



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO, REGULAÇÃO E  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

EURO SABINO DE AZEVEDO

**MODULAÇÃO DE EFEITOS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA NO STF:  
PADRÕES DECISÓRIOS DA CORTE E DISTRIBUIÇÕES DE PROCESSOS  
VINCULADOS A TEMAS DE REPERCUSSÃO GERAL NO PRIMEIRO GRAU**

BRASÍLIA  
2025

EURO SABINO DE AZEVEDO

**MODULAÇÃO DE EFEITOS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA NO STF:  
PADRÕES DECISÓRIOS DA CORTE E DISTRIBUIÇÕES DE PROCESSOS  
VINCULADOS A TEMAS DE REPERCUSSÃO GERAL NO PRIMEIRO GRAU**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, Regulação e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Araújo Costa.

BRASÍLIA  
2025

EURO SABINO DE AZEVEDO

**MODULAÇÃO DE EFEITOS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA NO STF:  
PADRÕES DECISÓRIOS DA CORTE E DISTRIBUIÇÕES DE PROCESSOS  
VINCULADOS A TEMAS DE REPERCUSSÃO GERAL NO PRIMEIRO GRAU**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, Regulação e Políticas Públicas.

Brasília/DF, 12 de dezembro de 2025.

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Alexandre Araújo Costa (Orientador)  
Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Fabrício Castagna Lunardi  
Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados

---

Prof. Dr. Adelmar de Miranda Tôrres  
Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

## **RESUMO**

Esta pesquisa analisa os padrões ou tendências decisórias do STF nas modulações de efeitos em matéria tributária e os impactos dessa técnica de decisão na distribuição de processos no primeiro grau. Com o levantamento de casos que tiveram modulação de efeitos (ADI, ADO, ADC, ADPF, RE, ARE e AI) mediante consulta à jurisprudência com palavras-chave específicas (02/01/2025), o estudo revela que o STF frequentemente modulou os efeitos no mérito, demorando de quatro a quase sete anos para julgar; adotou como marco inicial dos efeitos a publicação ou a data da publicação da ata do julgamento do mérito; ressalvou ações pendentes até certo marco ao manter tributações constitucionais, o que, segundo a literatura, pode estimular corridas ao Judiciário; e isentou contribuintes de resarcirem o erário se beneficiados por reduções fiscais constitucionais. Com base no Painel de Consulta ao BNPR e nos sistemas de consulta processual de tribunais pesquisados, analisa-se a distribuição de processos no primeiro grau vinculados a temas de repercussão geral que transitaram até o fim de 2024 e tiveram modulação de efeitos. Os resultados sugerem a ocorrência de maratonas judiciais: grande volume de processos distribuídos no primeiro grau entre a data seguinte ao reconhecimento da repercussão geral e a véspera do início do julgamento dos temas selecionados, correlacionado à demora do STF em julgá-los. Adicionalmente, sugerem a ocorrência de corridas de velocidade na primeira instância quando a Corte, ao atribuir efeitos *ex tunc* à constitucionalidade de tributação, garantiu ou pareceu garantir o prazo futuro para o ajuizamento de ações que ficariam ressalvadas da modulação. Conclui-se pela necessidade de o STF monitorar, de maneira mais transparente, o tempo de tramitação dos processos paradigmas e acompanhar os impactos das modulações no sistema de justiça mediante políticas que aperfeiçoem painéis estatísticos, como os da Corte Aberta ou do Painel BNP (sucessor daquele outro), e fomentem a análise contínua dos dados.

**Palavras-chave:** STF; Modulação; Tributário; Impactos; Primeiro grau.

## ABSTRACT

This research analyzes the decisional patterns or trends of the Brazilian Supreme Court (STF) in modulating the effects of tax matters and the impacts of this decision-making technique on the distribution of cases at the first instance level. By surveying cases that had their effects modulated (ADI, ADO, ADC, ADPF, RE, ARE, and AI) through jurisprudence consultation using specific keywords (02/01/2025), the study reveals that the STF frequently modulated the effects on the merits, taking four to almost seven years to judge; adopted the publication date or the date of publication of the minutes of the judgment on the merits as the starting point for the effects; preserved pending actions up to a certain point by maintaining unconstitutional taxations, which, according to the literature, can stimulate rushes to the Judiciary; and exempted taxpayers from reimbursing the public treasury if they benefited from unconstitutional tax reductions. Based on the BNPR Consultation Panel and the procedural consultation systems of the courts researched, this study analyzes the distribution of first-instance cases linked to general repercussion issues that were processed until the end of 2024 and had their effects modulated. The results suggest the occurrence of judicial marathons: a large volume of cases distributed in the first instance between the day following the recognition of general repercussion and the eve of the start of the judgment of the selected issues, correlated with the delay of the STF in judging them. Additionally, they suggest the occurrence of speed races in the first instance when the Court, by attributing *ex tunc* effects to the unconstitutionality of taxation, guaranteed or seemed to guarantee the future deadline for filing actions that would be exempt from modulation. It is concluded that the STF needs to monitor, in a more transparent manner, the processing time of landmark cases and track the impacts of the modulations on the justice system through policies that improve statistical dashboards, such as those of the Open Court or the BNP Panel (successor to the former), and promote the continuous analysis of data.

**Keywords:** Supreme Federal Court; Modulation; Tax Law; Impacts; First Instance.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AI	Agravo de Instrumento
ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
BNP	Banco Nacional de Precedentes
BNPR	Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios
CBS	Contribuição Social sobre Bens e Serviços
CF	Constituição Federal
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIP/COSIP	Contribuição de Iluminação Pública
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COFINS	Contribuição ao Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CPC	Código de Processo Civil
CPRB	Contribuição Previdenciária sobre Receita Bruta
CSLL	Contribuição Social sobre Lucro Líquido
CTN	Código Tributário Nacional
Difal	Diferencial de Alíquotas
ED	Embargos de Declaração
Finsocial	Fundo de Investimento Social
Funrural	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IA	Inteligência Artificial
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IE	Imposto de Exportação
II	Imposto de Importação
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários

IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD/ITCM	Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
NUP	Número Único do Processo ou Numeração Única do Processo
PIS	Programa de Integração Social
PJ	Pessoa Jurídica
PPA	Plano Plurianual
Qte	Quantidade
RE	Recurso Extraordinário
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJAC	Tribunal de Justiça do Estado do Acre
TJAL	Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas
TJAM	Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas
TJAP	Tribunal de Justiça do Estado do Amapá
TJBA	Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
TJCE	Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
TJES	Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo
TJGO	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
TJMA	Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão
TJMG	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

TJMS	Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul
TJMT	Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso
TJPA	Tribunal de Justiça do Estado do Pará
TJPB	Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba
TJPE	Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco
TJPI	Tribunal de Justiça do Estado do Piauí
TJPR	Tribunal de Justiça do Estado do Paraná
TJRJ	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
TJRN	Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte
TJRO	Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia
TJRR	Tribunal de Justiça do Estado de Roraima
TJRS	Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
TJSC	Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina
TJSE	Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
TJTO	Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins
TRF1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
TRF2	Tribunal Regional Federal da 2ª Região
TRF3	Tribunal Regional Federal da 3ª Região
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região
TRF6	Tribunal Regional Federal da 6ª Região
<i>V.g.</i>	<i>Verbi gratia</i> (tradução livre: por exemplo)

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 REVISÃO DE LITERATURA .....	14
3 AS MODULAÇÕES DE EFEITOS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA NO STF.....	21
3.1 Introdução e metodologia .....	21
3.1.1 Considerações metodológicas .....	21
3.1.2 Classificações tributárias utilizadas .....	24
3.1.3 Descrição geral das modulações de efeitos.....	29
3.2 Modulações que atingiram apenas o nível federal.....	36
3.2.1 Contribuições para a seguridade e outros tributos federais (prescrição e decadência de crédito tributário) .....	36
3.2.2 IRPJ e CSLL .....	37
3.2.3 PIS/COFINS.....	37
3.2.4 Contribuição previdenciária sobre o terço de férias.....	38
3.2.5 Contribuição do empregador rural pessoa jurídica sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção.....	38
3.2.6 Multa no âmbito da CSLL .....	39
3.3 Modulações que atingiram apenas o nível estadual.....	39
3.3.1 Contribuição compulsória de assistência à saúde .....	39
3.3.2 ICMS-seletividade.....	40
3.3.3 ICMS-difal .....	40
3.3.4 Benefícios fiscais relativos ao ICMS .....	41
3.3.5 Demais casos do ICMS .....	42
3.3.6 IPVA .....	44
3.3.7 ITCMD-exterior .....	44
3.3.8 Taxas diversas .....	44
3.3.9 Taxas judiciais, custas judiciais, emolumentos e outras taxas do Poder Judiciário .....	45
3.4 Modulações que atingiram apenas o nível municipal.....	46
3.4.1 IPTU .....	46
3.4.2 ISS .....	47
3.4.3 Taxas diversas .....	48
3.5 Modulações que atingiram os três níveis federativos .....	48
3.5.1 Imunidade do duplo teto (art. 40, § 21, da CF) .....	48
3.5.2 Multa por sonegação, fraude ou conluio .....	49
3.5.3 Taxa de matrícula nas universidades públicas .....	49

3.6 Modulações que atingiram os níveis estadual e municipal.....	50
3.6.1 ICMS versus ISS .....	50
3.7 Discussão: análise dos dados em conjunto .....	51
<b>4 IMPACTOS NO PRIMEIRO GRAU DAS DECISÕES DO STF QUE MODULAM EFEITOS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA.....</b>	<b>61</b>
4.1 Introdução e metodologia .....	61
4.1.1 Considerações metodológicas .....	61
4.1.2 Aspectos gerais.....	71
4.2 Tema 16 (taxa municipal de combate a incêndio) e o primeiro grau do TJSP .....	73
4.2.1 Andamento processual e julgamento do RE paradigma .....	73
4.2.2 Análise da distribuição dos processos incluídos na amostra.....	74
4.3 Tema 69 (ICMS na base do PIS/COFINS) e o primeiro grau do TRF1 .....	77
4.3.1 Andamento processual e julgamento do RE paradigma .....	77
4.3.2 Análise da distribuição dos processos incluídos na amostra.....	78
4.4 Tema 825 (ITCMD-exterior) e o primeiro grau do TJSP .....	82
4.4.1 Andamento processual e julgamento do RE paradigma .....	82
4.4.2 Análise da distribuição dos processos incluídos na amostra.....	84
4.5 Tema 919 (taxa municipal de fiscalização de atividade de telecomunicação) e o primeiro grau do TJSP.....	86
4.5.1 Andamento processual e julgamento do RE paradigma .....	86
4.5.2 Análise da distribuição dos processos incluídos na amostra.....	87
4.6 Tema 1.093 (ICMS-difal) e o primeiro grau do TJSP e do TJDFT .....	89
4.6.1 Andamento processual e julgamento do RE paradigma .....	89
4.6.2 Análise da distribuição dos processos incluídos na amostra.....	91
4.7 Tema 317 (imunidade do duplo teto) e o primeiro grau do TJSP.....	93
4.7.1 Andamento processual e julgamento do RE paradigma .....	93
4.7.2 Análise da distribuição dos processos incluídos na amostra.....	94
4.8 Tema 490 (glosa, pelo estado de destino, de crédito presumido de ICMS unilateral) e o primeiro grau do TJSP.....	96
4.8.1 Andamento processual e julgamento do RE paradigma .....	96
4.8.2 Análise da distribuição dos processos incluídos na amostra.....	97
4.9 Discussão: análise dos dados em conjunto .....	100
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>116</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>122</b>
<b>APÊNDICE A – MODELO DE CÓDIGO EM PYTHON PARA EXTRAÇÃO DE DADOS DO PJE, PRIMEIRO GRAU.....</b>	<b>125</b>

