restrições ou exceções à modulação (p.e., ao excetuarem da modulação ações ajuizadas anteriormente ao julgamento ou ações ajuizadas antes da publicação da ata ou, ainda, ações ajuizadas antes da publicação do acórdão).

Ambos os tribunais também apresentaram baixa fundamentação acerca do sentido atribuído às expressões “segurança jurídica” e “interesse social”. Tais critérios, no entanto, mostraram-se mais relevantes nas decisões do STF do que nas decisões do STJ que tem aplicado a modulação com apoio na “mudança de jurisprudência” do Código de Processo Civil.

No STF, como um desdobramento sobre as discussões em torno dos conceitos de “segurança jurídica” e “interesse social”, identificamos debates acerca do que configuraria uma

situação de quebra da segurança jurídica ou de contrariedade ao interesse social. Nesse contexto sobressaíram novas variáveis como, por exemplo, o tempo de vigência de uma norma como fator para justificar a modulação (ou não) de uma decisão. Como problema, no entanto, constatou-se baixa uniformidade na aplicação dessas variáveis¹¹.

Um segundo problema específico do STF foi a falta de uniformidade quanto ao momento no tempo em que os efeitos de uma decisão com modulação são restringidos (p.e., se a data do início do julgamento; se a data da publicação da ata do julgamento; se a data da publicação do acórdão; se o próximo exercício ou o próximo plano plurianual etc.).

Por fim, em relação aos problemas específicos do STJ, constatou-se uma baixa fundamentação acerca do sentido atribuído à expressão “alteração de jurisprudência dominante”; a utilização de critérios distintos do STF para a aplicação de restrições ou exceções à modulação¹² e aplicação da modulação por outro fundamento, diverso daquele previsto no art. 927, § 3º do CPC.

1. Metodologia

a. Coleta de Dados

A fim de responder as perguntas da pesquisa, adotamos o método misto ou híbrido que inclui técnicas quantitativas e qualitativas. A coleta dos dados das decisões judiciais e dados processuais foi realizada de forma automatizada por meio da linguagem de programação e estatística “R”.

Foi utilizada uma extensão ao “R” que foi criada por um dos pesquisadores. Por meio desta ferramenta, é possível coletar, massivamente, não somente a jurisprudência do STF e do STJ como também dados de capa de processos e o inteiro teor das peças processuais.

¹¹ O tempo de vigência da norma até sua declaração de inconstitucionalidade, por exemplo, é uma variável recorrente, mas não há um padrão para considerar o que é “muito tempo” ou há indeferimento da modulação em casos que demoraram muito tempo sem a justificativa.

¹² No julgamento dos Temas Repetitivos 986 e 1079, a modulação alcançou apenas contribuintes com algum provimento judicial favorável. Esse critério não é verificado nas modulações aplicadas pelo STF que, em regra, alcançam contribuintes que tenham ajuizado ações (independentemente de terem obtido algum provimento favorável).

Além disso, foi utilizado um banco de dados SQL¹³ para armazenar todos os dados coletados, estruturados e analisados.

Como o objetivo era analisar decisões em que a modulação de efeitos em matéria tributária foi objeto de apreciação, decidimos incluir na consulta termos que pudessem indicar a análise de pedidos de modulação. Assim, os seguintes termos foram utilizados na busca inicial, sem a aplicação de quaisquer filtros:

modulação ou “ex nunc” ou “ex tunc” ou “retroatividade” ou “irretroatividade” ou modular ou prospectivo ou retrospectivo ou retroagir ou “efeitos a partir de” ou “restringir os efeitos”

Como foi montado um código de computador reproduzível, a mesma pesquisa foi realizada várias vezes, a fim de manter o número de decisões sempre atualizado.

Para o STF a última consulta ocorreu no dia 17 de novembro de 2024. Esta consulta resultou em 4.402 decisões. Em seguida, foi baixado o inteiro teor da pesquisa jurisprudencial, que também foi armazenado no banco de dados SQL.

Inicialmente, foram armazenados somente os metadados processuais como o número do processo, a classe processual, a url do inteiro teor da decisão. O passo seguinte foi filtrar as decisões em controle concentrado: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC). Igualmente, foram filtradas as decisões em processos sobre os quais foi declarada repercussão geral. O filtro resultou em 1.161 decisões, sendo 1.021 delas com controle concentrado e 140 com repercussão geral.

No entanto, muitas decisões são antigas e foram escaneadas a partir de textos datilografados. Além disso, alguns documentos estavam com pouco conteúdo, pois não eram propriamente textos decisórios. Assim, um novo filtro foi aplicado para preservar somente as legíveis e apropriadas, resultando em **753 decisões**, as quais foram submetidas tanto ao GPT-4o-mini da OPENAI, quanto ao Gemini do Google.

¹³ WICKHAM, Hadley; OOMS, Jeroen; MÜLLER, Kirill. RPostgres: C++ interface to Postgre SQL. [S.l: s.n.], 2024. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=RPostgres>>.

Para o STJ seguiu-se a mesma metodologia. A última consulta ocorreu no dia 10 de dezembro de 2024. Foram feitas duas buscas com os mesmos termos, mas com filtros diferentes em cada uma.

Na primeira busca, aplicamos o filtro dos recursos repetitivos, o qual resultou em 146 decisões. Na segunda busca, aplicamos o filtro dos órgãos julgadores, mantendo somente julgados da Primeira, da Segunda e Terceira Seções do STJ, bem como da Corte Especial. Essa busca resultou em 1072 decisões.

Como uma parte dos julgados era antiga, obtida de arquivos físicos, muitos datilografados e escaneados, optamos por não os utilizar. Após preservar somente os documentos legíveis, restaram **1106 decisões**. Essas decisões foram então submetidas à IA generativa, OPENAI e Gemini, para extração das informações.

b. Uso de IA Generativa

Foi criado um agente de IA generativa que recebeu instruções sobre como ler as decisões e extrair informações de forma mais acurada possível.

Em seguida, foram formuladas 50 perguntas que foram respondidas, uma a uma em todas as **753 decisões do STF** e **1106 decisões do STJ**:

1. Faça um resumo amplo da decisão;
2. Quais são os principais tópicos tratados na decisão? separe-os por ponto e vírgula;
3. O caso envolve discussão de matéria tributária? Responda “sim” se a matéria tributária é tratada no texto e “não” se a matéria tributária não é tratada no texto;
4. Se o caso envolve discussão tributária, qual é o tributo?
5. Se o caso envolve discussão tributária, a decisão foi favorável ao Fisco ou ao Contribuinte? Responda Neutra para não aplicável, Fisco ou Contribuinte quando favorecer uma destas duas partes;
6. Há menção à modulação de efeitos na decisão nos termos do artigo 27 da Lei 9.868/1999 ou do artigo 927, § 3º do CPC/2015? Responda “sim”, “não” ou “não se aplica”;

7. Se há menção à modulação, ela é apenas uma citação a outra decisão ou houve decisão sobre pedido de modulação?
8. Essa decisão aplica a modulação de efeitos prevista no artigo 27 da lei 9.868/1999?
9. Se ela aplica a modulação prevista no artigo 27 da Lei 9.868/1999, ela se refere a esta decisão que está sendo lida ou a outra? Responda “mesma” ou “outra”;
10. Essa decisão aplica a modulação de efeitos prevista no artigo 927, § 3º do CPC/2015?
11. Se ela aplica a modulação prevista no artigo 927, § 3º do CPC/2015, ela se refere a esta decisão que está sendo lida ou a outra? Responda “mesma” ou “outra”;
12. Se houve decisão sobre modulação, ela foi deferida ou indeferida? Responda “deferida” ou “indeferida”;
13. Se houve decisão sobre modulação, qual o fundamento para o deferimento ou não deferimento da modulação de efeitos?
14. A modulação dos efeitos se baseia em razões de segurança jurídica? Responda “sim” ou “não”;
15. O que o Tribunal entendeu como segurança jurídica?
16. Se a modulação se baseia em razões de segurança jurídica, o que a decisão considerou como ameaça à segurança jurídica?
17. A modulação dos efeitos se baseia no interesse social? Responda “sim” ou “não”;
18. O que o Tribunal entendeu como interesse social?
19. Se a modulação se baseia no interesse social, o que a decisão considerou como ameaça ao interesse social?
20. Quantos votos foram favoráveis à modulação?
21. A modulação foi fundamentada em questões de fato ou provas? Responda “sim” ou “não”;
22. Se a modulação foi fundamentada em questões de fato ou provas, quais fatos foram relevantes para o deferimento da modulação? Separe-os por ponto e vírgula;
23. Houve prova sobre esses fatos?
24. Houve discussão sobre os efeitos da decisão? Responda “sim” ou “não”
25. Se houve discussão sobre os efeitos da decisão, quais foram os efeitos mencionados? separe-os por ponto e vírgula;

26. Qual a justificativa para o tribunal considerar que este efeito ocorreria?
27. Se houve pedido de modulação no processo, quem fez (qual parte) o pedido?
28. Houve menção ou discussão sobre efeito *ex nunc*? Responda “sim” ou “não”
29. Se houve menção a *ex nunc*, qual parte fez o pedido?
30. Há referência sobre o momento em que a decisão produzirá efeitos? Responda “sim” ou “não”;
31. Se houve referência ao momento em que a decisão produzirá efeito, a partir de que data?
32. Há ressalvas em relação aos efeitos da decisão? Responda “sim” ou “não”
33. Se há ressalvas em relação aos efeitos da decisão, quais são? Separe-as por ponto e vírgula;
34. Se há ressalvas em relação aos efeitos da decisão, quais os fundamentos para realizar tais ressalvas?
35. Há restrições em relação aos efeitos da decisão? Responda “sim” ou “não”
36. Se há restrições em relação aos efeitos da decisão, quais? Separe-as por ponto e vírgula;
37. Se há restrições em relação aos efeitos da decisão, quais os fundamentos para realizar tais restrições?
38. Houve menção ou discussão sobre efeito *ex tunc*? Responda “sim” ou “não”
39. Se houve menção a *ex tunc*, qual parte fez o pedido?
40. O artigo 27 Lei 9.868/99 foi mencionado na decisão? Responda “sim” ou “não”;
41. Se o artigo 27 da Lei 9.868/99 foi mencionado, ele fundamentou a decisão ou foi apenas citado? Responda “fundamentou” ou “citado”;
42. O artigo 927 do CPC, parágrafo 3, foi mencionado na decisão? Responda “sim” ou “não”;
43. Se o artigo 927 do CPC, parágrafo 3, foi mencionado, ele fundamentou a decisão ou foi apenas citado? Responda “fundamentou” ou “citado”;
44. A modulação é justificada pela mudança de jurisprudência? Responda “sim” ou “não”;
45. O que o Tribunal considerou como mudança de jurisprudência?
46. A decisão envolve discussão de benefício fiscal? Responda “sim” ou “não”;

47. Se a decisão envolve discussão de benefício fiscal, qual tipo de benefício fiscal? Isenção, alíquota zero, redução de base de cálculo, diferimento, anistia, crédito presumido, crédito outorgado, benefício financeiro, ou outro?
48. A decisão envolve discussão de benefício previdenciário? Responda “sim” ou “não”;
49. Se a decisão envolve discussão de benefício previdenciário, qual tipo de benefício previdenciário?
50. Analise com cuidado a decisão, passo a passo, e responda quanto tempo durou a norma declarada inconstitucional. Coloque a resposta no formato anos-meses-dias.

As respostas obtidas foram organizadas em uma planilha Excel. Para validar os prompts e as respostas apresentadas pela IA e aprofundar a investigação, nossa equipe agregou uma segunda camada de análise manual sobre determinadas decisões, as quais foram filtradas de acordo com os seguintes critérios.

No STF foram filtradas: **(i)** decisões tributárias com discussão sobre modulação em controle concentrado (**154 decisões**) e; decisões tributárias, com discussão sobre modulação e repercussão geral reconhecida (**19 decisões**).

