FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL

Repercussão Geral e o Supremo Tribunal Federal: devemos modular a modulação?

Marcelo Borges Proto de Oliveira

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

Versão de 28.01.2025

1. Tema, contexto e delimitação de escopo

O objetivo do trabalho, de cunho exploratório, se concentra em, basicamente, analisar se o instituto da repercussão geral vem cumprindo uma de suas finalidades que é a redução da litigiosidade no país.

A litigiosidade será considerada, nesta pesquisa, em seu aspecto quantitativo e relacionado ao respectivo tema em julgamento[1]: há um aumento no ingresso de ações judiciais a partir do momento em que o STF afeta um tema ao julgamento em repercussão geral? A jurisprudência do STF, ao estabelecer como marco da validade da tese proposta as ações ajuizadas até a data de julgamento de mérito do tema (muitas vezes anos depois da afetação), estimula o ingresso de novas ações a partir da afetação do tema ou quando da véspera do julgamento?

A fim de se analisar esses dados, a pesquisa se propõe a investigar a frequência, nos últimos 5 (cinco) anos, com que o Supremo Tribunal Federal modulou suas decisões em repercussão geral[2]. Uma vez obtido esse dado, será analisado, coletando-se dados da Advocacia-Geral da União (AGU), se o julgamento em repercussão geral, bem como se o marco utilizado nas modulações cumpre uma de suas finalidades, que é a diminuição da litigiosidade[3]. De forma

[1] Não serão consideradas teses jurídicas adjacentes que podem surgir do julgamento do próprio tema em repercussão geral, eis que poderia deixar o trabalho extremamente longo e de difícil execução.

[2] Embora existam outras técnicas de controle de constitucionalidade além da modulação temporal, o recorte da pesquisa se propõe a averiguar tão somente esse aspecto, sob pena de desvirtuar o objetivo do trabalho.

[3] Não se desconhece outros marcos utilizados pelo STF e que a falta de critério do STF em estabelecê-los também são passíveis de críticas e serão abordados na pesquisa como também uma das hipóteses (pendentes de confirmação) de

majoritária, o STF estabelece como marco temporal de validade da tese a data de julgamento do tema pela Corte[4].

O recorte proposto quanto à União (considerado como ente político, isto é, incluindo administração direta e indireta autárquica e fundacional) é pela facilidade na obtenção dos dados, seja diretamente da AGU (como dito), seja do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio do DATAJUD, em que há discriminação de número de processos por ano, por assunto e por parte.

Se propuséssemos a análise para além do ente federal, teríamos grandes dificuldades na obtenção desses dados e isso poderia inviabilizar a pesquisa.

Como procurador do estado de Goiás, poderia buscar nos próprios sistemas da Procuradoria-Geral do Estado dados para evidenciar se o que ocorre em âmbito nacional/federal também se espelha localmente, mas a forma como os processos são cadastrados em âmbito estadual carece de uma padronização efetiva e sofreu constantes alterações ao longo dos anos, além de não espelhar o cadastro feito pelas partes quando do protocolo da ação, como ocorre em âmbito federal. Essa hipótese de coleta de dados será tratada como algo incerto a ser discutido com o orientador, podendo sofrer ajustes quanto a sua inclusão ou não no trabalho.

Eventuais fragilidades na higidez dos dados coletados serão discriminadas no trabalho. Uma

---

estímulo à "corrida ao Judiciário".