APÊNDICE B – MODELO DE CÓDIGO EM PYTHON PARA EXTRAÇÃO DE DADOS DO E-SAJ, PRIMEIRO GRAU.....	132
APÊNDICE C – DISTRIBUIÇÃO DOS PROCESSOS DAS AMOSTRAS SEGUNDO O FORO/JURISDIÇÃO .....	138
APÊNDICE D – MINUTAS GERADAS PELO “O3” (OPENAI) E RESPECTIVAS ANÁLISES.....	145
ANEXO A – TEMPO MÉDIO PARA DECISÃO DOS TEMAS COM RG RECONHECIDA SEGUNDO A CORTE ABERTA .....	161
ANEXO B – POPULAÇÕES DE PROCESSOS NOS TRIBUNAIS PESQUISADOS, VINCULADOS AOS TEMAS SELECIONADOS .....	162
ANEXO C – PRIMEIRO PROMPT: QUESTIONÁRIO A SER RESPONDIDO PELA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL .....	169
ANEXO D – SEGUNDO PROMPT: CONSOLIDAÇÃO .....	171

## 1 INTRODUÇÃO

Decisões do STF no controle de constitucionalidade de matéria tributária geram impactos significativos para contribuintes e destinatários do produto da arrecadação das tributações. Para contribuintes, o reconhecimento da inconstitucionalidade de uma tributação, no âmbito de ação direta ou em sede de repercussão geral, enseja o direito de cessar pagamentos e, eventualmente, a repetição do indébito. Já para o fisco, a declaração de constitucionalidade de uma exação ou de inconstitucionalidade de uma redução de carga tributária pode resultar na cobrança retroativa de valores não recolhidos, com acréscimo de juros e multas.

A modulação de efeitos (que, embora represente exceção à regra da nulidade do ato inconstitucional, tem sido utilizada com certa frequência) é capaz de alterar essa dinâmica, gerando inclusive direitos e obrigações diversas para pessoas que estavam em situações jurídicas semelhantes. Por exemplo, ao modular para que a inconstitucionalidade de um tributo tenha efeitos *ex nunc*, com ressalva apenas das ações pendentes até a publicação do acórdão, o contribuinte que pagou indevidamente, mas não ajuizou demanda até o marco temporal, perde o direito à repetição do indébito. Além disso, quem deixou de pagar o tributo inconstitucional, mas não impugnou judicialmente a sua validade, pode ficar sujeito à cobrança retroativa.

Por outro lado, ao modular a constitucionalidade de um tributo para ter efeitos *ex nunc* a partir da publicação do acórdão, ressalvando valores pagos até então, as administrações tributárias que não obtiveram êxito na persecução dos créditos relativos até aquele marco perdem a chance de cobrá-los. Se o STF fixa que a inconstitucionalidade de um benefício tributário tem efeitos *ex nunc* sem ressalvas, os contribuintes que usufruíram da benesse não são obrigados a ressarcir o erário.

Esses impactos fazem com que a forma como o STF estabelece uma modulação possa influenciar o comportamento processual dos sujeitos da relação tributária. Por exemplo, naquele caso de declaração de inconstitucionalidade de tributo com efeitos *ex nunc* e ressalva, a modulação pode induzir os contribuintes a ajuizarem demandas no intervalo entre a proclamação do resultado e a publicação do acórdão, a fim de garantir a repetição do indébito.

Os padrões ou tendências decisórias da Corte também são cruciais. A percepção social de que, na declaração de inconstitucionalidade de tributos, o STF tende a adotar o efeito *ex nunc* e a ressalvar ações pendentes, pode levar contribuintes a ajuizar ações (como mandados de segurança ou ações declaratórias de inexistência de relação jurídico-tributária com pedido de

repetição) tão logo a repercussão geral seja reconhecida ou a ADI seja proposta. Analogamente, ao saber que a Corte tende a conferir efeitos prospectivos à declaração de constitucionalidade de um tributo, ressalvando apenas os valores já pagos, o Fisco pode acelerar a persecução e a execução dos créditos para aproveitar essa ressalva logo após o reconhecimento da repercussão geral ou a propositura da ação direta.

Esse tipo de reação em cadeia (corrida ao Judiciário) tem conduzido a questionamentos sobre a atuação da Corte na modulação de efeitos. No Tema 985 (RE 1.072.485-ED), o STF modulou a decisão que reconheceu a constitucionalidade de uma tributação para produzir efeitos *ex nunc*, a partir da publicação da ata do julgamento do mérito, mas ressalvou os valores pagos e não impugnados judicialmente até essa referência. A Fazenda Nacional, insatisfeita, argumentou que a decisão deveria ter efeitos a partir da afetação da matéria à sistemática da repercussão geral, ou que deveriam ser ressalvadas apenas as ações ajuizadas até esse marco, alegando o volume massivo de novas ações após a afetação. Na ocasião, o então Presidente da Corte sinalizou que o Tribunal poderia refletir sobre o tema em casos futuros, citando um grupo de trabalho que revelou um “incremento muito expressivo de litigiosidade” após a atribuição de repercussão geral e um aumento ainda maior quando a pauta de julgamento era anunciada.

A presente dissertação se propõe a contribuir para essa urgente reflexão sobre a modulação de efeitos em matéria tributária.

O estudo tem por objeto descrever os eventuais padrões ou tendências de decisão do STF nessa seara (modulações de efeitos em matéria tributária) e os impactos das modulações na distribuição de processos no primeiro grau vinculados a temas de repercussão geral transitados em julgado até 31/12/2024<sup>1</sup>. Ao longo da pesquisa, explora-se a possibilidade de a inteligência artificial (IA) generativa propor, de maneira autônoma, a referida técnica de decisão na elaboração de minutas de decisão sobre os REs paradigmas, avaliando sua capacidade de identificar os casos em que a modulação é pertinente<sup>2</sup>.

Além do presente capítulo introdutório, a dissertação está dividida em mais quatro.

<sup>1</sup> Caso o objeto da pesquisa fosse colocado em forma de pergunta, ela seria a seguinte: quais são os impactos da modulação de efeitos em matéria tributária pelo STF, considerando seus padrões ou tendências decisórias, na distribuição de processos no primeiro grau?

<sup>2</sup> O uso da referida tecnologia tem crescido na Suprema Corte. A IA generativa foi inicialmente aplicada pelo STF na redação de ementas de votos, na elaboração de relatórios em REs e AREs e na análise inicial de reclamações. Atualmente, seu uso se expandiu, abrangendo, por exemplo, questionários para agravos regimentais e até decisões monocráticas finais em RE e ARE (Brasil, 2025). Quiçá, no futuro, seja utilizada como ferramenta para auxiliar a Corte na modulação de efeitos em matéria tributária.

O segundo capítulo é dedicado à revisão de literatura, com destaque para estudos empíricos que tangenciaram a questão da modulação de efeitos em matéria tributária pela Suprema Corte. O terceiro capítulo investigará as duas primeiras das cinco etapas de investigação e análise da dissertação: (i) identificar as decisões do STF com modulações de efeitos em matéria tributária e (ii) analisá-las, em busca de eventuais padrões ou tendências de decisão da Corte nesse âmbito. O quarto capítulo se concentrará nas três etapas finais da pesquisa: (iii) identificar os temas de repercussão geral que tiveram modulações de efeitos e transitaram em julgado até 31/12/2024; (iv) encontrar processos vinculados a esses temas e suas datas de distribuição no primeiro grau, o que permitirá averiguar os períodos nos quais lá houve os maiores volumes de processos distribuídos ou os mais elevados ritmos de distribuição diária de processos (corridas ao Judiciário); e (v) solicitar que um modelo de IA, alimentado com peças processuais dos REs paradigmáticos desses temas, elabore minutas de decisão. Com essas etapas será possível avaliar (objeto central da dissertação) os impactos na distribuição de processos no primeiro grau das modulações do STF estabelecidas em tais temas, comparando-as com os padrões ou tendências de decisão da Corte; e examinar a capacidade de a IA identificar, de maneira autônoma, os casos em que a modulação seria pertinente, comparando as eventuais modulações por ela propostas também com os referidos padrões decisórios ou tendências decisórias. Por fim, o quinto capítulo é dedicado à conclusão, com exposição dos achados da pesquisa e de suas principais limitações.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

Quando se analisam os efeitos das decisões tomadas pelo STF no controle de constitucionalidade de normas no Brasil, é comum a comparação entre as teorias da anulabilidade e da nulidade, e entre os controles difuso e concentrado.

Segundo a teoria da anulabilidade, que tem base histórica no sistema austríaco, a norma é considerada válida e eficaz até que sua inconstitucionalidade seja pronunciada pelo órgão judicial competente. A decisão judicial, nesse caso, tem caráter constitutivo. Já pela teoria da nulidade, a norma inconstitucional é nula desde seu nascimento (*natimorta*). Essa perspectiva tem fundamento na orientação norte-americana, advinda do emblemático caso *Marbury v. Madison*, de que a norma inconstitucional não é Direito de forma alguma. Nessa óptica, a decisão que reconhece a inconstitucionalidade de uma norma tem caráter declaratório, operando efeitos retroativos (*ex tunc*). No Brasil, essa teoria tem prevalecido (Mendes; Branco, 2017; Barroso, 2009).

Quanto à espécie de controle de constitucionalidade, prevalece o entendimento de que a decisão proferida pelo STF em controle abstrato tem efeitos *erga omnes* (como consequência do processo objetivo) e vinculantes, atingindo a administração pública em todas as esferas federativas e os órgãos do Poder Judiciário, com a exceção da própria Suprema Corte. Tais consequências estão previstas no texto constitucional (art. 102, § 2º) e em leis ordinárias (Leis 9.868/1999 e 9.882/1999). No controle difuso, a decisão tem, tradicionalmente, efeito *inter partes*. Em se tratando do regime de repercussão geral, a decisão do STF nessa seara deve ser observada, obrigatoriamente, pelos demais órgãos jurisdicionais (art. 927 do CPC).

Em termos práticos, esses efeitos geram consequências significativas. Por exemplo, a declaração de inconstitucionalidade de uma tributação enseja o fim do pagamento por parte dos contribuintes beneficiários da decisão e a possibilidade de repetição do indébito tributário. Por outro lado, a declaração de constitucionalidade de uma tributação ou a inconstitucionalidade de uma redução de carga tributária pode resultar em cobranças retroativas por parte do Fisco.

As consequências usuais do controle de constitucionalidade, mormente o citado efeito *ex tunc*, já geraram embaraços, entrando em choque com a segurança jurídica ou outros preceitos constitucionais. Em razão disso, houve a necessidade de aprimorar as decisões em controle de constitucionalidade, flexibilizando tais consequências. Nesse contexto, Barroso (2009) cita, por exemplo, o julgamento do RE 122.202. Nesse caso, embora tenha reconhecido a inconstitucionalidade de determinado aumento de remuneração concedido a magistrados, o

STF concluiu que os valores indevidamente recebidos antes desse reconhecimento não precisariam ser devolvidos aos cofres públicos.