No STJ foram filtradas: **(i)** decisões com discussão sobre modulação (**108 decisões**); **(ii)** decisões tributárias com discussão sobre modulação (**93 decisões**); **(iii)** decisões tributárias com modulação deferida (**15 decisões**) e; **(iv)** decisões tributárias com modulação indeferida (**64 decisões**).

Ao analisar esses dados é importante levar em consideração que, devido à dinâmica dos Tribunais Superiores, é possível a repetição de temas, sendo oportuno destacar as seguintes ressalvas.

No STF, embora os **Temas de Repercussão Geral 590, 201, 615, 825 e 745** representem 5 casos, estes foram repetidos em 35 decisões em controle concentrado, ou seja, de 40 ocorrências, há apenas 5 temas/assuntos¹⁴.

¹⁴ Outro tema que se repete é a concessão de benefícios fiscais de ICMS sem prévia aprovação em Convênio pelo CONFAZ. Pela limitação do tempo e do escopo do trabalho depuramos apenas os casos de controle concentrado relacionados a Repercussão Geral. Os demais casos repetidos (sobre Guerra Fiscal de ICMS por exemplo) podem ser depurados em um aprofundamento da pesquisa.

No STJ, da mesma forma como observado no STF, também é comum ocorrer a repetição de temas, de modo que um conjunto de decisões acaba por refletir, na realidade, um número bem menor de temas. Por exemplo, das 15 decisões tributárias nas quais houve modulação de efeitos deferida, as discussões propriamente havidas nos julgados restringiram-se a apenas 5 assuntos representados pelos **Temas Repetitivos 986, 1079, 1125, 1134 e 1245**.

Uma segunda ressalva aplicável ao STJ é a de que, embora em algumas decisões a discussão sobre modulação apareça, ela não representa o objeto central do julgado, tratando-se de um tema *obter dicta*. Por exemplo, na ProAfR no Resp 2066696 / RS e na ProAfR no Resp 2054759 / RS, como o próprio nome sugere, discutia-se simplesmente a proposta de afetação do tema relacionado à admissibilidade de ação rescisória para adequação de julgado à modulação de efeitos estabelecida no Tema n. 69 da repercussão geral do STF.

Ou seja, nestes casos, embora a temática da modulação esteja implicada na discussão, o que está sendo debatido propriamente não é um caso de modulação (com decisão sobre deferimento ou indeferimento de modulação). Nesse contexto, na análise manual feita por nossa equipe na base de dados, para esses casos, atribuiu-se a resposta “n/a” para a coluna “modulação_decisão” e foram obtidas 14 decisões.

A terceira ressalva aplicável ao STJ é a de que, ao analisarmos os dados quantitativos sobre o número de decisões relacionadas à discussão sobre modulação, é necessário levar em consideração que aí estão abrangidas decisões no âmbito do processo principal (por exemplo, um Recurso Especial) e decisões incidentais (por exemplo, Embargos de Declaração)¹⁵.

Por fim, ainda em relação ao STJ, destacamos que fizemos a escolha metodológica de filtrar apenas decisões das Seções e da Corte Especial e não consideramos em nosso levantamento as decisões de Turmas. Essa escolha trouxe como consequência o fato de não considerarmos na análise decisões nas quais há alguma discussão sobre modulação, a exemplo do Resp. 689040/RJ, no qual o STJ discutia a revisão da modulação aplicada pelo Tribunal local¹⁶.

¹⁵ Com base nisso, das 108 decisões com discussão sobre modulação, se considerarmos apenas os processos principais, esse número passa para 45.

¹⁶ Destaca-se o seguinte trecho da ementa: “2. Em nosso sistema, a inconstitucionalidade é causa de nulidade da norma, tendo, portanto, eficácia *ex tunc* o provimento jurisdicional que a declara. Entretanto, em circunstâncias excepcionais e para preservar outros valores constitucionalmente relevantes, considerados prevalentes no caso

concreto, não se descarta a hipótese de ser mantida determinada situação formada inconstitucionalmente. É o que prevê, em relação às ações de controle concentrado de constitucionalidade, o art. 27 da Lei 9.868/99, cujo princípio informador pode ter aplicação em controle incidental, como já ocorreu, antes mesmo da referida Lei, em precedentes do STF. 3. Relativamente ao caso dos autos, todavia, em que se reconheceu que o artigo 67 da Lei n. 691/84, do Município do Rio de Janeiro, é incompatível com a ordem constitucional, está assentado na jurisprudência do STF e do STJ que a eficácia da declaração deve ser *ex tunc* e não *ex nunc*.”

SEÇÃO 2 - Análise dos Resultados

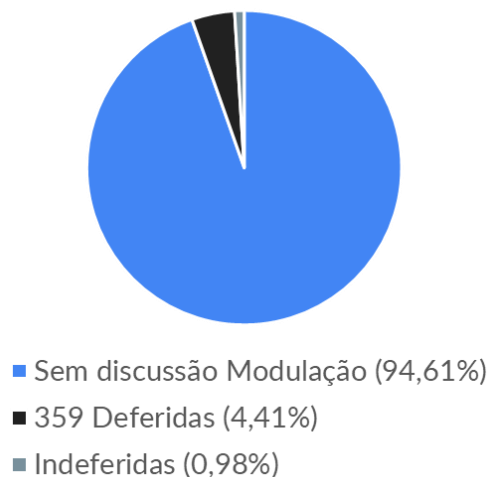
2. Resultados do STF

- a. Cenário da Modulação no STF: quantos casos sofrem modulação em relação ao total de decisões proferidas pela Corte?

Ao analisar o tema da modulação de efeitos das decisões do STF é importante colocar em perspectiva qual é a representatividade desses casos em relação ao total de decisões proferidas pela Corte e como estas decisões vem sendo proferidas ao longo do tempo.

Nesse contexto, de acordo com as informações disponibilizadas no site do STF¹⁷, do acervo processual total do controle concentrado de constitucionalidade, foram proferidas 8.142 decisões finais, das quais apenas 359 tiveram a modulação de efeitos deferida; dessas, 107 foram relacionadas à temática tributária e 252 a outros temas.

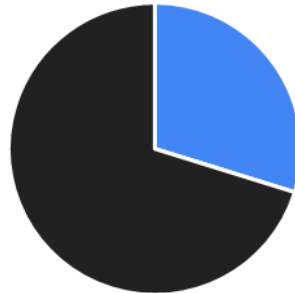
Controle Concentrado 8142 decisões (STF)



Em relação aos casos de modulação em repercussão geral, os dados corroboram essa tendência. Das 756 decisões de repercussão geral, apenas 93 tiveram discussão sobre modulação, das quais 59 tiveram a modulação deferida e 24 tiveram a modulação indeferida.

¹⁷ Supremo Tribunal Federal. Corte Aberta. Painéis Estatísticos. Disponível em: [STF | Corte Aberta | Painéis estatísticos](#). Acesso em 27/11/2024.

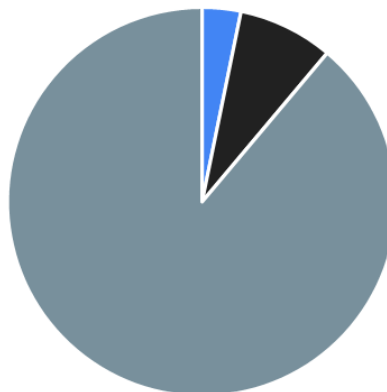
Modulação Deferida (359
decisões / 4,41%)



- 107 Tributárias (30%)
- 252 Outras (70%)

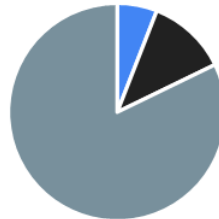
Especificamente em matéria tributária foram identificados 219 temas/decisões. Desses, 180 não traziam qualquer discussão sobre modulação e, dos 39 casos tributários em repercussão geral com discussão sobre modulação, em 26 ela foi deferida e em 13 ela foi indeferida.

Repercussão Geral
(746 decisões)



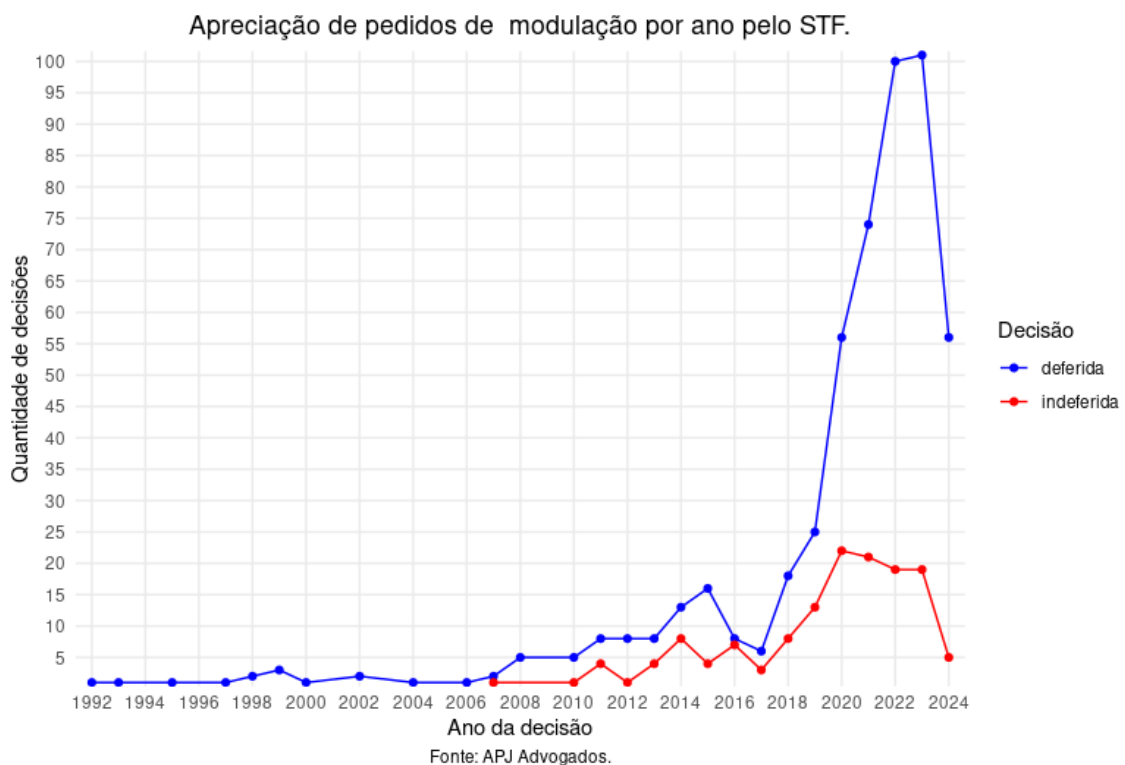
- 24 Modulação Indeferida (3%)
- 59 Modulação Deferida (8%)
- 663 Sem discussão Modulação (89%)

Matéria Tributária (219
 Temas/Decisões)



- 13 Modulação Inderida (6%)
- 26 Modulação Deferida (12%)
- 180 Sem discussão Modulação (82%)

Outro dado que chama a atenção é o aumento da quantidade de decisões sobre modulação nos últimos 5 anos com um pico em 2023.