[4] Ementa: Direito constitucional, tributário e processual civil. Recurso extraordinário. Cabimento de ação rescisória. Modulação de efeitos do Tema 69 da repercussão geral. Reafirmação de jurisprudência. I. Caso em exame 1. Recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que afastou a aplicação do Tema 69/RG (ICMS na base de cálculo do PIS e da COFINS) para fatos geradores ocorridos até 15.03.2017. O tribunal acolheu pedido da União em ação rescisória para reconhecer a contrariedade entre a coisa julgada e a modulação dos efeitos da tese de repercussão geral. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se é cabível o ajuizamento de ação rescisória contra decisão transitada em julgado em desacordo com a modulação dos efeitos da tese de repercussão geral do Tema 69/RG (RE 574.706). III. Razões de decidir 3. **O Supremo Tribunal Federal fixou tese de repercussão geral afirmando que o ICMS não compõe a base de cálculo do PIS e da COFINS**. **Em 13.05.2021, em embargos de declaração, o Tribunal modulou os efeitos da tese, para que o julgado só produzisse efeitos a partir de 15.03.2017 (data de julgamento do mérito da repercussão geral), ressalvadas as ações judiciais e os pedidos administrativos protocolados até esse mesmo dia.** 4. No julgamento do RE 1.452.421, Tema 1.279/RG, o STF afirmou que "[e]m vista da modulação de efeitos no RE 574.706/PR, não se viabiliza o pedido de repetição do indébito ou de compensação do tributo declarado inconstitucional, se o fato gerador do tributo ocorreu antes do marco temporal fixado pelo Supremo Tribunal Federal, ressalvadas as ações judiciais e os procedimentos administrativos protocolados até 15.3.2017". 5. Assim sendo, para preservar a autoridade de suas decisões, a jurisprudência do STF vem admitindo o cabimento de ação rescisória contra julgados que não observam a modulação de efeitos da tese referente ao Tema 69/RG. O tribunal, em consequência, recusa as alegações de violação à Súmula 343/STF e ao Tema 136 da repercussão geral, já que "[i]nexiste, na espécie, posterior superação de precedente a implicar óbice ao cabimento de ação rescisória" (RE 1.478.035 AgR). IV. Dispositivo e tese 6. Recurso extraordinário conhecido e desprovido. Tese de julgamento: "Cabe ação rescisória para adequação de julgado à modulação temporal dos efeitos da tese de repercussão geral fixada no julgamento do RE 574.706 (Tema 69/RG)". (RE 1489562 RG, Relator(a): MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 18-10-2024, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-318 DIVULG 22-10-2024 PUBLIC 23-10-2024)

delas, já adianto, é que os sistemas de gerenciamento de processos da AGU são, em parte, obtidos pelos cadastramentos feitos pelos próprios usuários da justiça, o que pode, claro, trazer algumas inconsistências não corrigidas pelos servidores da advocacia pública federal. Da mesma forma ocorre com o sistema do CNJ.

Não serão abordados os (des)acertos quanto ao mérito das decisões (seja de afetação ou finais, de provimento ou desprovimento dos recursos), tampouco se os demais tribunais do país seguem ou não o decidido na última instância do país[5].

2. Quesitos, fontes de pesquisa e formas de acesso

O panorama de análise da pesquisa exploratória perpassa sobretudo pela investigação numérica e temática dos casos afetados e julgados pelo STF, seguindo as etapas e questionamentos adiante discriminados:

> 1) Por meio do sistema de busca processual da Corte Suprema (www.stf.jus.br), verificaremos quais e quantos foram os casos afetados, em repercussão geral pelo STF, nos últimos 5 (cinco) anos, julgados ou pendentes de julgamento;
> 2) Dos casos julgados, quantos foram modulados e qual o marco utilizado;
> 3) Da busca resultante dos questionamentos ns. 1 e 2, quantos e quais figuram como parte a União.

Após a coleta desses dados, serão analisados os temas em repercussão geral do STF nos sistemas de cadastro e gerenciamento de processos da AGU e realizados os seguintes passos:

> 1) Dentre esses casos julgados em repercussão geral, houve acréscimo do número de ações judiciais entre a data da afetação e o julgamento de mérito do recurso?
> 2) A mera afetação do tema já provocou um aumento do número de ações no Poder Judiciário?

Uma das formas de se conseguir esses dados na AGU é por meio da Lei de Acesso à Informação e, ainda, por tratativas diretas com a direção do órgão, se necessário. Quanto ao CNJ, o DATAJUD é disponibilizado na internet. Quanto à PGE-GO, o pedido de coleta de dados será enviado ao órgão responsável pela gestão do sistema CORA, via Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

A análise de dados será feita tão somente em processos cíveis e que versem sobre questões de

---

[5] No site do próprio STF, é dito que o instituto da repercussão geral tem com finalidade "uniformizar a interpretação da Constituição sem que o STF tenha que decidir múltiplos casos idênticos sobre a mesma questão constitucional". Acessado em: 13.01.2025. Encontrado em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=apresentacao.

direito material, eis que julgamentos que lidam sobre questões processuais não têm, em tese, um potencial "judicializante"[6]. Dentre vários, podemos indicar o tema 1154-RG (RE 304964/SP)[7], cujo recurso extraordinário transitou em julgado em 28/08/2021, em que se discutia se a competência para julgar a matéria relacionada à expedição de diplomas de instituições de ensino superior seria de competência da justiça estadual ou federal.