Com as Leis 9.868/1999 e 9.882/1999, foi expressamente prevista a possibilidade de o STF, em controle abstrato e com o voto de dois terços de seus membros, flexibilizar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, considerando a segurança jurídica ou o excepcional interesse social. Conforme os arts. 27 e 11 das referidas leis, respectivamente, ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, o STF pode restringir os efeitos dessa declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento fixado.

Nas palavras de Humberto Ávila, “[a] ‘modulação’ dos efeitos temporais das decisões consiste, pois, numa forma de ‘moderar’ os efeitos da anulação” (2011, p. 497). Segundo o jurista, trata-se de mecanismo de caráter excepcional, mormente em razão de sua utilização resultar em contradição no sistema e, assim, afetar a cognoscibilidade, a confiabilidade e a calculabilidade do Direito: “se o Direito postula a sua obediência, sempre que são mantidos os efeitos produzidos por ato contrário àquele tolera-se e, por via reflexa, incentiva-se a sua violação” (2011, p. 497).

Em razão da necessidade de a modulação de efeitos ser utilizada de maneira excepcional, o referido autor sustenta que ela deve atender a certos requisitos.

Da óptica de Ávila, a modulação deve ter como pressupostos a excepcionalidade do caso objeto da decisão e a inexistência de chapada inconstitucionalidade do ato controlado. Quanto às finalidades, ela deve ser empregada para restaurar o estado de constitucionalidade, proteger diretamente a segurança jurídica objetiva e indiretamente dos direitos fundamentais e evitar grave ameaça à segurança jurídica. No tocante ao procedimento, o uso da referida técnica decisória deve observar a garantia do contraditório; a preservação da eficácia retroativa para o caso precursor, os casos em andamento e os não decaídos; e sua segura aplicação com base na segurança jurídica. Em relação ao penúltimo ponto, o jurista esclarece que a aplicação dos efeitos prospectivos ao caso precursor e aos em andamento “conduziria à restrição excessiva do direito fundamental de proteção judicial: o autor da ação [...] receberia [...] ‘pedra, em vez de pão (*Stein, statt Brot*), obtendo, por isso, uma ‘vitória de Pirro’” (2011, p. 575).

É importante notar que, entre outros diplomas<sup>3</sup>, o CPC também contém um importante dispositivo que possibilita a modulação de efeitos pelo STF, embora em contexto distinto. Segundo o art. 927, § 3º, é possível, estando presentes o interesse social e a segurança jurídica, a modulação de efeitos no caso de alteração de jurisprudência dominante do STF e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos<sup>4</sup>.

Cabe ressaltar que a Suprema Corte pode modular efeitos não só de decisões que declaram a inconstitucionalidade, mas também, quando atendidos os pressupostos, de decisões que declaram a constitucionalidade. Foi o que ocorreu, por exemplo, no Tema 985 (contribuição previdenciária sobre o terço de férias), mencionado na introdução.

No que diz respeito a pesquisas empíricas que tangenciaram o tema da modulação de efeitos pelo STF, Dimoulis e Lunardi (2016), em estudo atualizado até outubro de 2015, encontraram 32 ADIs de diversas matérias nas quais essa técnica de decisão (modulação de efeitos) foi aplicada e realçaram que seu uso havia aumentado em 2014 e 2015, quando ocorreram 11 modulações. Os autores advertiram que, caso esse padrão se mantivesse nos anos seguintes, a modulação deixaria de ser medida excepcional e impactaria até a esfera tributária.

Magalhães (2023), pesquisando no *site* do STF, encontrou 80 casos em matéria tributária nos quais a modulação dos efeitos da decisão foi aplicada ou apenas debatida em um período de dez anos. Ao analisar os limites sistêmicos para modulação de efeitos em matéria tributária, ela concluiu, entre outros pontos, que o intérprete deve buscar “apenas fundamentos constitucionais ou legais, utilizando-se de argumentos exógenos ao sistema jurídico apenas para contextualizar e contemporizar o debate” (2023, p. 148). Ao longo do estudo, citou como vetores constitucionais a serem observados na modulação os princípios da supremacia constitucional, legalidade, segurança jurídica, isonomia fiscal, neutralidade concorrencial e

<sup>3</sup> A modulação de efeitos igualmente foi prevista na lei que tratou das súmulas vinculantes (art. 4º da Lei 11.417/2006). Ainda em matéria de modulação, Magalhães (2023) explora os arts. 23 e 24 da LINDB. O primeiro indica que uma decisão judicial (dentre outras esferas) que confira nova interpretação ou orientação sobre norma de conteúdo indeterminado, e que venha impor novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição. Isso deve ocorrer sempre que esse regime for indispensável para que a nova disciplina seja cumprida de forma proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. O segundo, por sua vez, preconiza que a revisão judicial (dentre outras esferas) da validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa do passado deve levar em conta as orientações que vigoravam na época. Veda-se a anulação das situações plenamente constituídas mediante a aplicação retroativa de nova orientação geral.

<sup>4</sup> O CPC ainda menciona a modulação, em atenção à segurança jurídica, ao consignar que essa técnica pode ser aplicada às decisões do STF em controle de constitucionalidade concentrado ou difuso que acarretam a inexigibilidade da obrigação de pagar quantia certa reconhecida em título executivo judicial com fundamentos inconstitucionais (arts. 525, §§ 13 e 14; e 535, §§ 5º e 6º).

proteção da confiança. Ao tratar dos parâmetros infraconstitucionais, indicou que eles podem ser encontrados no art. 27 da Lei 9.868/1999, nos arts. 23 e 24 da LINDB e no art. 927, § 3º, do CPC.

Piscitelli e Araujo (2024), também em pesquisa no *site* do STF, encontraram 12 acórdãos proferidos em regime de repercussão geral que trataram de matéria tributária e tiveram efeitos modulados com base no art. 27 da Lei 9.868/1999 ou no art. 927, § 3º, do CPC. Ao se concentrarem em sete temas nos quais o impacto orçamentário foi utilizado como justificativa para a modulação, concluíram que inexiste conexão clara entre esse argumento e o interesse social, ou uma avaliação crítica dos julgadores quanto aos impactos apontados pelo Poder Público.

Arruda (2024), ao pesquisar os critérios para a aplicação, pelo STF, da modulação dos efeitos em matéria tributária, identificou que até março de 2020 (Decreto Legislativo 6/2020, que reconheceu estado de calamidade pública em razão da COVID-19), houve 17 decisões com modulação nesse campo. Após, esse número teria saltado para 54. O autor observou que, no passado, o principal balizador da modulação era a mudança da jurisprudência do STF. No entanto, a partir de março de 2020, o Tribunal passou a admitir modulação em razão de alteração de entendimento que prevalecia no STJ e a utilizar critérios variados nas modulações, relacionados aos impactos financeiros de suas decisões, geralmente favorecendo o erário ou grupos em situação de vulnerabilidade. O pesquisador também destacou que a insegurança quanto aos critérios aplicáveis à modulação tem levado à crescente judicialização com o objetivo de se resguardarem direitos patrimoniais.

Nascimento e Conrado (2024), analisando 15 temas de repercussão geral e três temas repetitivos com modulação de efeitos em matéria tributária, sustentaram que houve crescimento do uso dessa técnica no STF e no STJ, especialmente em casos de relevante impacto fiscal ou financeiro em desfavor da Fazenda Pública ou de contrariedade à jurisprudência dominante. Eles apontaram que, nas modulações relativas a decisões contrárias ao Fisco, costuma-se prestigiar os contribuintes que ingressaram com ações judiciais antes do corte temporal previsto na modulação, garantindo-lhes a restituição dos montantes discutidos. Já nas decisões favoráveis ao Fisco envolvendo alteração de jurisprudência, as modulações costumam assegurar que os contribuintes que ingressaram com ação antes fiquem livres do recolhimento dos valores controversos até o marco temporal estabelecido. Em poucos casos, esse tipo de livramento teria sido garantido aos contribuintes mesmo sem prévio ajuizamento de ação

(Temas 379, 962 e 827). Para os autores, os tribunais estariam adotando como marco temporal nas modulações “o momento em que houve um primeiro pronunciamento de mérito definitivo sobre a matéria, podendo esse marco variar entre a data de julgamento e a da ata de publicação do acórdão (o mais recorrente)” (2024, p. 22-23). Eles sugerem que, para mitigar os riscos quanto à adoção de certos cortes temporais em modulações e preservar seus direitos, as empresas antecipem ao máximo a propositura de ações judiciais.

Pencak e Andrade (2024), ao analisar quatro temas de repercussão geral (Temas 69, 962, 1.279 e 863), defenderam a necessidade de padronização e sistematização das modulações de efeitos realizadas pelo STF em matéria tributária. Os autores criticaram o fato de que as modulações e suas ressalvas variariam “conforme a vontade dos Ministros, muitas vezes de forma desmotivada e causando grave instabilidade” (2024, p. 128). Apesar disso, reconheceram que a Suprema Corte estaria abrindo espaço para o debate das modulações pelas partes. Ao longo do estudo, os pesquisadores ressaltaram que o Tribunal deve incluir, nas ressalvas às modulações de efeitos de decisões que declararam a constitucionalidade de tributos, os fatos geradores ainda não objeto de autuações praticados pelos contribuintes, e não apenas as ações ajuizadas e/ou os processos administrativos protocolados. Eles enfatizam que, se esses fatos geradores não forem ressalvados, os contribuintes continuam sujeitos à cobrança de tributos com base em lei constitucional.

Dias (2024) apontou uma tendência de crescente discussão de temas de repercussão geral e de modulações dos efeitos de decisão em matéria tributária no STF no período de 2007 a 2024. A pesquisadora destacou um aumento considerável do número de decisões moduladas entre 2019 e 2024: sete em 2019; oito em 2020; 17 em 2021; 29 em 2022; oito em 2023; e uma única até 31/08/2024. Ao tratar dos critérios para a modulação de efeitos na seara tributária, a autora defendeu que essa técnica visa, quanto à segurança jurídica, preservar a credibilidade do ordenamento jurídico; e, quanto ao interesse social (art. 927, § 3º, do CPC) ou ao excepcional interesse social (art. 27 da Lei 9.868/1999 e art. 11 da Lei 9.882/1999), promover direitos difusos ou coletivos amparados pelo texto constitucional. Contudo, em sua análise, o STF nem sempre seguiria os critérios necessários para a verificação da segurança jurídica, do interesse social ou do excepcional interesse social.

Um relatório publicado no Jota por Mengardo e Bonfati (2025), datado de maio de 2025, revelou que, entre 2017 e 2025, 35 questões tributárias foram moduladas, sendo que 60% das modulações foram desfavoráveis aos contribuintes, 28,57% favoráveis e 11,43% indefinidas.

As autoras notaram que a proporção da vitória para o Fisco se torna ainda maior ao se considerar o número de processos analisados – foram estudados 82 processos. Indicaram que, de modo geral, o STF optaria pela “modulação ‘para frente’, com a decisão valendo a partir da data do julgamento, da publicação do acórdão ou da ata de julgamento” (2025, p. 4), sendo que, em alguns casos, a Corte previu que a decisão valeria a partir do exercício seguinte ao da análise do caso.