- b. Os fundamentos empregados pelo STF para a aplicação da modulação de efeitos das decisões

Os principais fundamentos empregados pelo STF para justificar a necessidade de modulação dos efeitos da decisão foram os seguintes:

- i. Razões de segurança jurídica e interesse social, considerando que a norma declarada inconstitucional vigorou por muito tempo (e.g. 7 anos, 10 anos, mais de 20 anos) com presunção de constitucionalidade;
- ii. Proteção da confiança legítima dos contribuintes beneficiários de isenção tributária declarada inconstitucional;
- iii. A atribuição de efeitos retroativos à declaração de inconstitucionalidade geraria um grande impacto financeiro e insegurança jurídica;
- iv. Necessidade de aplicação da mesma modulação de efeitos proposta em acórdão que tratou do tema em sede de repercussão geral;
- v. Necessidade de evitar prejuízos abruptos à arrecadação dos estados e garantir a segurança jurídica;
- vi. Necessidade de evitar litigiosidade excessiva, considerando o impacto financeiro sobre o Fisco e Contribuintes;
- vii. Para atender o interesse público e a segurança jurídica, com vistas ao adequado funcionamento de determinado serviço público;
- viii. Para evitar a devolução de contribuições ou taxas já recolhidas, considerando a natureza contraprestacional das contribuições e os serviços prestados;
- ix. Para honrar o princípio da colegialidade e a estabilidade das decisões judiciais e conferir tratamento uniforme a todos os entes da federação.

c. Os sentidos atribuídos pelo STF para a expressão “segurança jurídica”

Na maioria dos casos analisados, o STF não explicita o seu entendimento sobre o conteúdo ou sentido atribuído à expressão “segurança jurídica”. Nos casos em que o tribunal apresentou uma fundamentação, os sentidos identificados para a expressão “segurança jurídica” foram os seguintes:

- **Preservação das relações pactuadas com base em norma que vigorou por muito tempo.**

*E.g.: "A lei declarada inconstitucional produziu efeitos **por mais de duas décadas**, com base nela tendo-se expedido milhões de certificados de transferência e registro de veículos com*

presunção de constitucionalidade da norma." (Trecho do Voto da Min. Cármen Lúcia (Relatora) na ADI 3775 ED)

*E.g.: "A maior parte das normas declaradas inconstitucionais no acórdão embargado decorre de alterações no Decreto n. 4.676/2001 do Pará que produziram efeitos **por mais de uma década**. Com base nelas foram concedidos benefícios tributários à indústria de trigo e derivados. Nesse cenário, a declaração de inconstitucionalidade com efeitos retroativos (ex tunc) importaria na oneração de produtores que, de boa-fé, sustentaram custos e realizaram investimentos." (Trecho do Voto da Min. Cármen Lúcia (Relatora) na ADI 6479 EDs-segundos)*

*E.g.: "No caso dos autos, a não modulação dos efeitos do acórdão embargado enseja, de fato, cenário de consequências ainda mais indesejáveis que a perpetuação específica de determinadas situações já julgadas inconstitucionais, dado que **as normas questionadas operaram por mais de 18 anos com presunção formal de constitucionalidade**. A segurança jurídica, no ordenamento brasileiro, é um valor de inequívoca relevância e dimensão constitucional, fato ratificado pela própria previsão da Lei nº 9.868/1999, a qual, para preservação da segurança jurídica, permite o uso excepcional da técnica de modulação de efeitos em ações diretas de inconstitucionalidade em virtude de situações igualmente excepcionais, como se revela o caso dos autos" (Trecho do Voto do Min. Luis Roberto Barroso na ADI 3199 ED)*

- **Confiança legítima (boa-fé) depositada pelos cidadãos nas normas vigentes e necessidade de estabilidade das relações sociais.**

*E.g.: "entendo ser o caso de modulação no presente caso, em respeito à segurança jurídica, uma vez que a lei invalidada vigeu por mais de dezessete anos, com plena presunção de constitucionalidade, dando suporte à confiança na idoneidade do repasse de recursos que, nesse interregno, tem sustentado financeiramente a atuação das entidades representativas de categorias profissionais essenciais à Justiça, em prol de suas legítimas e relevantes finalidades associativas, entre as quais destaco **o auxílio à previdência e assistência à saúde de seus filiados, familiares e demais dependentes**" e "Entendo que as razões de segurança jurídica e excepcional interesse público (art. 27 da Lei 9.868/1999) presentes na espécie recomendam*

a atribuição de eficácia ex nunc à declaração de inconstitucionalidade da lei impugnada para produção de efeitos a partir da publicação da ata de julgamento dos embargos declaratórios em análise". (Trecho do Voto do Min. Alexandre de Moraes (Relator) na ADI 3111 ED)

*E.g.: "Assumida a viabilidade do pleito, convém verificar que a ALESP ressaltou a longevidade da carteira de previdência em tela: De vital importância à compreensão da questão posta, há de ser levado em consideração o fato de que a obrigação em testilha encontra-se em vigor há mais de 50 (cinquenta) anos, e que tal contribuição constitui uma das principais fontes de receita da Carteira, aspecto que se revela crucial ao equilíbrio atuarial de suas contas, em **adequação aos princípios da confiança, da boa-fé, da segurança jurídica, bem como da proporcionalidade e da prevalência do interesse público.**" (Trecho do Voto do Min. André Mendonça (Relator) na ADI 5736 ED)*

- Evitar que a desconstituição retroativa da lei declarada inconstitucional cause abalos à sociedade e à ordem pública.

*E.g.: "É certo que a modulação de efeitos tem por objeto a tutela da segurança jurídica, evitando que a desconstituição retroativa dos efeitos da lei declarada inconstitucional cause abalos à sociedade e à ordem pública (...) O caso sub judice versa sobre temática socialmente sensível, na medida em que a concessão de efeitos retroativos à decisão da Corte **implicaria o dever de devolução por parte do Estado de Minas Gerais de contribuições recolhidas por duradouro período de tempo. Mais precisamente, decorreram ao menos oito anos de vigência da sistemática de contribuições invalidada pelo Supremo Tribunal Federal**" (Trecho do Voto do Min. Luiz Fux (Relator) na ADI 3106 ED)*

- Necessidade de observar a modulação de efeitos aplicada em outro julgamento do STF em sede de repercussão geral

*E.g.: Tendo-se em conta o princípio da segurança jurídica e de excepcional interesse social, com fundamento no art. 27 da Lei n. 9.868/1999, **propõe-se a modulação dos efeitos da decisão, nos exatos termos da decisão proferida no Recurso Extraordinário n. 714.139 (Tema 745 RG), com atribuição de eficácia a partir do exercício financeiro de 2024, ressaltando-se as ações***

ajuizadas até a data do início do julgamento do mérito (5.2.2021) daquele Recurso Extraordinário e, conforme decidido em ação diretas de inconstitucionalidade de igual teor, como, por exemplo, Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 7110, n. 7126, n. 7129, n. 7132, n. 7114 e n. 7124. (Trecho do Voto da Min. Cármen Lúcia (Relatora) na ADI 7120)

E.g.: "Contudo, tal como constatado no julgamento do tema nº 825 da repercussão geral, razões de segurança jurídica impõem o resguardo de situações consolidadas, modulando-se os efeitos da presente declaração de inconstitucionalidade. No ponto, **para guardar coerência com o que ficou decidido no referido recurso extraordinário e também uniformizar o entendimento deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no âmbito do julgamento das diversas ações de controle abstrato de constitucionalidade que versam sobre a mesma controvérsia jurídica, modulo os efeitos da decisão** para que: o acórdão de mérito proferido nesta ação tenha eficácia a partir da publicação do acórdão prolatado no RE 851.108 (20/04/2021), ressaltando-se as ações judiciais pendentes de conclusão até o mesmo marco temporal em que se discuta (1) a qual Estado o contribuinte deveria efetuar o pagamento do ITCMD, considerando a ocorrência de bitributação; ou (2) a validade da cobrança desse imposto, não tendo sido pago anteriormente". (Trecho do Voto do Min Alexandre de Moraes (Relator) na ADI 6826)

- Evitar impacto orçamentário para uma Municipalidade

E.g.: "Por fim, embora considerado inconstitucional o artigo 5º, VI, da Lei Complementar Municipal n. 21/2002, do Município de Santo Amaro da Imperatriz/SC, entendo que se faz necessário modular os efeitos da decisão para que tenha eficácia ex nunc, tendo em vista o princípio da segurança jurídica. **Conforme narrado pelo município, a lei é do ano de 2002 e a presente ADPF só foi ajuizada em 2018. Ademais, observo o risco de significativo impacto orçamentário que a municipalidade sofrerá com a suspensão de parcela da base de cálculo de tributo municipal cobrado há mais de 10 (dez) anos. (...) compreendo que a adequação ao estado de constitucionalidade deve ser feito de modo a assegurar, na maior medida possível, a segurança jurídica e o excepcional interesse social de manutenção da qualidade dos serviços públicos prestados.** (Trecho do Voto do Min. Edson Fachin na ADPF 512)

- Respeito a benefícios fiscais usufruídos pelo contribuinte de boa-fé

E.g.: "Registro que, na hipótese, a norma em exame (benefício fiscal) vigorou por mais de sete anos, de janeiro de 2013 até o julgamento desta ação, com presunção de constitucionalidade, de modo que a atribuição de efeitos retroativos à declaração de inconstitucionalidade geraria um grande impacto financeiro, além de insegurança jurídica." (Trecho do voto do Min. Gilmar Mendes na ADI 6.222-ED)

E.g.: "In casu, verifica-se que o ato normativo declarado inconstitucional no julgamento do presente feito – Lei nº 1.293, de 29 de novembro de 2018, do Estado de Roraima – não obstante viciado na sua origem, possibilitou a isenção do IPVA a diversos beneficiários proprietários de veículos portadores de doenças graves, de modo a inviabilizar o ressarcimento dos valores. Com efeito, a intangibilidade dos montantes integrados ao patrimônio deve ser resguardada dos efeitos retroativos da decisão de inconstitucionalidade, sob pena de se configurar situação de insegurança jurídica. A modulação dos efeitos da decisão, no caso, apresenta-se como necessária para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e observa a boa-fé objetiva." (Trecho do Voto da Min. Rosa Weber (Relatora) na ADI 6074)

"E.g.: 18. É certo que a jurisprudência do STF sobre o procedimento a ser observado para o deferimento de benefícios em matéria de ICMS é mais do que conhecida. Não gera grande surpresa a decisão ora proferida, no sentido da inconstitucionalidade da lei estadual. Por outro lado, a norma em exame vigorou por oito anos, com presunção de constitucionalidade, de modo que a atribuição efeitos retroativos à declaração de inconstitucionalidade geraria um grande impacto e um impacto injusto para os contribuintes.

19. Por isso, registro que a minha sugestão, nesses casos, é de que os relatores procurem se pronunciar sobre o pedido de cautelar no primeiro momento possível, trazendo em seguida a decisão ao plenário para referendo. Não tendo havido deferimento de cautelar, contudo, parece difícil afastar a modulação dos efeitos temporais da decisão. (...)