Não se enxerga, *a priori*, que o fato de um processo ser julgado pela justiça comum estadual ou federal levará as partes a uma corrida ao Judiciário, a fim de ser beneficiada com a fixação da tese "x" ou "y".

3. Relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto

A pesquisa tem relevância prática porque lidará sobre a forma como o STF julga esses recursos e, pela própria natureza inerente ao instituto da repercussão geral, são processos que impactam a vida de inúmeras pessoas e extravasam o aspecto subjetivo da lide.

A importância do assunto proposto é bem relevante pelo contexto de hiperjudicialização que vivemos, bem como pelo fato de que a fazenda pública federal é o maior litigante do país[8]. Um sistema de uniformização de jurisprudência que se retroalimenta, isto é, que foi pensado para padronizar decisões judiciais com a finalidade de aumentar a segurança jurídica e reduzir o número de processos em curso pode sofrer distorções graves a depender da matéria a ser julgada, do tempo de julgamento do recurso e da forma como a modulação dos efeitos das decisões está sendo conduzida pela mais alta Corte do país.

Em algumas áreas do direito, como a tributária, o precedente induz o comportamento das partes[9] e pode significar um ponto de vantagem competitiva expressiva em relação aos

---

[6] O autor não descarta que em situações remotas, em que a questão processual se conecta à material, poderá haver estímulo ao ingresso de ações e isso será analisado caso a caso.

[7] Restou decidido que "compete à Justiça Federal processar e julgar feitos em que se discuta controvérsia relativa à expedição de diploma de conclusão de curso superior realizado em instituição privada de ensino que integre o Sistema Federal de Ensino, mesmo que a pretensão se limite ao pagamento de indenização".

[8] Dados de julho deste ano (2024), disponibilizados pelo Painel de Grandes Litigantes, do CNJ, apontam o INSS como maior litigante no polo passivo do país, com mais de 4,3 milhões de processos pendentes. Encontrado em: https://www.cnj.jus.br/integracao-entre-judiciario-e-inss-efetiva-ordens-judiciais-dos-beneficios-por-incapacidade/. Acessado em 13.01.2025.

[9] The consequences of distinguishing might vary according to the field of law: in some areas of law, for example, a body of consistent and largely undisturbed precedent or a well-established, landmark decision (a 'super-precedent', to adopt the currently-fashionable American terminology) might induce a particularly high degree of reliance on the part of prospective litigants, and so distinguishing in these areas might cause more discontent than it would in areas where the decision to litigate is less influenced by predictability of outcomes. DUXBURY, Neil. *The Nature and Authority of Precedent.* Cambridge: Cambridge University Press, 2008, Capítulo 4, p. 113-114. Em tradução livre: As consequências da distinção podem variar de acordo com a área do direito: em algumas áreas do direito, por exemplo, um corpo de

concorrentes ou até mesmo para a sobrevivência do negócio.

Embora as perguntas acima elencadas no tópico 2 possam induzir que as respostas sejam afirmativas, isto é, que há uma corrida ao Judiciário quando um tema é afetado ou prestes a ser julgado, é preciso provar com dados essa afirmação e propor alteração dessa jurisprudência ou até mesmo legislativa, se for o caso. Tem um aspecto inovador porque este pesquisador não tem conhecimento se há pesquisa em curso sobre o recorte proposto, provando-se com os referidos dados as hipóteses de pesquisa.

O potencial de impacto é substancial, pois poderá ensejar a discussão e, ao fim e ao cabo, alterar a forma como STF modula suas decisões.

Dentre as várias possíveis, podemos deslocar a régua temporal para a validade da tese quando da afetação do tema ou adoção de mecanismos legais que impedem a Corte a ter um elevado tempo de julgamento entre a afetação e a decisão final do recurso, a fim de se mitigar eventual conflito de agenda e reduzir a maleabilidade[10] do marco da modulação temporal para que, em tese, não o seja feito caso a caso e sem um critério pré-estabelecido.

Ciente, claro, de que não existe tese infalível e que todo recorte proposto terá seus prós e contras, a depender do aspecto que se enxerga e o que se busca solucionar com a medida, os quais serão devidamente discutidos em seus aspectos positivos e negativos.