Manfra (2024), com base em pesquisa empírica sobre julgados do STF, sustentou que há “alto índice de reconhecimento de inconstitucionalidades em matéria tributária” (2024, p. 370) e “número relevante de modulações, com uma tendência crescente de frequência e intensidade na aplicação do instituto” (2024, p. 370). Foram identificados 102 casos com modulação de efeitos. Segundo o pesquisador, a Corte tem utilizado critérios temporais diversos nas modulações de efeitos em matéria tributária, demonstrando a ausência de um padrão decisório claro. Ele encontrou ao menos oito tipos de marcos temporais adotados nas modulações<sup>5</sup>. Manfra também apontou que o STF tem adotado um número variado de exceções materiais à aplicação da modulação. De sua perspectiva, esse cenário gera imprevisibilidade, agravada pelo fato de que, a partir de 2019, as modulações teriam passado a ser estabelecidas no julgamento de embargos de declaração, ou seja, após a apreciação do mérito. Além disso, o pesquisador criticou a inconsistência na fundamentação empregada pela Corte para modular os efeitos das decisões.

As pesquisas mencionadas revelam aspectos importantes sobre a modulação dos efeitos em matéria tributária realizada pela Suprema Corte. A presente dissertação, focada em descrever os eventuais padrões ou tendências de decisão do STF nas modulações de efeitos em matéria tributária e os impactos dessa técnica decisória na distribuição de processos no primeiro grau vinculados a temas de repercussão geral transitados em julgado até 31/12/2024, visa contribuir para o amadurecimento dos debates em torno do tema. O estudo fará comparações, especialmente no tocante a marcos temporais, com aqueles eventuais padrões ou tendências decisórias do STF. Além disso, ao longo do trabalho, será analisada a possibilidade de a IA elaborar, de maneira autônoma, propostas de modulações de efeitos quanto aos REs paradigmáticos dos referidos temas de repercussão geral, a fim de examinar sua capacidade de identificar os

---

<sup>5</sup> Estes foram os critérios temporais encontrados por Manfra (2024): data de algum fato jurídico anterior; data da concessão de medida cautelar, na própria ação ou em outra sobre a mesma matéria; data do julgamento; data da publicação da ata de julgamento; data da publicação do acórdão; data do julgamento de questão de ordem; data da publicação da ata de julgamento dos embargos de declaração; e, por fim, algum marco temporal futuro.

casos em que essa técnica decisória é pertinente, comparando tais propostas também com os citados padrões decisórios ou tendências de decisão da Suprema Corte.

Destaca-se que este trabalho não tem o objetivo de avaliar a correção dos motivos utilizados pelo STF nas modulações de efeitos analisadas, nem verificar se os requisitos para as modulações foram preenchidos. Esses pontos, embora dialoguem com o objeto da pesquisa, excedem seu escopo. Enfatiza-se também que a reforma tributária veiculada por meio da EC 132/2023 não foi considerada nesta dissertação, uma vez que nenhum dos casos que compuseram as bases de dados focou em disposição trazida pela citada emenda constitucional.

### 3 AS MODULAÇÕES DE EFEITOS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA NO STF

#### 3.1 Introdução e metodologia

##### 3.1.1 Considerações metodológicas

Este capítulo inicia o trabalho de campo da pesquisa: identificar as decisões do STF com modulação de efeitos em matéria tributária e analisá-las para, então, buscar eventuais padrões ou tendências de decisão. Esses serão examinados com base no conceito estatístico de moda, isto é, o valor que mais se repete em um conjunto de dados. Segundo a Estatística, como medida de tendência central, a moda “é um valor que representa uma observação típica ou central de um conjunto de dados” (Larson; Farber, 2015, p. 64). Nesse sentido, adota-se, na presente pesquisa, a compreensão de que padrão ou tendência decisória consiste no posicionamento do STF que foi encontrado com maior frequência no conjunto de julgados analisados em determinado contexto<sup>6</sup>.

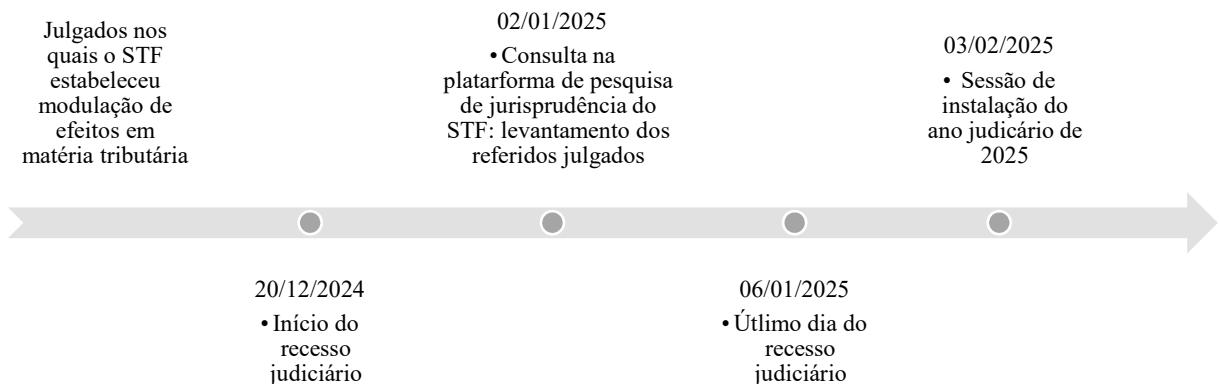
Vale realçar, ainda, que dizer que eventuais padrões ou tendências de decisão não são claros não significa que eles sejam inexistentes, mas apenas que é necessário esforço considerável para apreendê-los.

O site da Suprema Corte não contém uma base de dados específica e disponível ao público na qual constem as decisões em que houve modulação de efeitos de decisão em matéria tributária. Em razão disso, a coleta de casos foi realizada manualmente em 02/01/2025 na plataforma de pesquisa de jurisprudência. Por força do recesso judiciário de 20/12/2024 a 06/01/2025 (art. 62, inciso I, da Lei 5.010/1966) e dos filtros a seguir mencionados, todas as decisões da base de dados foram proferidas pelo Plenário do STF no máximo até 19/12/2024 (esquema 1) e representam juízo exauriente.

---

<sup>6</sup> Segundo Larson e Farber “a moda é a única medida de tendência central que pode ser usada para descrever dados no nível nominal de mensuração” (2015, p. 67).

**Esquema 1 – Momento da consulta na plataforma de pesquisa de jurisprudência do STF na linha do tempo**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para a pesquisa, foram utilizadas as seguintes palavras-chave e operadores no campo “pesquisa em todos os campos”: (modul\$) e (tributário ou imposto\$ ou II ou IE ou IPI ou IOF ou IR ou IRPJ ou IRPF ou ITR ou ICMS ou IPVA ou ITCMD ou ITCM ou ISS ou IPTU ou ITBI ou taxa\$ ou emolumento\$ ou contribuiç\$ ou PIS ou COFINS ou CSLL ou CIDE ou CPRB ou CIP ou FUNRURAL ou “empréstimo compulsório” ou “empréstimos compulsórios”) não penal não criminal não crime. Mantiveram-se selecionadas as opções “acórdãos” no campo Base e as opções “Sinônimos”, “Plural” e “Busca exata entre aspas” no campo Opções de Pesquisa. Foi selecionada a opção “Tribunal Pleno” no campo Órgão Julgador e as opções “ADI”, “ADC”, “ADO”, “ADPF”, “RE”, “ARE” e “AI” no campo Classe. Não foi fixado termo *a quo*.

A base de dados inicial<sup>7</sup> exigiu um processo de depuração para assegurar que apenas casos pertinentes permanecessem. Nesse contexto, foram excluídos os casos que: não versavam sobre direito material tributário (como o RE 1.288.634, que tratou de repartição de receita de imposto entre municípios; e o RE 669.196, que tratou de regulamento de programa de recuperação fiscal à luz do contraditório e da ampla defesa, relacionados ao campo processual); tratavam da matéria, mas não tiveram modulação dos efeitos da decisão; continham modulação de decisões tomadas em cognição sumária (ADI 7.633)<sup>8</sup>; eram repetição do mesmo processo

<sup>7</sup> Essa base de dados inicial está disponibilizada neste link: [https://unbbr-my.sharepoint.com/:f/g/personal/232118347\\_aluno\\_unb\\_br/EtN1MR0ExLpGq4KyOLD-eP8BIUtomVkoUoMUAeFNoUKaCw](https://unbbr-my.sharepoint.com/:f/g/personal/232118347_aluno_unb_br/EtN1MR0ExLpGq4KyOLD-eP8BIUtomVkoUoMUAeFNoUKaCw).

<sup>8</sup> A intenção, com essa exclusão, é que a pesquisa reflita os eventuais padrões ou tendências decisórias da Corte em modulações de efeitos de decisões tomadas em juízo exauriente.

(por exemplo, como a pesquisa retornou a ADPF 512 e a ADPF 512-ED, a base de dados considera uma única ADPF 512); possuíam matéria muito específica e distinta dos casos pertinentes (ADI 4.425, que tratou de precatórios).

Em contrapartida, a base foi acrescida dos casos que, alinhados com os propósitos do levantamento, apareceram apenas como “Acórdãos no mesmo sentido” em resultados que trataram de outros atos normativos (*vide o rol constante da nota de rodapé*)<sup>9</sup>. Foi o que ocorreu, por exemplo, com a ADI 6.827/PI, a qual foi mencionada como acórdão no mesmo sentido da ADI 6.822/PB. Casos que versavam sobre a mesma norma do ente federado deixaram de ser incluídos para evitar redundância. Sendo assim, não foram incluídas na base as ADIs 6.624/AM, ADIs 4.712/DF (*sic*) e 4.713/DF, que apareceram como acórdãos no mesmo sentido das ADI 6.144/AM, 4.596/CE e 4.628/DF, respectivamente. Ademais, foi excluído o RE 556.664 e não acrescido o RE 559.882, em razão de ambos terem versado sobre as mesmas normas federais apreciadas nos Temas 2 e 3, todos julgados em conjunto.

Ao final, a base de dados consolidou 106 resultados, contendo as classes ADC, ADPF, ADI e RE.<sup>10</sup>

Para classificar os tributos atingidos pelas modulações, foi utilizada a classificação quinquipartite conforme a doutrina de Leandro Paulsen. A maioria das modulações versou sobre exações amplamente conhecidas. As modulações também foram classificadas de acordo com o nível federativo ao qual se relacionava o tributo ou a multa por elas atingidos. Na maioria das vezes, os casos puderam ser classificados no nível federal, estadual ou municipal. Foram classificadas simultaneamente nos níveis estadual e municipal cinco modulações, em razão de terem atingido, ao mesmo tempo, tributos estaduais e municipais (ADIs 1.945, 5.659 e 5.576 e Temas 590 e 379). Foram classificados, simultaneamente, em todos os níveis federativos três casos, por terem atingido, ao mesmo tempo, tributos ou multas tributárias federais, estaduais e municipais (Temas 40, 317 e 863).