A ponderação ocorre entre a disposição constitucional tida por violada e os princípios da boa-fé e da segurança jurídica" (Trecho do Voto do Min. Luis Barroso na ADI 4481/PR-ED)

d. Segurança Jurídica e Tempo de Vigência da Norma

Em muitas decisões que deferem a modulação, o tempo de vigência da norma objeto da declaração de inconstitucionalidade é considerado como fator relevante para se determinar a necessidade de modulação dos efeitos da decisão. O Tribunal considera nestas decisões, que a atribuição de efeitos retroativos a situações que perduraram por “muito tempo” ofenderia a segurança jurídica. Essa correlação pode ser identificada nos seguintes exemplos:

Decisão	Modulação e Tempo de Vigência da Norma Declarada Inconstitucional
ADI 2663	Voto do Ministro Luís Roberto Barroso, "Apenas com uma ressalva, que me parece natural - é uma lei que está vigendo há 15 anos e não é uma inconstitucionalidade chapada -, portanto, eu não acho que quem tenha se beneficiado possa ser compelido a devolver dinheiro ou a pagar tributo. Portanto, a minha decisão é com efeitos prospectivos."
ADI 3199	Voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Relator): Embora inconstitucional, a lei em exame vigorou por mais de 18 (dezoito) anos com presunção formal de constitucionalidade até a presente data. Nesse contexto, a atribuição de efeitos retroativos à declaração de inconstitucionalidade promoveria ônus excessivo e indesejável aos servidores admitidos em concurso público com fundamento nas normas impugnadas, bem como aqueles que se aposentaram com base no diploma em vigor. Assim, considero necessária a modulação temporal de efeitos da decisão de inconstitucionalidade a ser proferida. O art. 27 da Lei nº 9.868/1999 autoriza o Supremo Tribunal a restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, por razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social. Na hipótese dos autos, a segurança e a boa-fé devem prevalecer, de modo a preservar as situações jurídicas consolidadas há quase duas décadas."
ADI 3550	Voto do Ministro Dias Toffoli (Relator): "Observo, contudo, estar o art. 12 da Lei estadual nº 4.546 em vigência desde 2005, de modo que, nesse período, foram efetivadas contribuições ao FAES, bem como

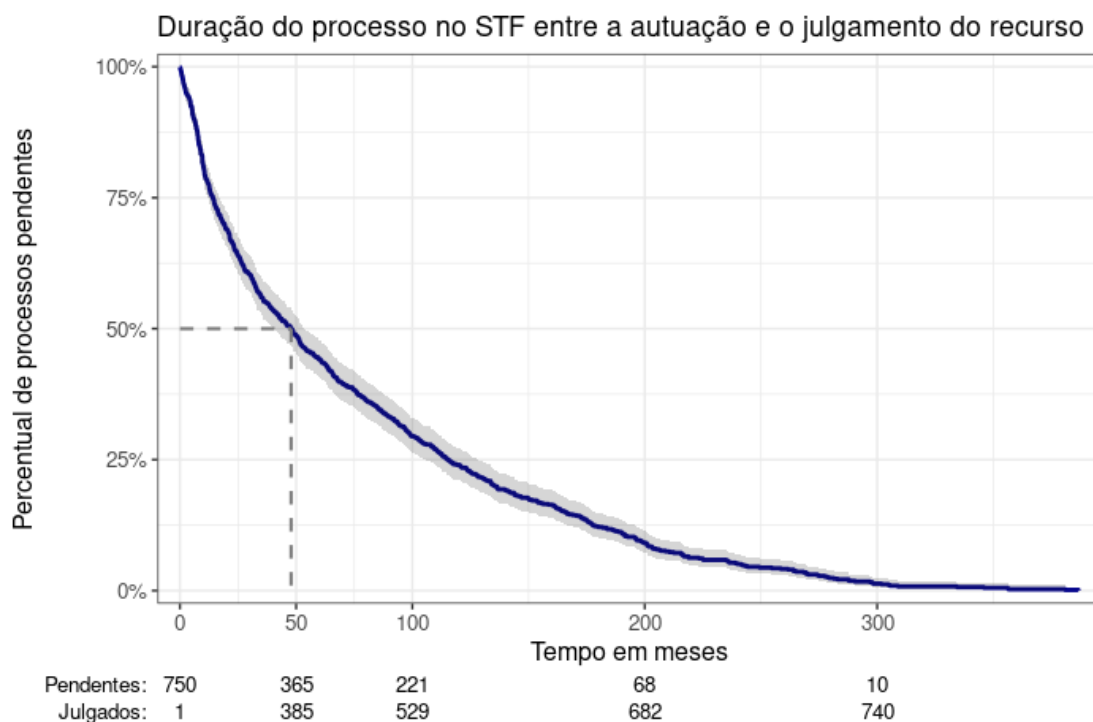
	processadas as respectivas compensações. Dessa forma, por razões de segurança jurídica, proponho a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, para que a decisão somente produza efeitos a partir desta sessão de julgamento."
ADI 3775 ED	Voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora): "A lei declarada inconstitucional produziu efeitos por mais de duas décadas, com base nela tendo-se expedido milhões de certificados de transferência e registro de veículos com presunção de constitucionalidade da norma."
ADI 6222 ED	Voto do Ministro Gilmar Mendes (Relator): "Registro que, na hipótese, a norma em exame (benefício fiscal) vigorou por mais de sete anos, de janeiro de 2013 até o julgamento desta ação, com presunção de constitucionalidade, de modo que a atribuição de efeitos retroativos à declaração de inconstitucionalidade geraria um grande impacto financeiro, além de insegurança jurídica."

Entretanto, não identificamos dados suficientes para afirmar que esta é uma relação direta e necessária para a modulação porque: **(i)** há casos de modulação por razões de segurança jurídica em julgamentos de normas que vigoraram por pouco tempo; e **(ii)** há casos de negativa de modulação em casos em que norma vigorou por muito tempo (p.e., no RE 559.937/RS [Rel. para acórdão Min. DIAS TOFFOLI. Pleno. 20/03/2013] o STF decidiu em março de 2013 ser inconstitucional a cobrança do PIS/COFINS importação sobre o ICMS e as próprias contribuições porque não poderiam compor o "valor aduaneiro" previsto na Lei Federal nº 10.865/2004. A norma vigorou por 9 (nove) anos; na ADI 3779/PA [Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES. Pleno. 30/08/2019] o Tribunal negou a modulação de efeitos de decisão que reconheceu a inconstitucionalidade de benefícios fiscais de ICMS concedidos pelo Estado do Pará por meio de leis editadas em 2006, ou seja, as normas vigoraram por 13 anos).

Embora as expressões "pouco tempo" e "muito tempo" sejam vagas, identificamos um caso no qual houve modulação para a declaração de inconstitucionalidade de norma que vigorou por apenas 3 anos. Trata-se do RE 680089 (Rel. Min. GILMAR MENDES. Pleno. 17/09/2014). Neste caso, o STF julgou inconstitucional o Protocolo ICMS nº 21/2011 do

Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), que permitia a cobrança de ICMS pelo Estado de destino em operações interestaduais de vendas não presenciais a consumidor final não contribuinte.

Este caso pode ser utilizado como parâmetro para a identificação do que pode ser considerado “pouco tempo” especialmente porque em nossa base de dados a mediana¹⁸ de duração dos processos no STF (da data em que o processo é autuado no Tribunal até o seu julgamento) é de 50 meses (pouco mais de 4 anos).



e. Os sentidos atribuídos pelo STF para a expressão “interesse social”

¹⁸ A mediana é o valor que separa um conjunto de dados em duas metades iguais, ou seja, 50% dos dados estão abaixo dela e 50% estão acima. Para calcular a mediana, os dados devem ser ordenados. Se o número de dados for ímpar, a mediana é o valor do meio. Se for par, a mediana é a média dos dois valores centrais. Enquanto a média pode ser fortemente afetada por valores extremos, a mediana é mais robusta a esses valores, refletindo melhor a "tendência central" do conjunto de dados. A média é útil para compreender a soma total distribuída entre os elementos, enquanto a mediana fornece uma indicação mais clara de um ponto central em um conjunto de dados que pode não ter uma distribuição simétrica.

Na maioria dos casos os conceitos de “segurança jurídica” e “interesse social” são tratados de forma conjunta pelo Ministros, como se formassem uma única definição. Nos poucos casos em que houve uma distinção e detalhamento do conceito de “interesse social”, os sentidos identificados foram os seguintes:

- Evitar o enriquecimento sem causa de contribuintes que usufruíram de um serviço cuja taxa foi declarada inconstitucional

E.g.: " Nesse cenário, a declaração de inconstitucionalidade com efeitos retroativos (ex tunc) importaria na desoneração de serviços efetivamente prestados ao contribuinte, observada a natureza sinalagmática da taxa. Como ponderou o embargante, a retroação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade afrontaria “o princípio do não-enriquecimento sem causa, porquanto o ente público estaria obrigado a ressarcir o pagamento de um serviço por ele já prestado, sem que para isso tenha sido remunerado com qualquer espécie de contraprestação do particular”. (Trecho do Voto da Min. Cármen Lúcia (Relatora) na ADI 3775 ED)

- A anulação do benefício fiscal e exigência do tributo retroativo causariam prejuízos diretos aos produtores que depositaram a confiança no incentivo e reflexos negativos à economia do Estado

E.g.: Como ponderou o embargante, “o regime tributário mais gravoso e, somada a isso, a cobrança de tributos retroativos, ameaçam o arranjo da produção da industrialização do trigo e seus derivados no Estado do Pará, segmento que movimenta a economia local e gera significativo número de empregos”. Demonstrou-se nos presentes embargos poder se suscitar a necessidade de recolhimento de tributos não exigidos por longo período de tempo, com prejuízo direto a produtores, que depositaram a confiança no regime de incentivo fiscal vigente, e reflexos negativos à economia paraense. (Trecho do Voto da Min. Cármen Lúcia (Relatora) na ADI 6479 ED-segundos)

- Manutenção de pagamentos a aposentados e pensionistas (Carteira Previdência dos advogados)

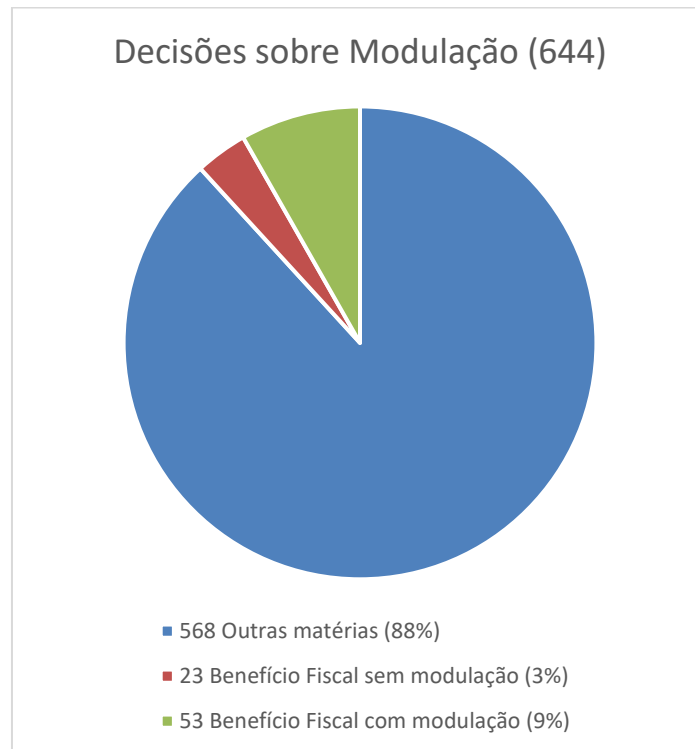
E.g.: “Por sua vez, o Governador do Estado de São Paulo destacou os impactos econômicos da declaração de inconstitucionalidade realizada pela decisão embargada: “(...) a extinção da contribuição do outorgante de mandados judiciais afetaria sobremaneira a Carteira de Previdência dos Advogados, a ponto de reduzir em 50% suas reservas, colocando em risco a própria viabilidade da manutenção dos pagamentos aos aposentados e pensionistas que ainda são beneficiários da Carteira.” (Trecho do Voto do Min. André Mendonça (Relator) na ADI 5736 ED)

- Manutenção do funcionamento do Fundo de Apoio ao Registro Civil de Pessoas Naturais (FUNARPEN) do Estado do Paraná

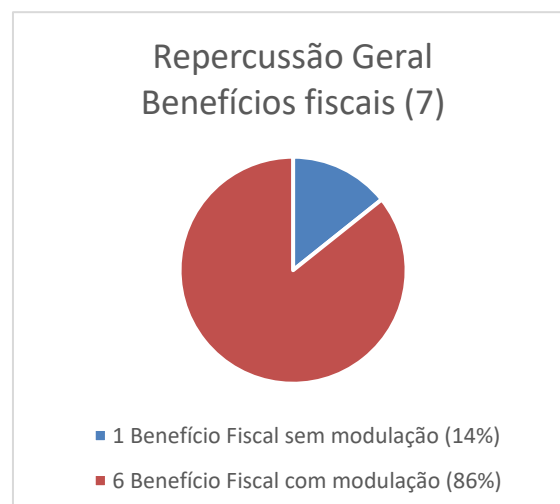
E.g.: *À vista da declaração de inconstitucionalidade do art. 7º da lei estadual, por ausência de teto ou parâmetro legal para a cobrança, entendo haver suficiente razão de interesse público para operar a modulação dos efeitos, qual seja, o funcionamento apropriado do fundo compensatório, para atendimento da finalidade social a que se destina, bem como do próprio sistema de controle de autenticidade dos atos notariais, de registro e de distribuição, em operação há vinte anos. Nesse último sentido, aliás, preserva-se também a segurança jurídica.* (Trecho do Voto da Min. Rosa Weber (Relatora) na ADI 5288)

f. Benefícios Fiscais e Modulação

Identificamos uma maior recorrência de modulação no grupo de decisões do STF que envolviam benefícios fiscais. Do universo de 644 decisões sobre modulação (concentrado e repercussão geral), 76 tratam de benefícios fiscais. Destas 53 foram deferidas e 23 indeferidas.