4. BIBLIOGRAFIA PRELIMINAR

ABBOUD, Georges. *Processo constitucional brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

ABBOUD, Georges; SANTOS, Maira Bianca Scavuzzi de Albuquerque; KROSCHINSKY, Matthäus. Consequencialismo, teoria da decisão e jurisdição constitucional. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 111, n. 1038, p. 249-279, abr./2022.

---

precedentes consistentes e praticamente inalterados ou uma decisão histórica bem estabelecida (um "superprecedente", para adotar a terminologia americana atualmente em voga) pode induzir um grau particularmente alto de confiança por parte dos possíveis litigantes e, portanto, a distinção nessas áreas pode causar mais descontentamento do que em áreas em que a decisão de litigar é menos influenciada pela previsibilidade dos resultados.

[10] Um dos pontos que chama atenção é a flexibilidade que a Corte adotou para modular efeitos de decisão em recursos extraordinários em que não tenha havido declaração de inconstitucionalidade da norma (o que pode parecer um contrassenso, *a priori*), ao decidir, Questão de Ordem nos embargos de declaração do RE 638.115/CE (Tema-RG 395), que "*a modulação dos efeitos de decisão em julgamento de recursos extraordinários repetitivos, com repercussão geral, nos quais não tenha havido declaração de inconstitucionalidade de ato normativo, é suficiente o quórum de maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal*". Esse entendimento foi reafirmado no julgamento dos embargos de declaração no RE 912.888/RS.

ALMEIDA, Francisco Pravazio Lara de. *Modulação de efeitos temporais na formação e na superação de precedentes judiciais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ARRUDA ALVIM, Teresa. A modulação dos julgados e a Súmula 343 do STF. *Revista Judiciária do Paraná*, Curitiba, v. 13, n. 16, p. 255-268, 2018.

ARRUDA ALVIM, Teresa. *Modulação: na alteração da jurisprudência firme ou de precedentes vinculantes* – 3. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

ARRUDA ALVIM, Teresa. Modulação substitui com vantagens a Súmula 343 do Supremo. *Consultor Jurídico*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2017-nov-18/teresa-arruda-alvim-modulacao-substitui-vantagens-sumula-343/. Acesso em: 25.01.2025.

ATAÍDE JR., Jaldemiro Rodrigues de. *Precedentes vinculantes e irretroatividade do direito no sistema processual brasileiro*: os precedentes dos tribunais superiores e sua eficácia temporal. Curitiba: Juruá, 2012.

ATAIDE JR., Jaldemiro Rodrigues de. Uma proposta de sistematização da eficácia temporal dos precedentes diante do projeto de novo CPC. In: ADONIAS, Antônio; DIDIER JR., Fredie (Org.). *Projeto do novo Código de Processo Civil - 2a série*: estudos em homenagem a José Joaquim Calmon de Passos. Salvador: JusPodivm, 2012.

ÁVILA, Ana Paula. *A modulação de efeitos temporais pelo STF no controle de constitucionalidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica*: entre permanência, mudança e realização no direito tributário. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARREIRO, Camila da Silva; KIM, Richard Pae. Supremo Tribunal Federal e a modulação dos efeitos de suas decisões. In: FUX, Luiz; BODART, Bruno; MELLO, Fernando Pessôa da Silveira (Coord.). *A Constituição da República, segundo ministros, juízes, auxiliares e assessores do STF*. Salvador: JusPodivm, 2018.

BARTLETT, Cody Blake. Prospective overruling and property law. Case Western Reserve Law Review, v. 18, issue. 4, 1967.

BODART, Bruno. Embargos de declaração como meio processual adequado a suscitar a modulação dos efeitos temporais do controle de constitucionalidade. Revista de Processo, São Paulo,
п. 198, p. 389-401, 2011.

CUEVA, Ricardo Villas Bôas. A modulação dos efeitos das decisões que alteram a jurisprudência dominante do STJ (art. 927, $ 3° do NCPC). *In*: ARAUJO, Raul; LIMA, Tiago Asfor Rocha; SOUZA, Cid Marconi Gurgel de (Org.). *Temas atuais e polêmicos na Justiça Federal*. Salvador: JusPodivm, 2018.

DUXBURY, Neil. *The Nature and Authority of Precedent.* Cambridge: Cambridge University Press, 2008, Capítulo 4, p. 113-114

FERRAZ, Tais Schilling. *O precedente na jurisdição constitucional: construção e eficácia do julgamento da questão com repercussão geral*. São Paulo: Saraiva, 2017.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. Irretroatividade e jurisprudência judicial. *In*: FERRAZ JR., Tercio Sampaio; CARRAZZA, Roque Antonio; NERY JR., Nelson. *Efeitos* ex nunc *e as decisões do STJ*. 2. ed. Barueri: Manole, 2009.