---

<sup>9</sup> Rol de casos que estavam citados como “Acórdãos no mesmo sentido” e foram acrescentados na base de dados: ADIs 6.823 e 6.840 (citadas na ADI 6.820); ADIs 6.827 e 6.831 (citadas na ADI 6.822); ADIs 6.834 e 6.835 (citadas na ADI 6.825); ADIs 6.837, 6.829 e 6.832 (citadas na ADI 6.817); ADIs 7.116, 7.119 e 7.122 (citadas na ADI 7.111); ADIs 7.118 (citada na ADI 7.120); ADIs 7.121, 7.125 e 7.128 (citadas na ADI 7.112); ADIs 7.126 e 7.129 (citadas na ADI 7.110); ADIs 7.127 e 7.131 (citadas na ADI 7.108).

<sup>10</sup> Os critérios de pesquisa não retornaram nem a ADI 2.663 nem o RE 1.338.750. Anote-se também que, em razão do corte temporal, a pesquisa não teria como abranger, *v.g.*, os Temas 1.266 (RE 1.426.271) e 1.367 (RE 1.490.708) ou as ADPFs 1.028 e 1.029, cujos méritos foram julgados em 2025.

Com a base coletada, foi possível extrair os padrões ou tendências de decisão utilizados pelo STF na modulação de efeitos em matéria tributária, tanto no controle abstrato de constitucionalidade quanto no difuso. Os *softwares* Excel e Tableau auxiliaram na análise dos dados.

É importante destacar que, dos 106 casos analisados, apenas cinco ainda não haviam transitado em julgado ou não tinham sido baixados ao arquivo até 31/12/2024 (ADIs 5.882 e 7.112 e Temas 985, 863 e 881). As conclusões desta parte do estudo refletem os padrões até o marco de 19/12/2024, não obstante a possibilidade de haver eventual alteração nas modulações estabelecidas nesses cinco casos por recursos julgados posteriormente.

### **3.1.2 Classificações tributárias utilizadas**

Para a análise dos padrões ou tendências de decisão do STF em modulações de efeitos em matéria tributária, a pesquisa adota a classificação quinquipartite quanto aos tributos atingidos pelas modulações, com a separação adicional por nível federativo.

O estudo baseia-se na doutrina de Leandro Paulsen, que defende que a Constituição Federal utiliza critérios diversos, além do fato gerador, para caracterizar os tributos. Para ele, o art. 4º do CTN, ao estipular que a natureza jurídica do tributo é determinada pelo fato gerador, deve ser interpretado com reservas. Paulsen, citando lições de Geraldo Ataliba, destaca que a base de cálculo (núcleo do aspecto quantitativo da exação) tem relevância na identificação dos tributos, devendo estar em harmonia com os demais aspectos da norma tributária impositiva.

Paulsen também aponta que a disciplina do CTN segundo a qual a destinação legal da arrecadação seria irrelevante para qualificar a natureza jurídica do tributo está superada. A incorporação das contribuições especiais e dos empréstimos compulsórios no sistema exige que tais tributos sejam identificados a partir de sua finalidade, tornando a destinação legal um critério relevante de identificação.

O autor destaca, ainda, que a identificação da natureza jurídica da exação é determinada pelos aspectos da norma tributária impositiva, e não por sua denominação ou características formais. Admite, nesse contexto, a possibilidade de interpretação conforme à Constituição Federal de certas figuras legais para requalificar os tributos rotulados de forma inadequada. Mas, inexistindo compatibilidade com qualquer das espécies tributárias admitidas constitucionalmente, aponta a necessidade do reconhecimento da inconstitucionalidade.

Paulsen defende a existência de cinco espécies de tributos estabelecidas pela Constituição Federal: imposto, taxa, contribuição de melhoria, empréstimo compulsório e contribuição especial, compondo a classificação quinquipartite. Ele argumenta que o art. 5º do CTN, que limita os tributos às três primeiras espécies, deve ser lido com ponderação, pois, à época de sua edição, não havia “amadurecimento suficiente” (2022) do tema.

Conforme o especialista, os impostos incidem sobre revelações de riqueza do contribuinte, com fatos geradores relacionados a ele, sem vínculo com alguma atuação estatal específica. Por isso, devem ser dimensionados de acordo com essa riqueza. Além disso, sua arrecadação não pode ser vinculada previamente a nenhum órgão, fundo ou despesa (art. 167, IV), salvo as exceções constitucionais expressas.

Na pesquisa, foram classificados como impostos os seguintes tributos, que são amplamente conhecidos: em nível federal, o IRPJ; em nível estadual, o ICMS, o IPVA e o ITCMD; em nível municipal, o IPTU e o ISS. As modulações que se imbricaram com o conflito entre o ICMS e o ISS foram enquadradas, simultaneamente, nos níveis estadual e municipal (ADIs 1.945, 5.659 e 5.576; Temas 590 e 379).

Quanto às taxas, Paulsen explica que podem ser instituídas pelo exercício do poder de polícia (concebido no art. 78 do CTN) ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição (conforme art. 79). O doutrinador aponta serem elas inadmissíveis em razão de serviços que o texto constitucional define como dever do Estado e direito de todos, sendo inválidas, assim, a taxa municipal de combate a incêndios (Tema 16)<sup>11</sup> e a taxa de matrícula nas universidades públicas (Súmula Vinculante 12). Todos os entes federativos podem instituir taxas, desde que vinculadas a serviços ou poderes de sua competência político-administrativa.

Inspiradas na justiça comutativa, as taxas atribuem o custeio das atividades estatais aos contribuintes a elas diretamente relacionados. Seu valor deve guardar razoável equivalência com o custo da atividade estatal, respeitando seu caráter sinalagmático. Além disso, não pode ter base de cálculo própria dos impostos, nem sua arrecadação pode ser destinada à atividade estatal diversa daquela que visa custear. Paulsen afirma que, “sendo as taxas cobradas em razão de um serviço ou do exercício do poder de polícia, está clara a intenção do Constituinte no

---

<sup>11</sup> No Tema 1.282 (RE 1.417.155), o STF concluiu pela constitucionalidade das taxas estaduais de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate.

sentido de que isso implique o **custeio de tais atividades estatais**” (2022, grifo do autor), mesmo inexistindo expressa vinculação legal.

No âmbito da pesquisa, foram enquadradas como taxas estaduais: as taxas judiciárias, as custas judiciais, os emolumentos e as outras taxas instituídas pelo Poder Judiciário em nível estadual, no que se incluiu, v.g., o selo de autenticidade cobrado na fiscalização de atos notariais, de registro e distribuição (ADI 5.288); a taxa de serviço de trânsito (alteração de registro e expedição de certificados); as taxas de recurso administrativo, perícias e diligências; e a taxa estadual de combate a incêndio. A contribuição do outorgante debatida na ADI 5.736 foi classificada na categoria de taxas judiciárias, custas judiciais ou emolumentos, por estar vinculada à juntada de mandato nos autos e ao impulso processual, atividade estatal específica e divisível. Registre-se que o STF se valeu de jurisprudência (ADI 3.111) atinente a tal categoria para modular a decisão proferida naquela ação direta e que o CNJ reconheceu (no pedido de providências nº 0003030-19.2013.2.00.0000) a conexão histórica do tributo com a Lei paulista 5.174/1959, que previa “taxa” fixa destinada à Carteira de Previdência dos Advogados de São Paulo, cobrada “a título de contribuição individual do mandante, sobre todo instrumento de mandado judicial oferecido ou produzido em juízo” (art. 16, inciso V) ou “sobre qualquer substabelecimento nas condições do inciso anterior” (art. 16, inciso VI).

No nível municipal, foram identificadas como taxas: a taxa municipal de combate a incêndio; a taxa de fiscalização do funcionamento de torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz; e a taxa de fiscalização do funcionamento de postes de energia.

A taxa de matrícula nas universidades públicas (Tema 40) foi enquadrada, simultaneamente, nas três esferas federativas, em razão de haver estabelecimentos federais, estaduais e municipais desse tipo.

Quanto às contribuições especiais, ou simplesmente contribuições, Paulsen as divide nas seguintes categorias: (i) sociais; (ii) de intervenção no domínio econômico (CIDEs); (iii) de interesse das categorias profissionais ou econômicas; e (iv) de iluminação pública (CIP ou COSIP).

Essas contribuições são instituídas para que certos grupos de contribuintes custeiem ações estatais específicas, relacionadas com essas quatro áreas. A relação entre o grupo e a atividade estatal consiste na referibilidade, que não importa, necessariamente, na existência de benefício ao contribuinte. Como exemplo de referibilidade, o doutrinador indica que apenas os médicos poderiam ser contribuintes da contribuição para o Conselho de Medicina. Mas ele

sustenta que, no caso das contribuições para a seguridade social, a referibilidade é ampla, pois a Constituição Federal determina que toda a sociedade deve custear a seguridade social.

Da óptica de Paulsen, a referibilidade tem sido pouco aplicada como critério de validade das contribuições nas decisões judiciais. Cita que o STJ admite a cobrança da contribuição ao Incra (CIDE) de empresas urbanas e o STF admite a cobrança da contribuição ao Sebrae (outra CIDE) de todas as empresas.

As contribuições sociais são instituídas pela União como instrumento de sua atuação na área social, devendo elas encontrar fundamento nas disposições constitucionais relativas à ordem social. Podem ser classificadas como contribuições para a seguridade social, quando elas são voltadas à saúde, previdência e assistência, ou como contribuições sociais gerais, quando são destinadas a outras áreas sociais. As bases econômicas das primeiras estão no art. 195, I a IV (sendo que a reforma tributária adicionou o inciso V, referente à CBS); as das segundas (contribuições sociais gerais), principalmente no art. 149, § 2º, III, da Constituição Federal. Acrescente-se que a lei complementar pode instituir outras fontes de custeio da seguridade social e que Paulsen também inclui as contribuições destinadas aos regimes próprios de previdência como integrantes das contribuições para a seguridade social.

As CIDEs, por seu turno, financiam ações da União no domínio econômico, visando corrigir distorções ou promover objetivos no contexto da iniciativa privada. Essas medidas devem observar os princípios da ordem econômica previstos no art. 170 da Constituição Federal. Paulsen destaca que a intervenção não se dá pela cobrança em si do tributo, mas pela destinação do produto da arrecadação. Segundo ele, as CIDEs só podem ter como bases econômicas aquelas previstas no art. 149, § 2º, III, da Constituição Federal.

Quanto às contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, Paulsen destaca que elas também podem ser denominadas de contribuições profissionais ou corporativas. Entram nessa categoria tributária as contribuições para os conselhos de fiscalização profissional; as contribuições destinadas aos novos serviços sociais autônomos que atendem a setores específicos, v.g., o Serviço Social do Transporte; e a antiga contribuição sindical compulsória.

Sobre a contribuição de iluminação pública, o autor observa que sua instituição compete aos municípios e ao Distrito Federal com a finalidade de custear o serviço em referência, prestado em caráter geral nos logradouros públicos. Para ele, esse tributo não deve financiar

investimentos<sup>12</sup> nem serviço de iluminação de bens públicos de uso especial. Ressalta que os consumidores de energia elétrica podem ser considerados como contribuintes da exação, cuja cobrança pode ocorrer por alíquotas progressivas ou valor fixo.