No grupo de Repercussão Geral a proporção é ainda maior: das 7 decisões, 6 foram deferidas e 1 indeferidas.



As decisões que deferiram a modulação, em sua maioria, consideraram que a aplicação do efeito retroativo prejudicaria o contribuinte que usufruiu do benefício durante o prazo de vigência da norma e este efeito atentaria contra a segurança jurídica (confiança legítima em relação ao ato do Estado) e ao interesse social (investimentos realizados pelo contribuinte no Estado).

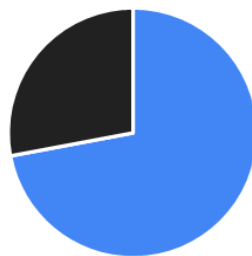
É interessante observar os casos de benefícios fiscais de ICMS concedidos sem amparo em Convênio (Guerra Fiscal).

O Plenário sequer discutia a modulação diante da jurisprudência pacífica do Tribunal pela inconstitucionalidade de tais benefícios (vide ADI 3664/RJ. Rel. Min. CEZAR PELUSO. DJE 21/09/2011), ou quando a discutiam, a indeferiam por ausência de expectativa legítima na manutenção de benefícios inconstitucionais por tratar-se de entendimento pacífico da Corte (ADI 3246/PA. Rel. Min. CARLOS BRITTO. J. 19/04/2006, DJE 01/09/2006). Mais recentemente o Tribunal passou a deferir a modulação em alguns casos, com apoio na necessidade de se preservar os investimentos realizados pelos contribuintes beneficiados naquele Estado especialmente diante da demora do Tribunal em julgar a ação (ADI 4481/PR. Rel. Min. LUIS BARROSO. Pleno. J. 11/03/2015. DJE 19/05/2015). Entretanto, tal entendimento ainda não é uniforme.

g. Fatos e Provas

Nos casos em que a modulação de efeitos é deferida por razões de segurança jurídica e excepcional interesse social é esperado que o tribunal apresente quais foram os elementos fáticos e respectivas provas que fundamentaram essa decisão. Entretanto, das 644 decisões que discutiram a modulação, apenas 180 citaram argumentos ou referências a dados em sua fundamentação.

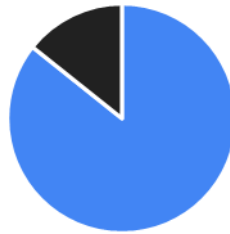
Decisões que discutiram modulação (644)



- 464 Sem referência a dados
- 180 Referências a dados

Em matéria tributária, das 154 decisões sobre modulação, apenas 22 fazem referência a dados em sua fundamentação, sendo 132 delas sem qualquer fundamentação em dados/provas.

Decisões sobre modulação em
matéria tributária (154)



- 132 Sem referência a dados
- 22 Referência a dados

Por exemplo, no RE 851108, no qual discutia-se a competência dos estados e do Distrito Federal para instituir o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) em casos com conexão internacional, o STF entendeu que, na ausência de lei complementar federal regulamentando a matéria os estados e o Distrito Federal não podem legislar sobre o ITCMD.

Essa decisão foi modulada diante da necessidade de se preservar a segurança jurídica e o interesse social, evitando-se impactos financeiros negativos para os estados e DF na arrecadação do ITCMD. Em uma análise mais detalhada da decisão, o Min. Dias Toffoli (Relator) faz menção a um relatório apresentado pela Secretaria de Fazenda de São Paulo com a estimativa do impacto orçamentário esperado:

A solução até então proposta neste caso resultará no reconhecimento da inconstitucionalidade das normas pertinentes previstas em leis como essas, provocando, dentre outros efeitos, inviabilidade de cobrança da tributação em tela tanto em relação a fatos passados quanto a fatos futuros, bem como inúmeras repetições de indébito tributário. Só no Estado de São Paulo, **a consequência da decisão, incluindo a projeção para os próximos cinco anos, será um negativo impacto orçamentário de R\$ 5.418.145.428,86, em valores estimados, sendo que a maior parte dessa perda é reputada como imediata.** A nota técnica da Só no Estado de São Paulo, a consequência da decisão, incluindo a projeção para os próximos cinco anos, será um negativo impacto orçamentário de R\$ 5.418.145.428,86, em valores estimados, sendo que a maior parte dessa perda é reputada como imediata (g.n.)

Em outros casos, no entanto, apesar de deferida a modulação de efeitos, verifica-se que o tribunal se baseia apenas em uma fundamentação genérica e desprovida de comprovação acerca dos impactos alegados. É o que se verifica, por exemplo, no RE 776594, no qual discutia-se a constitucionalidade de taxa municipal de fiscalização de torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz.

Nessa decisão, o STF entendeu que a instituição de tal taxa é de competência privativa da União, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 2.344/2006 do Município de Estrela d'Oeste, com modulação de efeitos a partir da publicação da ata de julgamento, ressalvadas as ações ajuizadas até essa data.

Embora a modulação tenha sido fundamentada no impacto orçamentário que seria sofrido pelo Município em questão, o Min. Dias Toffoli (Relator) apenas menciona que "*muito provavelmente, os produtos da arrecadação dessas tributações já foram gastos pela municipalidade, considerando o interesse público, ou, ao menos, estão na proximidade de serem gastos.*", sem fazer qualquer menção a documentação juntada ao processo capaz de comprovar essa alegação.

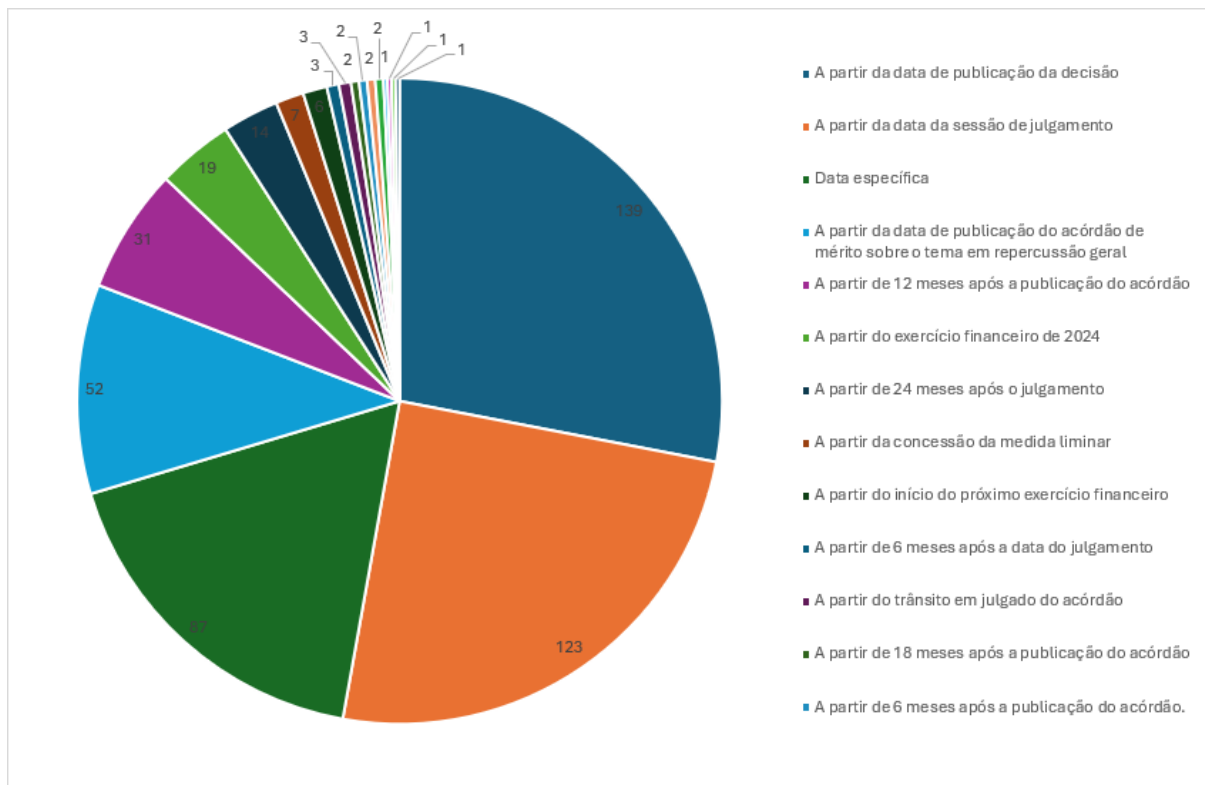
Esse mesmo problema ocorre na ADPF 512. Neste caso, o STF declarou a inconstitucionalidade de lei do Município de Santo Amaro da Imperatriz/SC que instituía uma taxa de fiscalização para a ocupação de postes de energia elétrica em vias públicas. A modulação dos efeitos da decisão foi deferida em razão da necessidade de se preservar a segurança jurídica e pelo interesse social, considerando o longo período de vigência da lei municipal e o potencial impacto orçamentário para o município. Todavia, a despeito do alegado impacto orçamentário, não há nos autos qualquer prova documental que demonstre esse fato.

Mesmo nos casos em que há referência a dados ou fatos para justificar a restrição dos efeitos da decisão, não há referência a contraditório, ampla defesa, produção e avaliação técnica de provas com a respectiva fundamentação pelo acolhimento de determinado fato como relevante para a conclusão jurídica adotada.

h. Momentos fixados pelo STF para a produção de efeitos da decisão

Foram identificadas 17 momentos distintos definidos pelo STF para a produção de efeitos de uma decisão nas hipóteses em que o pedido de modulação é deferida, quais sejam

(em ordem de maior recorrência): (i) a partir da data da publicação da decisão (139); (ii) a partir da data da sessão de julgamento (123); (iii) data específica (87); (iv) a partir da data de publicação do acórdão de mérito sobre o tema em repercussão geral (52); (v) a partir de doze meses após a publicação do acórdão (31); (vi) a partir do exercício financeiro de 2024 (19); (vii) a partir de 24 meses após o julgamento (14); (viii) a partir da concessão da medida liminar (7); (ix) a partir do início do próximo exercício financeiro (6); (x) a partir de 6 meses após a data do julgamento (3); (xi) a partir do trânsito em julgado do acórdão (3); (xii) a partir de 18 meses após a publicação do acórdão (2); (xiii) a partir de 6 meses após a publicação do acórdão (2); (xiv) a partir da concessão da cautelar (ADI) (1); (xv) a partir de 120 dias da publicação da decisão (1); (xvi) a partir de 30 dias da publicação da decisão (1); (xvii) a partir de 12 meses após o julgamento (1).