FONTANA, Tiago Streit; TRIGUEIRO, Victor Guedes. O custo da omissão: uma análise empírica sobre o atraso na análise da modulação dos efeitos no julgamento do RE 870.947/SE. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 47, n. 331, p. 321-349, set./2022.

JOBIM, Nelson. Judiciário favorece aumento de juros, diz Nelson Jobim. *Valor Econômico*. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/NelsonJobim/Entrevistas/2004_dez_13.pdf. Acessado em: 25.01.2025.

MALLET, Estevão. A jurisprudência sempre deve ser aplicada retroativamente? *Revista de Processo*, São Paulo, v. 31, n. 133, p. 67-84, mar./2006.

MARINONI, Luiz Guilherme. Eficácia temporal da revogação da jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 48, n. 190, p. 15-34, abr.-jun. 2011; *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 906, p. 255-284, abr./2011.

MARTINS, Ives Gandra a Silva; RODRIGUES, Marilene Talarico Martins Efeitos das decisões do STE, em matéria tributária, em situações de mudança de jurisprudência (créditos de IPI, nas hipóteses de alíquota zero). In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Grandes questões atuais do direito tributário*. São Paulo: Dialética, 2007, p. 184-217.

MESSINGER, Caroline Cignachi. *Modulação de efeitos em matéria tributária: análise dos critérios de decisão pelo Supremo Tribunal Federal sob o prisma da Repercussão Geral*. Escola de Direito de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas (dissertação de mestrado), 2023.

MITIDIERO, Daniel. *Superação para frente e modulação de efeitos*: precedente e controle de constitucionalidade no direito brasileiro. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. *Recurso extraordinário e recurso especial*: do *jus litigatoris* ao *Jus constitutionis*. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MOHRER, Michele Ris. A modulação puramente prospectiva na alteração do precedente vinculante e da jurisprudência dominante como forma autêntica de preservar os princípios da isonomia e da proteção à confiança. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 47, n. 323, p. 423-146, jan. 2022.

OLIVEIRA, Paulo Mendes de. Recurso extraordinário e seus circuitos processuais. *Jota*. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-cpc-nos-tribunais/recurso-extraordinario-e-seus-circuitos-processuais. Acessado em: 25.01.2025.

PEIXOTO, Ravi. A superação prospectiva de precedentes: em busca de fundamentos e dos requisitos materiais para a sua utilização na sistemática de precedentes adotada pelo CPC 2015. In: NUNES, Dierle; MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; GONZAGA JAYME, Fernando

(Coord.*). A nova aplicação da jurisprudência e precedentes no CPC de 2015*. São Paulo: Ed. RT, 2017.

PEREIRA NETTO, Antonio Alves. *Modulação de efeitos em matéria tributária*: análise quanto aos fundamentos constitucionais e às possibilidades de aplicação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. O princípio da segurança jurídica em face de mudança da jurisprudência tributária. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). *Grandes questões atuais do direito tributário*. São Paulo: Dialética, 2006. v. 10.

PIRES, Michel Hernane Noronha. *A superação dos precedentes vinculantes: como se justifica a revogação de um precedente?* Curitiba: Editora Direito Contemporâneo, 2023.

PISCITELLI, T. e FURTADO Costa Araujo, J. 2024. Argumentos orçamentários na modulação de efeitos em matéria tributária: Análise pragmática do posicionamento do Supremo Tribunal Federal. *REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*. 10, 2 (maio 2024), 403–422. DOI: https://doi.org/10.21783/rei.v10i2.832.

POMPEU, Ana. Primeira modulação de efeitos na história do STJ gera controvérsia. *Revista Consultor Jurídico*, 28.04.2018. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-abr-28/primeira-modulacao-efeitos-historia-stj-gera-contoversia/. Acessado em: 25.01.2025.

5. CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO

	2025											2026				
Atividade	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	Horas
Leitura bibliográfica	■	■	■	■	■											90h
Coleta de dados	■	■	■	■	■	■										100h
Redação						■	■	■	■	■	■					300h
Revisão da redação												■				20h
Formatação													■			10h
Revisão final														■		10h
Depósito															■	n/a