Na pesquisa, foram enquadrados como contribuições: em nível federal, a CSLL, o PIS/COFINS e as demais contribuições para a seguridade social instituídas pela União (Temas 2 e 3); em nível estadual, a contribuição compulsória de assistência à saúde; nos três níveis federativos: a contribuição para o regime próprio de previdência social (Tema 317). Todos esses tributos consistem em contribuições para a seguridade social.

As contribuições de melhoria, segundo Paulsen, pressupõem a realização de obra pública que valorize imóveis de determinados contribuintes. A arrecadação é destinada ao custeio da obra, devendo o dimensionamento do tributo respeitar o limite individual, correspondente ao acréscimo de valor do imóvel, e o limite total, vinculado à despesa da obra. O doutrinador indica que o Decreto-lei 195/1967, recepcionado como lei complementar, define as obras passíveis de gerar essa tributação e o procedimento aplicável.

Os empréstimos compulsórios, por sua vez, são tributos instituídos com a promessa de devolução em moeda, destinados a enfrentar calamidade pública, guerra externa (ou sua iminência) ou financiar investimento público de caráter urgente e de relevante interesse social. Paulsen observa que o fato gerador desses tributos pode ser vinculado ou não vinculado, e que sua instituição exige lei complementar.

A base de dados da pesquisa não contém casos específicos sobre contribuições de melhoria ou empréstimos compulsórios. Contudo, as modulações estabelecidas no julgamento conjunto dos Temas 2 e 3 (que versaram sobre prescrição e decadência de crédito tributário) afetaram contribuições para a seguridade social da União e outros tributos federais. Destaca-se que o art. 5º, parágrafo único, do Decreto-lei 1.569/1977<sup>13</sup>, objeto de controle em um dos temas, impactava qualquer espécie tributária passível de cobrança pela União.

Quanto às modulações nos Temas 863 e 881, ambas atingiram multas tributárias. No primeiro caso, tratou-se das multas por sonegação, fraude ou conluio, abrangendo todas as

<sup>12</sup> No Tema 696 (RE 666.404), o STF concluiu pela possibilidade de a CIP custear a expansão e o aprimoramento de rede de iluminação pública.

<sup>13</sup> “Art. 5º Sem prejuízo da incidência da atualização monetária e dos juros de mora, bem como da exigência da prova de quitação para com a Fazenda Nacional, o Ministro da Fazenda poderá determinar a não inscrição como Dívida Ativa da União ou a sustação da cobrança judicial dos débitos de comprovada inexequibilidade e de reduzido valor.

Parágrafo único - A aplicação do disposto neste artigo suspende a prescrição dos créditos a que se refere”.

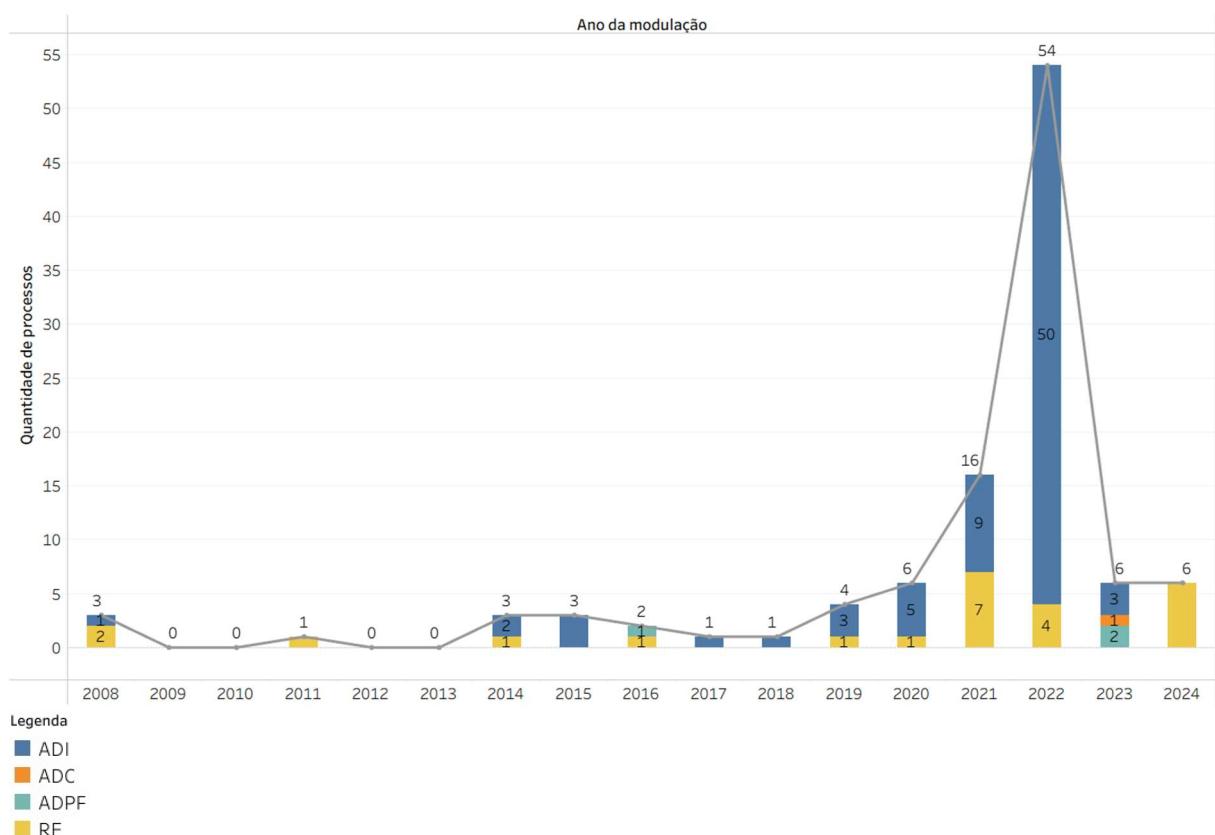
esferas federativas. No segundo, as multas referiam-se a qualquer tipo, mas restritas à esfera federal, especificamente à CSLL, tributo de competência da União.

### 3.1.3 Descrição geral das modulações de efeitos

A pesquisa de jurisprudência realizada no *site* do STF em 02/01/2025 revelou 106 modulações de efeitos em decisões sobre direito tributário material, no âmbito de ações diretas e recursos extraordinários.

As primeiras modulações datam de sessões de 2008, e a mais recente ocorreu em 03/10/2024 (Tema 863, julgamento do mérito do RE 736.090). Foram encontradas 78 ADIs, 24 REs, três ADPFs e uma única ADC. Dentre os recursos extraordinários, apenas três não eram paradigmas de tema de repercussão geral (REs 1.331.245, 1.343.429 e 1.418.968), mas tiveram origem em ações diretas de constitucionalidade estaduais.

Gráfico 1 – Quantidade de modulações por ano, conforme a data da sessão em que elas foram inicialmente estabelecidas.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: Considerou-se como data da sessão aquela encontrada na página de acompanhamento processual de cada processo (sítio eletrônico do STF), levando em conta os julgamentos nos quais as modulações foram inicialmente definidas. Para melhor visualização do gráfico, acesse: [https://public.tableau.com/views/Grfico\\_1-](https://public.tableau.com/views/Grfico_1-)

[Public/Gráfico\\_1\\_modulaes\\_por\\_ano?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](Public/Gráfico_1_modulaes_por_ano?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display_count=n&:origin=viz_share_link).

Destacam-se os anos de 2021 e 2022, com 70 modulações, considerando a data da sessão em que cada uma foi inicialmente fixada<sup>14</sup>. Grande parte das modulações de 2022 versou sobre dois assuntos: 24 ADIs trataram do ICMS-seletividade e 23 ADIs, do ITCMD-exterior. No intervalo de 2019 até a data final da pesquisa, foram registradas 92 modulações.

É notável a reiteração de entendimentos. Nos dois grupos mencionados de ações diretas (casos do ITCMD-exterior e do ICMS-seletividade), que somam 47 ações, houve replicação de modulações anteriormente estabelecidas no julgamento de dois temas<sup>15</sup>. Também se observou a replicação, em um tema de repercussão geral e em uma ação direta<sup>16</sup>, de modulação estabelecida anteriormente no julgamento conjunto de duas ações diretas (casos do ISS *versus* ICMS na comercialização de *softwares*). Em duas ocasiões, julgamentos simultâneos de ação direta e tema de repercussão geral sobre a mesma matéria resultaram em modulações idênticas nos controles abstrato e difuso<sup>17</sup>.

A Suprema Corte tendeu a realizar as modulações no julgamento do mérito das demandas (83 casos). Apenas 23 modulações foram realizadas em embargos de declaração<sup>18</sup>. Em relação a esses casos, a oposição de mais de um ED com pedido de modulação de efeitos ocorreu em alguns deles: a Fazenda Pública federal, estadual ou municipal figurou como

---

<sup>14</sup> Vale lembrar que, na ADPF 512, a modulação foi inicialmente estabelecida no julgamento do mérito (2022) e, depois, modificada em sede de embargos de declaração (2022); na ADPF 189, a modulação foi fixada, inicialmente, no julgamento dos primeiros embargos de declaração (2023) e alterada, posteriormente, no julgamento dos terceiros embargos de declaração (2024); na ADI 5288, a modulação foi inicialmente definida no julgamento do mérito (2021) e, em razão de decisão liminar (2022) posteriormente referendada (2023), o prazo nela previsto foi estendido.

<sup>15</sup> ADIs 6.817 a 6.837, 6.839 e 6.840, nas quais foi adotada a modulação estabelecida no Tema 825; e ADIs 7.108 a 7.114 e 7.116 a 7.132, nas quais foi adotada a modulação estabelecida no Tema 745.

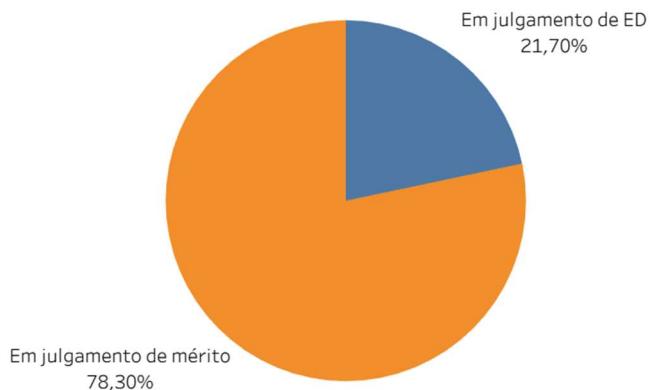
<sup>16</sup> Tema 590 e ADI 5.576, nos quais foi adotada a mesma modulação de efeitos, no tocante à tributação do *software*, estabelecida no julgamento conjunto das ADIs 1.945 e 5.659.

<sup>17</sup> Nesse sentido: Tema 615 e ADI 4.628; Tema 1.093 e ADI 5.469.