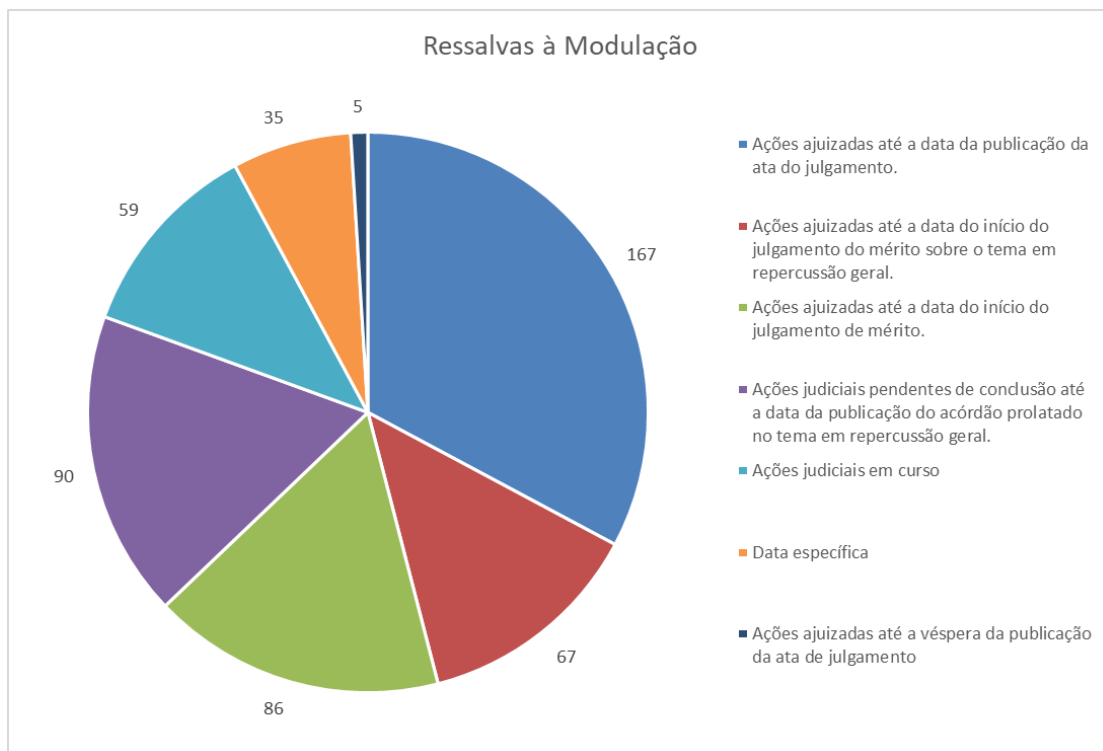


i. Ressalvas à produção de efeitos da decisão

Em relação às classes de ressalvas à produção de efeitos da decisão, foram identificadas 7, quais sejam: (i) ações ajuizadas até a data da publicação da ata do julgamento; (ii) ações ajuizadas até a data do início do julgamento de mérito; (iii) ações ajuizadas até a data do

início do julgamento do mérito sobre o tema em repercussão geral; (iv) ações ajuizadas até a véspera da publicação da ata de julgamento; (v) ações judiciais em curso; (vi) ações judiciais pendentes de conclusão até a data da publicação do acórdão prolatado no tema em repercussão geral e; (vii) data específica.

Também no que se refere às ressalvas, verifica-se um problema relacionado à falta de uniformidade de tratamento do tema pelo Tribunal, vez que são recorrentemente ressalvadas as ações judiciais ajuizadas até a data de publicação da ata do julgamento (167 decisões) e as ações ajuizadas até a data do início do julgamento de mérito (67 decisões).



3. Resultados do STJ

a. Os fundamentos empregados pelo STJ para a aplicação da modulação de efeitos das decisões

No caso do STJ a aplicação da modulação em matéria tributária é muito recente, com registro dos primeiros casos no ano de 2024. Diversamente do que foi observado no STF, no STJ os fundamentos utilizados para justificar a necessidade de modulação dos efeitos tiveram menor variedade porque amparados no art. 927, §3º do Código de Processo Civil de 2015 que prevê a possibilidade de modulação “na hipótese de alteração de jurisprudência dominante no Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de casos repetitivos”. Nesta hipótese, a modulação poderá ser realizada “no interesse social e no da segurança jurídica”¹⁹.

O principal critério, portanto, é a mudança de jurisprudência, acompanhada da avaliação sobre o interesse social e da segurança jurídica. É interessante observar que a mudança de jurisprudência é condição necessária, mas não suficiente porque há decisões que afastaram a modulação em casos em que reconhecida a mudança, mas sem impactos no interesse social ou segurança jurídica.

Observou-se que nesse tribunal as discussões em torno dos conceitos de “segurança jurídica” e “interesse social”, tiveram menor relevo e baixa fundamentação.

Nesse contexto, foram mapeados 3 fundamentos principais: (i) alteração da jurisprudência e (+) preservação da segurança jurídica; (ii) alinhamento com a jurisprudência do STF e; (iii) preservação da razoabilidade e adequação à teoria do fato consumado.

i. Alteração da Jurisprudência e Preservação da Segurança Jurídica

¹⁹ Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

(...)

§ 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

No julgamento do **Tema Repetitivo 986** (RESP nº 1692023/MT. Rel. Min. HERMAN BENJAMIN. STJ. 1ª Seção. J. 13/03/2024) que versa sobre a Inclusão da Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão de Energia Elétrica (TUST) e da Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição de Energia Elétrica (TUSD) na base de cálculo do ICMS, o Ministro Herman Benjamin apresentou aditamento de voto para analisar e propor a modulação de efeitos ao caso. De acordo com o Ministro, até o julgamento do REsp 1.163.020/RS – que promoveu mudança na jurisprudência da Primeira Turma –, a orientação das Turmas da Seção de Direito Público do STJ era toda em favor do contribuinte, o que demandaria a modulação à luz do art. 927, § 3º e § 4º do CPC/15. Em suas palavras:

Com mais razão, **diante da disciplina estabelecida no art. 927, §§ 3º e 4º, do CPC** impõe-se discutir e definir a modulação dos efeitos no caso sob análise. Conforme mencionado no Voto ora aditado, **a jurisprudência das Turmas que integram a Seção de Direito Público estava consolidada a respeito da matéria de modo favorável ao contribuinte, por razoável prazo de duração**, havendo inúmeros acórdãos e decisões monocráticas dispondo, em síntese, que “não fazem parte da base de cálculo do ICMS a TUST (Taxa de Uso do Sistema de Transmissão de Energia Elétrica) e a TUSD (Taxa de Uso do Sistema de Distribuição de Energia Elétrica)” (AgRg no REsp n. 1.408.485/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 19.5.2015). Não obstante, é correto afirmar que, **realizado o julgamento do REsp 1.163.020/RS, a uniformidade de entendimento deixou de existir**. O acórdão do julgamento do mencionado Recurso Especial foi publicado no DJe de 27.3.2017. (g.n.)

A análise desse caso revela um outro detalhe sobre a forma como o STJ utilizou-se do instituto. Diversamente do que se verifica na prática do STF, que, via de regra, estende a modulação a todos os contribuintes que tenham ajuizado medida judicial até a data do início do julgamento, nesse caso o STJ **concedeu a modulação apenas para preservar os efeitos de tutelas antecipadas, independentemente de depósito judicial, concedidas até 27/03/2017 e que ainda estivessem vigentes na data do julgamento**.

A decisão faz referência aos “consumidores que” até 27/03/2017 *“tenham sido beneficiados por decisões que hajam deferido a antecipação de tutela, desde que elas (as decisões provisórias) se encontrem ainda vigentes”* e excluiu expressamente desta categoria os contribuintes: a) sem ajuizamento de demanda judicial; b) com ajuizamento de demanda judicial,

mas sem Tutela de Urgência ou de Evidência c) com ajuizamento de demanda judicial, na qual a Tutela de Urgência ou Evidência tenha sido condicionada à realização de depósito judicial; d) com ajuizamento de demanda judicial, na qual a Tutela de Urgência ou Evidência tenha sido concedida após 27.3.2017²⁰.

Não houve motivação ou justificativa para a adoção deste critério, mas a modulação foi aplicada com apoio na reconhecida mudança de jurisprudência em prejuízo aos contribuintes e *“não parece recomendável essa guinada, em atenção aos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia (art. 927, § 4º, do CPC/2015).”*

Também no julgamento do **Tema Repetitivo 1079** (REsp nº 1898532/CE. Rel. Min. REGINA HELENA COSTA. STJ 1ª Seção. J. 13/03/2024), que versa sobre o limite de 20 salários-mínimos aplicável à apuração da base de cálculo das contribuições arrecadadas por conta de terceiros, a Ministra Regina Helena Costa fundamentou a modulação na necessidade de preservação da segurança jurídica diante da superação da jurisprudência até então vigente (*overruling*). De acordo com a Ministra, a jurisprudência do tribunal era reiterada no sentido contrário à tese proposta no julgado, isto é, no sentido de reconhecer a limitação de 20 salários-mínimos da base de cálculo das contribuições examinadas:

O Código de Processo Civil de 2015 dispõe: Art. 927. [...] § 3º *Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.* Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery ressaltam que, *"no caso de modificação de jurisprudência sedimentada, a eficácia ex nunc é obrigatória, em razão da boa-fé objetiva e da segurança jurídica"* (Código de Processo Civil Comentado. 20ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 1.851). Consoante averbado, **são iterativas as decisões de ambas as Turmas deste Superior Tribunal em**

²⁰ Penso, dessa forma, que a modulação dos efeitos deve ocorrer exclusivamente em favor dos consumidores que, até 27.3.2017 — data de publicação do acórdão proferido julgamento do REsp 1.163.020/RS —, tenham sido beneficiados por decisões que hajam deferido a antecipação de tutela, desde que elas (as decisões provisórias) se encontrem ainda vigentes, para, independentemente de depósito judicial, autorizar o recolhimento do ICMS sem a inclusão da TUST/TUSD na base de cálculo. Note-se que mesmo esses contribuintes submetem-se ao pagamento do ICMS, observando na base de cálculo a inclusão da TUST e TUSD, a partir da publicação do presente acórdão — aplicável, quanto aos contribuintes com decisões favoráveis transitadas em julgado, o disposto adiante, ao final. A modulação aqui proposta, portanto, não beneficia contribuintes nas seguintes condições: a) sem ajuizamento de demanda judicial; b) com ajuizamento de demanda judicial, mas na qual inexista Tutela de Urgência ou de Evidência (ou cuja tutela outrora concedida não mais se encontre vigente, por ter sido cassada ou reformada); c) com ajuizamento de demanda judicial, na qual a Tutela de Urgência ou Evidência tenha sido condicionada à realização de depósito judicial; e d) com ajuizamento de demanda judicial, na qual a Tutela de Urgência ou Evidência tenha sido concedida após 27.3.2017. (g.n.)

sentido contrário à tese ora proposta, é dizer, pelo reconhecimento da limitação, em vinte salários-mínimos, da base de cálculo das contribuições ora examinadas. Assim, proposta a superação do vigorante e específico quadro jurisprudencial sobre a matéria tratada (*overruling*), e, em reverência à estabilidade e à previsibilidade dos precedentes judiciais, impõe-se, em meu sentir, modular os efeitos do julgado tão-só com relação às empresas que ingressaram com ação judicial e/ou protocolaram pedidos administrativos até a data do início do presente julgamento, obtendo pronunciamento (judicial ou administrativo) favorável, restringindo-se a limitação da base de cálculo, porém, até a publicação do acórdão. (g.n.)

O Ministro Mauro Campbell Marques apresentou divergência em relação à proposta de modulação por entender que as expressões "*jurisprudência dominante*" ou "*jurisprudência pacificada*" não estariam presentes no caso em tela, o que não autorizaria a aplicação do art. 927, § 3º do CPC, vez que inexistente pronunciamento colegiado da 2ª Turma, havendo apenas "dois julgamentos monocráticos", isto é, "dois 'precedentes'", na dicção do voto-vista. Em suas palavras:

Com efeito, se para haver modulação de efeitos é preciso haver "*jurisprudência dominante*" ou "*jurisprudência pacificada*" de tribunal superior (art. 927, §§3º e 4º, do CPC/2015), confesso que não enxergo aqui ser o caso. Isto porque compreendo que essas duas expressões comportam apenas julgados produzidos por órgãos colegiados. No caso da Segunda Turma, não se pode sequer dizer que há "*jurisprudência*". Diante de dois julgamentos monocráticos, o que há são dois "precedentes".

Esse ponto foi enfrentado no voto da Min. Regina Helena, para quem a jurisprudência dominante deveria ser interpretada como aquela verificada na maior parte dos julgamentos, e não necessariamente em entendimento obtido em órgão colegiado:

Aliado a isso, o art. 927, § 3º, do CPC/2015, dispõe que, "na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica". Verifica-se, dessa forma, que o parâmetro eleito pela lei foi a existência de jurisprudência dominante, vale dizer, aquela que, na maior parte dos julgamentos, tenha sido abraçada determinada linha de entendimento. Por conseguinte, não se impõe, para a finalidade pretendida pela norma, que o repertório jurisprudencial sobre o tema seja uniforme, uníssono, unânime – ou mesmo pacificado. Exegese diversa, aliás, implicaria manifesto descumprimento do

próprio Estatuto Processual, ao se exigir, indevidamente, requisito não previsto em lei. Isso considerado, os recursos especiais veiculando a matéria em debate foram decididos, também, de forma monocrática precisamente porque, certo ou errado, não se verificava divergência quanto à aplicação do entendimento exarado pela 1ª Turma. Diante disso, **à falta de discrepância de posicionamentos a respeito da questão no âmbito desta Corte, é legítimo concluir pela uniformidade da jurisprudência sobre o tema, aspecto que supera, em meu sentir, o próprio alcance do requisito da "jurisprudência dominante", nos termos expostos.** (g.n)

Por fim, destaca-se que, assim como no julgamento do Tema 986, também nesse caso a modulação alcançou apenas contribuintes com pronunciamento judicial ou administrativo favorável.

Por fim, no julgamento do **Tema Repetitivo 1134** (REsp nº 1914902/SP. Rel. Min. TEODORO SILVA SANTOS. STJ 1ª Seção. J. 09/10/2024, que versa sobre a responsabilidade do arrematante pelos débitos tributários anteriores à arrematação, incidentes sobre o imóvel, em consequência de previsão em edital de leilão, o argumento da preservação da segurança jurídica diante da alteração do quadro jurisprudencial se mostrou presente. Nos termos do voto do Ministro Teodoro Silva Santos o caso em análise demandaria a modulação diante da alteração de pacificada jurisprudência do tribunal:

"Com amparo no princípio da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia, o Código de Processo Civil de 2015 inovou ao prever a possibilidade de modulação dos efeitos das decisões que alteram jurisprudência dominante dos Tribunais Superiores. À míngua de previsão legal, até então, a faculdade apenas era admitida para as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, haja vista o disposto no art. 27 da Lei nº 9.868/99, muito embora também fosse empregada pelo Pretório Excelso em controle difuso. Nos termos do § 3º do art. 927 do CPC/2015, "na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica". Já o § 4º do dispositivo dispõe que "a modificação de jurisprudência pacificada observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia". **Essa é justamente a hipótese dos autos, em que se propõe a alteração da jurisprudência firmada pelo Superior Tribunal**

de Justiça há longa data, como ilustram os vários julgados citados ao longo deste voto, sendo que alguns deles remontam à década de 90." (g.n.)

ii. Alinhamento com a jurisprudência do STF

No julgamento do **Tema 1125** (REsp nº 1958265/SP. Rel. Min. GURGEL DE FARIA. STJ 1ª Seção. J. 28/02/2024) acerca da inclusão do ICMS-ST na base de cálculo do PIS/COFINS, embora a modulação tenha sido deferida, o julgado foi sintético quanto aos fundamentos para essa decisão. Apenas do voto do Ministro Gurgel de Faria é possível extrair poucas palavras acerca da modulação, conforme seguinte trecho:

"Em suma, no contexto da presente discussão, é preciso deixar claro que, em coerência com a finalidade da norma contida no art. 927, § 3º, do CPC/2015, deve-se se valer, para fins de fixação de regra de transição, do mesmo marco temporal estabelecido pelo STF quando do julgamento do Tema 69 da repercussão geral, com o qual o presente recurso especial representativo de controvérsia guarda clara simetria, e é dele decorrente."

Além disso, o **Tema Repetitivo 1245** (REsp nº 206669/RS. Rel. Min. GURGEL DE FARIA. STJ 1ª Seção. J. 11/09/2024) que tratou da admissibilidade de ação rescisória para adequar julgado à modulação de efeitos estabelecida no Tema 69 da Repercussão Geral do STF, também apresentou esse fundamento da adequação da modulação àquela definida pelo STF. É importante consignar que esse caso não traz exatamente uma decisão sobre modulação, mas sim uma discussão processual acerca da necessidade de adequação de julgados à modulação definida pelo STF. Registra-se, por oportuno, o esclarecimento feito pelo Ministro Gurgel de Faria no Relatório:

Com efeito, o que se impõe no recurso sob exame é solucionar uma questão processual que envolve a interpretação da lei federal (Código de Processo Civil de 2015) que estabelece as hipóteses de cabimento de ação rescisória, tendo por pano de fundo o específico caso onde **o problema se apresenta de forma repetitiva que é, contingencialmente (pois tal poderia se dar em outros casos), a situação onde a FAZENDA NACIONAL busca adequar, via ação rescisória, decisões anteriormente transitadas em julgado à modulação de efeitos posteriormente feita quando do julgamento dos embargos de declaração no processo onde fixado o Tema n. 69/STF.** Desta forma, inexistente qualquer

invasão da competência do STF ou uma suposta inversão de "hierarquia". Veja-se que não se discute aqui a eficácia das decisões do STF, mas apenas a adequação processual do meio escolhido pela FAZENDA NACIONAL para a obter (eficácia) em determinada e específica situação, tendo em vista a presença da Súmula n. 343/STF ("Não cabe ação rescisória por ofensa à literal disposição de lei quando a decisão rescindenda se tiver baseado em texto legal de interpretação controvertida nos tribunais"). Como já mencionado, essa discussão meramente processual surgiu com multiplicidade no âmbito do Tema n. 69/STF, mas poderia ter surgido em qualquer outro processo onde ainda não houvesse posição firmada pelo STF e também poderá surgir futuramente em outros casos onde houver grande lapso temporal entre o julgamento do feito repetitivo e o julgamento da modulação. (g.n.)

Nesse caso, foi fixada a seguinte tese, conforme extrai-se da ementa:

5. Para os fins previstos no art. 1.036 do CPC/2015, fixa-se a seguinte tese: "Nos termos do art. 535, § 8º, do CPC, **é admissível o ajuizamento de ação rescisória para adequar julgado realizado antes de 13/05/2021 à modulação de efeitos estabelecida no Tema 69 do STF - Repercussão Geral.**" 6. Caso concreto: o acórdão rescindendo está revestido do vício de inconstitucionalidade qualificada, uma vez que não se encontra em harmonia com a modulação dos efeitos determinada no julgamento do Tema 69 do STF, impondo-se sua rescisão, conforme o que foi bem determinado pelo Tribunal de origem. 7. Recurso especial desprovido.

iii. Preservação da Razoabilidade e Adequação à Teoria do Fato Consumado

Embora a maioria dos casos com modulação de efeitos deferida apresente como fundamento da decisão a necessidade de preservação da segurança jurídica diante de alteração jurisprudencial, identificou-se um caso no qual a modulação foi deferida por outro fundamento, diverso daquele previsto no art. 927, § 3º do CPC.

No julgamento do REsp 1945851/CE e do REsp 1945879/CE, o Ministro Afrânio Vilela consignou que, a despeito da inexistência de alteração jurisprudencial, a modulação era necessária diante das inúmeras medidas liminares que haviam sido concedidas. No caso analisado, fixou-se a tese de que *"É ilegal menor de 18 anos antecipar a conclusão de sua educação básica submetendo-se ao sistema de avaliação diferenciado oferecido pelos Centros de Educação de*

Jovens e Adultos – CEJAs, ainda que o intuito seja obter o diploma de ensino médio para matricular-se em curso superior." Todavia, modulou-se a decisão para manter a consequência das decisões judiciais – que autorizaram menor de 18 (dezoito) anos que não tenha concluído a educação básica a se submeter ao sistema de avaliação diferenciado de jovens e adultos – proferidas até a data da publicação do acórdão. De acordo com o Ministro, essa medida conferiria razoabilidade e evitaria prejuízos à impetrante, que, sem essa medida, perderia todo um ano estudantil:

"O art. 927, § 3º, do Código de Processo Civil prevê que "na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica". A modulação possui natureza excepcional e deve ser aplicada quando há modificação de posição anterior dominante na jurisprudência. A necessidade de modulação dos efeitos do julgado, visa assegurar a efetivação do princípio da segurança jurídica, impedindo que o jurisdicionado de boa-fé seja prejudicado por seguir entendimento dominante que terminou sendo superado em momento posterior. Nesses casos específicos, o interesse social e a segurança jurídica legitimam a modulação. **No caso sob exame, não houve alteração de jurisprudência dominante do STJ, a qual, como se vê, ainda se encontra em vias de consolidação.** Ademais, nos Tribunais Regionais Federais a matéria não é pacífica, existindo considerável divergência de entendimento. No entanto, embora não tenha sido suscitado pelas partes ou pelos amicus curiae, deve ocorrer a modulação dos efeitos do julgado. Releva ponderar que, por força das inúmeras medidas liminares deferidas, algumas delas confirmadas por sentenças e acórdãos, várias pessoas realizaram o "exame supletivo", sendo matriculadas em universidades. Além disso, muitos autores completaram 18 (dezoito) anos, superando a restrição de idade prevista para o ingresso no CEJA. Com efeito, não manter essas decisões traria prejuízos incalculáveis às pessoas, considerando que perderiam todo o ano estudantil, tendo que realizar novamente a prova e o final do ensino médio. **Dessarte, entendo que a situação reclama razoabilidade, de forma a amoldar-se à teoria do fato consumado.** (g.n.)

- b. Os fundamentos empregados pelo STJ para negar a aplicação da modulação de efeitos das decisões
 - i. Inexistência de alteração de jurisprudência dominante sobre o tema julgado

Se por um lado o principal fundamento empregado pelo STJ para conferir a modulação é a constatação de alteração da jurisprudência dominante sobre o tema, por outro, o principal fundamento da Corte para negar a modulação dos efeitos de uma decisão é justamente a inexistência de alteração jurisprudencial. Esse foi o fundamento que constou, por exemplo, do voto do Ministro Benedito Gonçalves no julgamento **Tema Repetitivo 1182** (REsp nº 1987158/SC. Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES. STJ. 1ª Seção. J. 18/04/2024) no qual discutiu-se a exclusão dos benefícios fiscais do ICMS da base de cálculo do IRPJ e da CSLL. A modulação foi indeferida em razão da existência de dissonância interpretativa sobre a questão, conforme seguinte trecho da ementa:

"3. O embargante pugna pela modulação dos efeitos do Tema 1.182, sustentando que "os v. acórdãos embargados omitiram-se sobre a necessidade de modular a decisão proferida no Tema 1182 para exigir que os contribuintes façam a reserva de lucros prevista no art. 30, § 2º, da Lei 12.973/204 somente após o julgamento desse tema, ocorrido em 26/4/2023". 4. Ausência de omissão quanto à modulação de efeitos. O art. 927, § 3º, do Código de Processo Civil de 2015 permite aos Tribunais Superiores, excepcionalmente, a modulação dos efeitos dos seus julgados, na hipótese de alteração da jurisprudência dominante. 5. De acordo com entendimento do Superior Tribunal de Justiça: "O desafio da técnica da modulação dos efeitos do julgado consiste exatamente em utilizar-se de critérios razoáveis, que permitam a flexibilização dos efeitos dos julgados e que auxiliem na identificação de situações que, efetivamente, necessitam dessa modulação, quando preenchido o requisito da necessidade de proteção, concomitantemente, da segurança jurídica e do interesse social" (REsp n. 1.872.008/RS, relatora Ministra Assusete Magalhães, Primeira Seção, julgado em 11/5/2022, DJe de 1/8/2022). 6. Em nenhum momento os embargantes apontam a existência de "jurisprudência dominante" sobre o tema julgado; ao contrário, deixam claro que havia dissonância interpretativa sobre a questão, no âmbito da Primeira Seção. 7. Assim, não se pode ter por "jurisprudência dominante" a compreensão encontrada em julgado de órgão fracionário, ou no contexto do Tema 1.182, no qual havia entendimentos favoráveis à Fazenda e aos contribuintes, contemporâneos e dissonantes no âmbito da Primeira Seção. 8. Por isso, no ponto, não há omissão na análise da possibilidade de modulação dos efeitos da decisão, por estarem ausentes os requisitos legais para a hipótese. " (g.n)

Nessa mesma linha, também se destaca o Voto do Ministro Og Fernandes no julgamento do REsp 1850512/SP no qual discute-se a fixação de honorários advocatícios sucumbenciais:

"Embora não tenha sido suscitado pelas partes ou amigos da Corte, não há que se falar em modulação dos efeitos do julgado, uma vez que não se encontra presente o requisito do art. 927, § 3º, do CPC, o qual prevê que, "na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica". Isso porque, **no caso sob exame, não houve alteração de jurisprudência dominante do STJ**, a qual, como se vê, ainda se encontra em vias de consolidação. (g.n)

Nesse contexto, também merece destaque o voto do Ministro Paulo Sérgio Domingues no julgamento dos EDcl no REsp 1665599/RS no qual esclareceu-se que o requisito do art. 927, § 3º do CPC não autoriza a modulação diante de **qualquer** alteração jurisprudencial.