<sup>18</sup> Modulações inicialmente estabelecidas em sede de embargos de declaração: ADC 49; ADIs 2.040, 3.106, 3.111, 3.775, 4.411, 5.539, 5.736, 5.882, 6.145, 6.222 e 6.479; ADPF 189; RE 1.331.245 e Temas 16, 40, 69, 379, 651, 827, 881, 962 e 985. Não foi incluída a ADPF 512 nesse rol, em razão de a modulação desse caso ter sido inicialmente estabelecida no julgamento do mérito, tendo sido apenas suprida omissão em sede de embargos de declaração. Quanto ao RE 1.418.968, considerou-se que o Tribunal Pleno, no julgamento de três agravos regimentais, adentrou no mérito da demanda e, ainda, modulou os efeitos da decisão. A opção foi, assim, por inseri-lo no grupo em que as modulações foram inicialmente estabelecidas no julgamento do mérito.

embargante em 19 modulações<sup>19</sup>; os *amici curiae*, em quatro<sup>20</sup>; a parte contribuinte pessoa jurídica, em três<sup>21</sup>; o Procurador-Geral da República, em uma única<sup>22</sup>. Observa-se que aquela tendência (realização das modulações no julgamento do mérito) se mantém mesmo ao desconsiderar as 47 ADIs com modulações replicadas.

Gráfico 2 – Quantidade de modulações de efeitos em matéria tributária estabelecidas em julgamento de mérito ou de ED



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: Inclui as 47 ADIs que tratam do ITCMD-exterior (ADIs 6.817 a 6.837, 6.839 e 6.840) e do ICMS-seletividade (ADIs 7.108 a 7.114, e 7.116 a 7.132). Caso elas fossem excluídas, o percentual de modulações em julgamento de mérito cairia para 61,02%, e o de modulações em ED subiria para 38,98%. Para melhor visualização do gráfico, acesse: [https://public.tableau.com/views/Grfico\\_2-Public/Grfico\\_2\\_mod\\_por\\_mrito\\_ED?:language=pt-BR&publish=yes&sid=&:redirect=auth&:display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Grfico_2-Public/Grfico_2_mod_por_mrito_ED?:language=pt-BR&publish=yes&sid=&:redirect=auth&:display_count=n&:origin=viz_share_link).

O tempo médio de tramitação dos processos, contado desde a primeira movimentação<sup>23</sup> constante da página de acompanhamento processual até o julgamento do mérito<sup>24</sup>, foi de

<sup>19</sup> Foram incluídos não só os casos em que as próprias unidades federadas (ADPF 189; Temas 16, 69, 379, 651 e 962), suas autarquias (Tema 40) ou o respectivo Chefe do Poder Executivo (ADC 49; ADIs 2.040, 3.106, 3.111, 3.775, 4.411, 5.539, 5.736, 6.145, 6.222 e 6.479) opuseram ED, mas também os casos em que os embargos foram opostos pelo Poder Legislativo (ADIs 3.111, 5.539 e 5.736; e RE 1.331.245).

<sup>20</sup> ADI 5.882 (os dois EDs opostos por *amici curiae* não foram conhecidos, mas houve modulação de ofício no julgamento dos ambos embargos) e Temas 379, 825 e 985 (nesse último caso, houve três ED opostos por *amici curiae* com pedidos de modulação).

<sup>21</sup> Temas 827, 881 e 985.

<sup>22</sup> Tema 985.

<sup>23</sup> Foram encontrados os seguintes atos como o primeiro andamento: autuado; autuado: retificação (RE 912.888); protocolado; protocolado: petição inicial recebida; protocolado: retificação (RE 851.108); registrado; concluso ao Presidente; distribuído. Quanto às ADIs 6.074, 6.479, 6.817 a 6.837, 6.839 e 6.840, considerou-se como primeira data aquela referente ao recebimento da petição inicial. Quanto às ADI 5.539, 5.576, utilizou-se a data a que se refere a expressão “Protocolado Em: [...]”.

<sup>24</sup> Utilizou-se o padrão de 365 dias. Nos casos em que houve proclamação de resultado parcial e, após, proclamação de resultado final, foi considerado esse último andamento como data do julgamento do mérito

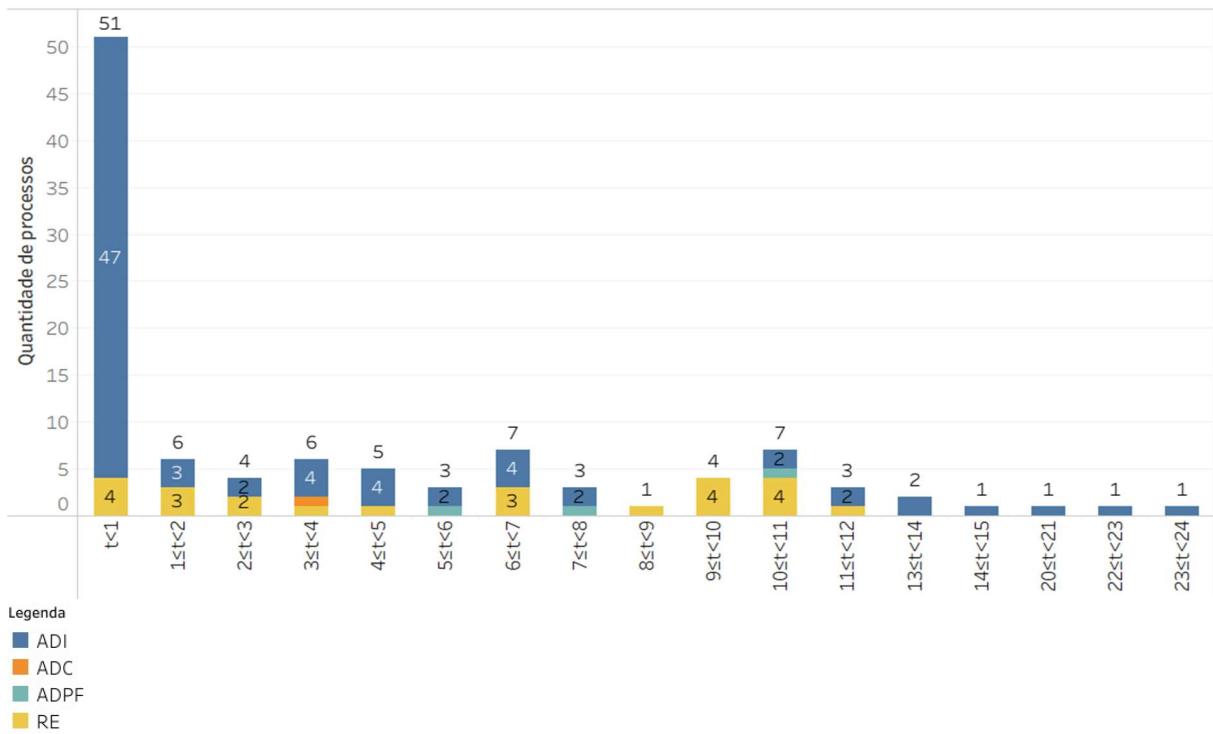
aproximadamente quatro anos e um mês e meio<sup>25</sup>. No entanto, 51 processos tramitaram por menos de um ano até o julgamento do mérito, abrangendo 24 ADIs do ICMS-seletividade e 21 ADIs do ITCMD-exterior<sup>26</sup>. Já os Temas 745 e 825, que serviram de precedentes para o julgamento dessas ações diretas, tramitaram no STF por muito mais tempo até terem o mérito julgado: mais de nove anos e seis anos, respectivamente. Essa diferença sugere que a repetição de entendimentos reduziu o tempo médio de tramitação dos processos julgados com base nesses precedentes. Os outros processos com tramitação inferior a um ano foram os seguintes: Temas 2, 3 e 1.093; ADIs 6.222 e 6.479; e RE 1.331.245, cujo mérito foi apreciado monocraticamente. O processo com tramitação mais longa foi a ADI 429.

(*vide*, por exemplo, os Temas 2 e 3, a ADI 4.171 e a ADI 4.596, cujas datas de julgamento do mérito foram consideradas, respectivamente, 12/06/2008, 20/05/2015 e 06/06/2018). Ainda nesse sentido, no caso de tema de repercussão geral, foi considerado como julgamento do mérito o andamento “Julgado mérito de tema com repercussão geral”, exceto se a fixação da tese de julgamento ocorreu em data posterior (como no caso do Tema 16). Nessa hipótese, foi considerado como julgamento do mérito o andamento “fixada a Tese” ou equivalente. Em relação ao RE 1.331.245, considerou-se 20/09/2021 como data do julgamento do mérito, dia constante da página de acompanhamento processual relativo à decisão monocrática na qual o Relator apreciou o mérito desse recurso extraordinário (houve apenas ED contra essa decisão, nos quais se pleiteou modulação). Quanto ao RE 1.418.968, considerou-se 18/03/2024 como data do julgamento do mérito, dia em que o Tribunal Pleno, adentrando nas questões de fundo, confirmou, em sede de três agravos regimentais, a decisão monocrática anteriormente proferida pelo Relator e modulou os efeitos da decisão. E, quanto ao RE 628.075, considerou-se 28/08/2020 (e não 18/08/2020, cujo lançamento foi classificado como indevido) como a data da sessão do julgamento do mérito.

<sup>25</sup> A média aumenta pouco se for considerado como primeiro andamento processual dos Temas 16, RE 643.247; 40, RE 500.171; 827, RE 912.888; e 1.093, RE 1.287.019, aquele relativo ao RE 561.158 (28/08/2007), RE 567.801 (09/10/2007), ARE 782.749 (05/11/2013) e ARE 1.237.351 (27/09/2019), respectivamente, nos quais foi reconhecida a repercussão geral. Nesse caso, o resultado vai para cerca de quatro anos e dois meses.

<sup>26</sup> As ADIs 6.828 e 6.830, que versaram sobre o ITCMD-exterior, tramitaram no STF por pouco mais de um ano e meio até terem seu mérito julgado.

Gráfico 3 – Distribuição da quantidade de processos com modulação em função do tempo (t) de tramitação em anos no STF



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: Tempo (t), com conversão dos dias corridos em anos, medido a partir da primeira data constante do andamento processual de cada processo até a data do julgamento do mérito. Foi utilizado como padrão o ano de 365 dias. Para melhor visualização do gráfico, acesse: [https://public.tableau.com/views/Grfico\\_3-Public/Grfico\\_3\\_mod\\_por\\_tempot?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Grfico_3-Public/Grfico_3_mod_por_tempot?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display_count=n&:origin=viz_share_link)

Ao desconsiderar as 47 ADIs com modulações replicadas, a média de tempo de tramitação dos processos no STF para o julgamento do mérito sobe para pouco menos de sete anos (cerca de seis anos e dez meses). Considerando apenas os temas de repercussão geral, essa média é de quase seis anos e quatro meses<sup>27</sup>. Nesse recorte, o tempo médio entre a data seguinte ao reconhecimento da repercussão geral e a data anterior ao início do julgamento do mérito é de cerca de cinco anos e cinco meses<sup>28</sup>.