O caso trata da alteração da jurisprudência relativa à incidência de juros moratórios entre a elaboração dos cálculos e o efetivo pagamento da Requisição de Pequeno Valor (RPV). Nos termos do Tema Repetitivo 291, o STJ tinha o entendimento de que não incidia juros nesse período. No entanto, o STF, no julgamento do Tema de Repercussão Geral 96 fixou a tese de que incidem os juros da mora no período compreendido entre a data da realização dos cálculos e a da requisição ou do precatório. Com base nisso, o STJ reviu seu posicionamento para adequar-se ao STF.

Com base nessa alteração da jurisprudência, a União opôs embargos contra acórdão da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, proferido em questão de ordem por meio do qual promovida a revisão do entendimento do Tribunal constante do Tema 291/STJ. Todavia, de acordo com o STJ, o pedido da União não procedia porque a "virada" jurisprudencial teria ocorrido em momento muito anterior:

Essa "virada jurisprudencial", entretanto, não ocorreu por ocasião da prolação do acórdão embargado, mas sim em momento muito anterior, nos idos de 2017, quando o STF apreciou o RE 579.431/RS e conferiu à controvérsia solução diametralmente oposta àquela que, até então, prevalecia no Poder Judiciário a partir do entendimento adotado

pelo STJ no REsp 1.143.677/RS. Tanto é assim que, após o julgamento do RE 579.431/RS, foram opostos perante o STF embargos declaratórios pela própria União e outros entes visando justamente à modulação de efeitos daquele julgado. O pleito de modulação, escorado em alegações de necessidade de se prestigiar os princípios da confiança e da segurança jurídica, foi rejeitado pela Suprema Corte à unanimidade, em julgamento ultimado em 13/06/2018 (...). **Diferentemente do quanto alegado pela embargante, o acórdão embargado não trouxe qualquer abalo à segurança jurídica. Pelo contrário: prestigiou esse fundamental princípio ao ajustar o paradigma de efeitos vinculantes do STJ ao entendimento do STF.** Não há, em verdade, nenhum elemento concreto que justifique a modulação de efeitos pretendida pela União nestes embargos declaratórios, máxime à constatação de que idêntico pedido já fora, como assentado, rejeitado pelo STF quando da ocorrência da substancial alteração do panorama jurisprudencial da matéria, que se deu por força de julgamento daquela Corte, e não nos termos do acórdão embargado. (g.n.)

Essa cautela com a aplicação da modulação também pode ser notada no Voto do Ministro Og Fernandes no julgamento do REsp 1340553/RS, no qual discutiu-se a sistemática para a contagem da prescrição intercorrente em execuções fiscais com base no art. 40 da Lei 6.830/80. De acordo com o Ministro, a simples ocorrência de alteração da jurisprudência não é condição que pode ser isoladamente analisada para fins de atribuição de eficácia prospectiva a determinada decisão, devendo-se priorizar o que efetivamente garanta a estabilização das relações jurídicas:

"Em relação à proposta de modulação do acórdão proferido no presente julgamento, haja vista que houve alteração da jurisprudência do STJ sobre o tema, entendo que tal medida deve ser rejeitada...Como se observa, **a alteração do entendimento dominante é apenas um dos elementos a serem avaliados para o deferimento da modulação dos efeitos da decisão** tomada no julgamento de recursos repetitivos. **Além desse pressuposto, deve haver a conjugação de outros fatores, quais sejam, que a postergação da eficácia vinculante do precedente respalde o interesse social e promova segurança jurídica.** No caso, deve-se considerar que há cerca de 20 milhões de processos que serão atingidos pelo precedente. **A aplicação da modulação afastaria de tais processos os efeitos da atual decisão do STJ, os quais permaneceriam suspensos sem qualquer perspectiva de solução, o que não é algo desejável.** Por outro lado, a aplicação imediata da orientação que ora se firma na Corte é providência consentânea com o interesse social e com a segurança

jurídica, pois ensejará a estabilização de relações jurídico-processuais que se arrastam há anos no Poder Judiciário, além de redirecionar os esforços das Cortes Judiciais às execuções que sejam efetivamente viáveis, racionalizando custos e promovendo o emprego eficiente da máquina pública." (g.n.)

- ii. Modulação é situação excepcional, sendo incabível ao Judiciário, sob pena de usurpação de competência de atividade legislativa, conferir eficácia prospectiva a preceitos normativos revogados (entendimento do Tribunal antes do Código de Processo Civil de 2015).

Finalmente, importante destacar a posição do Tribunal em julgados anteriores ao art. 927, § 3º do Código de Processo Civil de 2015²¹ que autorizou expressamente a modulação de efeitos em caso de mudança de jurisprudência.

Identificamos decisões que consideravam a modulação cabível apenas em casos de declaração de inconstitucionalidade ainda que a discussão envolvesse mudança de jurisprudência:

"a alteração jurisprudencial, por si só, não ofende os princípios da segurança jurídica, não sendo o caso de modulação de efeitos porquanto não houve declaração de inconstitucionalidade de lei" (EDcl nos EDcl no REsp 1060210/SC, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/08/2014, DJe 08/09/2014)

No mesmo sentido: EDcl no REsp 1129215/DF (Rel. Min. LUIS FELIPE SALOMÃO. STJ. Corte Especial. J. 18/11/2015) que cita os EDcl no AgRg nos EAREsp 93.820/PR, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, CORTE ESPECIAL, julgado em 19/06/2013, DJe 26/06/2013 :

"PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL DA EXECUÇÃO INDIVIDUAL. RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA JULGADO. TESE FIXADA NO MESMO SENTIDO DO ACÓRDÃO EMBARGADO. ANÁLISE DE NORMAS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. MODULAÇÃO TEMPORAL. INVIABILIDADE.

1. No Direito Privado, é de cinco anos o prazo prescricional para ajuizamento de execução individual de sentença proferida em ação civil pública.

²¹ § 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

2. Não cabe ao Superior Tribunal de Justiça intervir em matéria de competência do STF, tampouco para prequestionar dispositivos ou princípios constitucionais, sob pena de violação da rígida distribuição de competência recursal disposta na Carta Magna.
3. A aplicação da modulação temporal dos efeitos da decisão é situação excepcional, somente cabível no caso da declaração de inconstitucionalidade.
4. Embargos de declaração rejeitados. (EDcl no AgRg nos EAREsp 93.820/PR, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, CORTE ESPECIAL, julgado em 19/06/2013, DJe 26/06/2013).

Conclusões

A modulação de efeitos das decisões no âmbito dos Tribunais Superiores ainda representa uma parcela minoritária de casos. No STF, considerando o acervo processual total do controle concentrado de constitucionalidade, composto por 8.142 decisões finais, apenas 359 tiveram a modulação de efeitos deferida, sendo 107 relacionadas à temática tributária²². No STJ, apesar de não existir divulgação de dados sobre casos de modulação, a partir do levantamento realizado por meio da presente pesquisa constatou-se que, das 1106 decisões que compuseram a base de dados desse tribunal, apenas 108 eram decisões com alguma discussão sobre modulação de efeitos; dessas, 93 eram relacionadas à temática tributária e apenas 15 tiveram a modulação de efeitos deferida.

No entanto, mesmo representando uma parcela pequena de casos, a modulação de efeitos tem provocado insegurança para os contribuintes porque não há clareza sobre os fundamentos que justificam o seu cabimento; sobre os critérios avaliados pelos julgadores para justificar a sua adequação tampouco coerência em relação a outros casos de modulação do próprio tribunal.

Ao analisar a aplicação desse instituto no âmbito do STF e do STJ foi possível mapear problemas que são comuns aos dois tribunais e problemas que são específicos de cada um.

Em relação aos **problemas comuns**, tanto no STF como no STJ identificamos que as decisões que aplicam a modulação de efeitos: **(i)** não possuem um procedimento de avaliação e contraditório sobre os fatos invocados como fundamento para a modulação; **(ii)** não apresentam ou apresentam fundamentação deficiente em evidências e provas sobre os fatos invocados como

²² Supremo Tribunal Federal. Corte Aberta. Painéis Estatísticos. Disponível em: [STF | Corte Aberta | Painéis estatísticos](#). Acesso em 27/11/2024.

fundamento para a modulação; (iii) não são uniformes na aplicação de restrições ou exceções à modulação (p.e., ao excetuarem da modulação ações ajuizadas anteriormente ao julgamento ou ações ajuizadas antes da publicação da ata ou, ainda, ações ajuizadas antes da publicação do acórdão); (iv) não apresentam ou apresentam fundamentação deficiente acerca do sentido atribuído às expressões “segurança jurídica” e “interesse social”.

Em relação aos **problemas específicos do STF**, como um desdobramento sobre as discussões em torno dos conceitos de “segurança jurídica” e “interesse social”, identificamos debates acerca do que configuraria uma situação de quebra da segurança jurídica ou de contrariedade ao interesse social. Nesse contexto surgiram novas variáveis como, por exemplo, o tempo de vigência de uma norma como fator para justificar a modulação (ou não) de uma decisão. Como problema, no entanto, constatou-se (i) baixa uniformidade na aplicação dessa variável²³. Além disso, também se identificou (ii) falta de uniformidade quanto ao momento no tempo em que os efeitos de uma decisão com modulação são restringidos (p.e., se a data do início do julgamento; se a data da publicação da ata do julgamento; se a data da publicação do acórdão; se o próximo exercício ou o próximo plano plurianual etc.).

Por fim, em relação aos **problemas específicos do STJ**, constatou-se (i) baixa fundamentação acerca do sentido atribuído à expressão “alteração de jurisprudência dominante”; (ii) a utilização de critérios distintos do STF para a aplicação de restrições ou exceções à modulação²⁴ e (iii) aplicação da modulação por outro fundamento, diverso daquele previsto no art. 927, § 3º do CPC²⁵.

²³ O tempo de vigência da norma até sua declaração de inconstitucionalidade, por exemplo, é uma variável recorrente, mas não há um padrão para considerar o que é “muito tempo” ou há indeferimento da modulação em casos que demoraram muito tempo sem a justificativa.

²⁴ No julgamento dos Temas Repetitivos 986 e 1079, a modulação alcançou apenas contribuintes com algum provimento judicial favorável. Esse critério não é verificado nas modulações aplicadas pelo STF que, em regra, alcançam contribuintes que tenham ajuizado ações (independentemente de terem obtido algum provimento favorável).

²⁵ No REsp 1945851 /CE, de Relatoria do Ministro Afrânio Vilela, a modulação não foi concedida com base no art. 927, § 3º do CPC, inclusive porque não houve alteração da jurisprudência que justificasse tal medida. Nos termos do voto do Relator modulou-se a decisão por uma necessidade de conferir “razoabilidade” ao quanto decidido e de se respeitar a teoria do fato consumado.