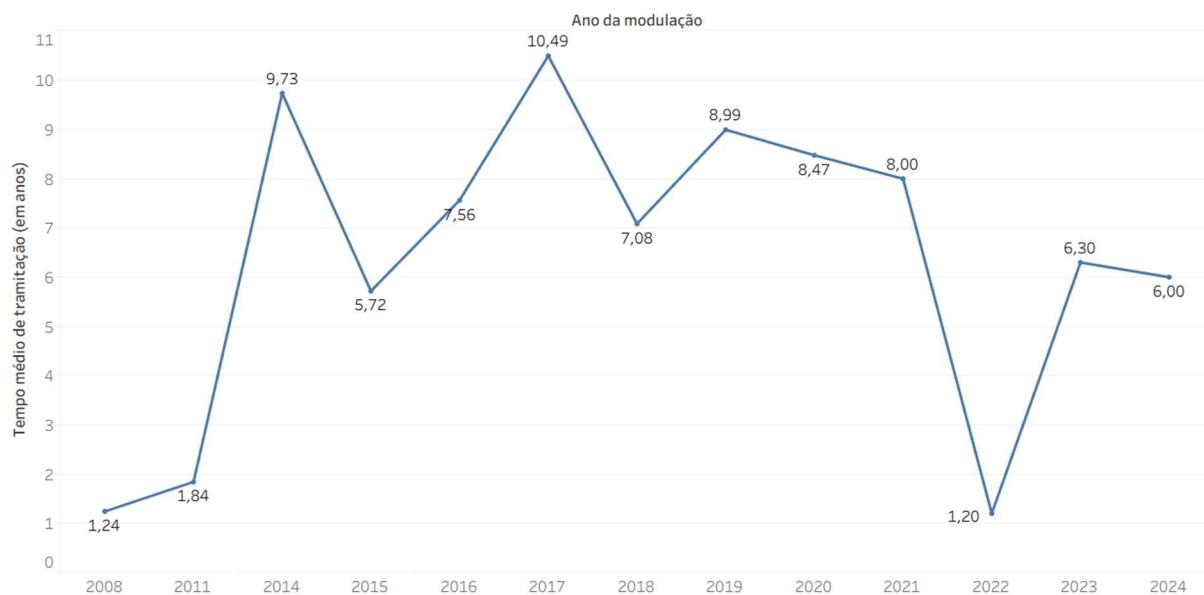
<sup>27</sup> A média aumenta pouco se for considerado como primeiro andamento processual dos Temas 16, RE 643.247; Tema 40, RE 500.171; 827, RE 912.888; e 1.093, RE 1.287.019, aquele relativo ao RE 561.158 (28/08/2007), RE 567.801 (09/10/2007), ARE 782.749 (05/11/2013) e ARE 1.237.351 (27/09/2019), respectivamente, nos quais foi reconhecida a repercussão geral. Nesse caso, o resultado vai para cerca de seis anos e sete meses.

<sup>28</sup> Nos casos de julgamento virtual, considerou-se a data do início da primeira sessão em que o mérito foi debatido, ainda que posteriormente tenha havido o destaque do feito, reiniciando-se o julgamento no Plenário presencial (nesse sentido: Temas 863 e 881). Destaca-se que, quanto aos Temas 16, RE 643.247; 40, RE 500.171; 827, RE 912.888; e 1.093, RE 1.287.019, a repercussão geral foi reconhecida no RE 561.158, RE 567.801, ARE 782.749, ARE 1.237.351, respectivamente, antes do primeiro andamento processual daqueles paradigmas.

Observa-se, ainda, uma tendência de redução do tempo médio de tramitação dos processos com modulação de efeitos a partir de 2017. O ponto mais baixo ocorreu em 2022, muito em razão daquele conjunto de ações diretas com duas modulações replicadas (sem elas, a média do referido ano teria alcançado quatro anos e meio, aproximadamente). Apesar da tendência de queda, o prazo girou em torno de seis anos em 2023 e 2024, o que é consideravelmente elevado.

Segundo os painéis estatísticos do Programa Corte Aberta, divulgados pelo STF, o tempo médio para o julgamento dos temas com repercussão geral reconhecida em matéria tributária (excetuados aqueles com simples reafirmação de jurisprudência) atingiu cerca de sete anos e oito meses em 2025 (*vide* anexo A). É importante notar que tal estatística compreende tanto os casos com modulação de efeitos quanto aqueles sem. Em contrapartida, os dados da presente pesquisa focam exclusivamente em processos com modulação de efeitos, sem se limitarem, contudo, aos feitos com repercussão geral reconhecida (incluem, vale lembrar, ações diretas e três REs não paradigmas de temas). Apesar das distinções, os indicadores da Corte Aberta, somados às constatações anteriormente comentadas, sugerem a necessidade de o STF seguir aperfeiçoando a gestão de seu acervo processual para reduzir o tempo de tramitação dos processos nos quais, ao final, modula os efeitos das decisões.

Gráfico 4 – Tempo médio de tramitação dos processos com modulação de efeitos em matéria tributária por ano



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: Caso fossem excluídas as 47 ADIs que tratam do ITCMD-exterior (ADIs 6.817 a 6.837, 6.839 e 6.840) e do ICMS-seletividade (ADIs 7.108 a 7.114, e 7.116 a 7.132), o tempo médio em 2022 alcançaria 4,55 anos. Para melhor visualização do gráfico, acesse: [https://public.tableau.com/views/Grfico\\_4/Planilha1?:language=pt-BR&publish=yes&:&sid=&:redirect=auth&&display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Grfico_4/Planilha1?:language=pt-BR&publish=yes&:&sid=&:redirect=auth&&display_count=n&:origin=viz_share_link).

Quanto à natureza tributária, os impostos foram os mais afetados pelas modulações, seguidos pelas taxas e, depois, pelas contribuições.

Em termos de níveis federativos, os estados foram os mais atingidos, com 92 modulações, correspondendo a quase 87% do total. Entram nessa conta os casos enquadrados apenas no nível estadual, com 84 casos; no nível estadual e municipal, com cinco casos; e em todos os níveis, com três casos. Ainda quanto aos estados, destaca-se que 77 modulações foram sobre impostos e 11 sobre taxas. Ao excluir as 47 ações diretas com modulações replicadas, permanece a ideia de que tais unidades federativas foram as mais atingidas pelas modulações. Nesse cenário, chega-se a 45 casos ou cerca de 76% do total.

Os municípios aparecem em segundo lugar, tendo sido atingidos por 15 modulações ou cerca de 14% do total (ao desconsiderar aquelas ações diretas com modulações replicadas, essa proporção sobe para 25%, aproximadamente). Foram sete modulações apenas no nível municipal, cinco nos dois níveis subnacionais e três em todos os níveis federativos. A maior parte das modulações que atingiram as municipalidades tratou de impostos (nove casos).

Tabela 1 – Rol de casos envolvendo direito material tributário em que houve modulação, classificados à luz do tributo ou multa por ela atingido e do nível federativo pertinente

Rótulos	Qte	Rol de processos
<b>Apenas nível federal</b>	<b>7</b>	
Contribuições para a seguridade e outros tributos federais (prescrição e decadência de crédito tributário)	2	Temas 2 e 3
Contribuição previdenciária sobre o terço de férias	1	Tema 985
Funrural (empregador rural PJ – anterior à EC 20/98)	1	Tema 651
Multa no âmbito da CSLL	1	Tema 881
IRPJ e CSLL	1	Tema 962
PIS/COFINS	1	Tema 69
<b>Apenas nível estadual</b>	<b>84</b>	
Contribuição compulsória de assistência à saúde	2	ADIs 3.106 e 5.368
ICMS	47	Temas 201, 490, 615, 745, 827 e 1.093; ADC 49; ADIs 429, 3.550, 3.796, 3.984, 4.171, 4.281, 4.481, 4.596, 4.628, 5.467,

		5.469, 5.481, 5.882, 6.144, 6.222, 6.479, 7.108 a 7.114, e 7.116 a 7.132
IPVA	1	ADI 6.074
ITCMD	24	Tema 825; ADIs 6.817 a 6.837, 6.839 e 6.840
Taxas diversas: recurso administrativo, perícia, segurança pública e serviços de trânsito	3	ADIs 6.145, 4.411 e 3.775
Taxas judiciárias/custas judiciais/emolumentos e outras taxas do Poder Judiciário (em nível estadual)	7	RE 1.418.968; ADIs 5.288, 3.660, 3.111, 2.040, 5.539 e 5.736
<b>Apenas nível municipal</b>	<b>7</b>	
IPTU	2	REs 1.343.429 e 1.331.245
ISS	2	ADPFs 189 e 190
Taxas diversas: fiscalização do funcionamento de postes de transmissão de energia e de torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz; e combate a sinistros	3	Temas 16 e 919; ADPF 512
<b>Níveis federal, estadual e municipal</b>	<b>3</b>	
Contribuição previdenciária (RPPS)	1	Tema 317
Multa por sonegação, fraude ou conluio	1	Tema 863
Taxa de matrícula nas universidades públicas	1	Tema 40
<b>Níveis estadual e municipal</b>	<b>5</b>	
ICMS e ISS	5	Temas 379 e 590; ADIs 1.945, 5.659 e 5.576
<b>Total geral</b>	<b>106</b>	

Fonte: Elaborada pelo autor.

A seguir, as modulações são analisadas conforme essa tabela, agrupando-se os casos quando conveniente. Em seguida, os processos são organizados segundo as principais tendências, visando facilitar a retirada das conclusões.

### 3.2 Modulações que atingiram apenas o nível federal

#### 3.2.1 Contribuições para a seguridade e outros tributos federais (prescrição e decadência de crédito tributário)

Nos Temas 2 e 3 (REs 560.626 e 559.943), o STF reconheceu (11/06/2008) a constitucionalidade de normas federais (arts. 45 e 46 da Lei 8.212/1996, debatidos em ambos os casos; e parágrafo único do art. 5º do Decreto-lei 1.569/1977, objeto apenas do primeiro) que, ofendendo a reserva de lei complementar, alongavam o prazo de prescrição e decadência

de crédito tributário. Em seguida, a Corte decidiu adiar a deliberação sobre a modulação de efeitos.

No dia seguinte (12/06/2008), conforme as atas de julgamento, o Tribunal determinou que a constitucionalidade surtisse efeitos *ex nunc*, sendo aplicada tão somente em relação a eventuais repetições de indébito ajuizadas após a decisão proferida na sessão de julgamento do mérito, não abrangendo os questionamentos e os processos já em curso. A ementa do RE 559.943 explicitou que os efeitos *ex nunc* não se aplicam às ações propostas “até 11.6.2008”, data em que houve a proclamação do resultado (parcial) do julgamento dos referidos recursos.

### **3.2.2 IRPJ e CSLL**

No julgamento dos embargos de declaração no RE 1.063.187, Tema 962, a decisão pela constitucionalidade da incidência do IRPJ e da CSLL sobre a taxa Selic recebida pelo contribuinte na repetição de indébito tributário foi modulada. Os efeitos passaram a ser produzidos a partir da data da publicação da ata do julgamento do mérito.

A Corte ressalvou da modulação as ações ajuizadas até a data do início do julgamento do mérito, bem como os fatos geradores anteriores à data da publicação da ata desse julgamento em relação aos quais não tivesse havido o pagamento de um ou de outro tributo. Quanto à primeira parte da ressalva, anote-se que a União havia alegado intenso ajuizamento de novas demandas durante o julgamento do tema.

### **3.2.3 PIS/COFINS**

No Tema 69 (RE 574.706), o STF reconheceu a constitucionalidade da inclusão do ICMS na base de cálculo do PIS/COFINS. Em sede de embargos de declaração, estipulou, conforme a ata do julgamento, que a decisão passaria a ter efeitos “após 15.3.2017”, data da sessão do julgamento do mérito, ficando ressalvadas as ações judiciais e procedimentos administrativos protocolados até a referida data. No voto condutor e na ementa do julgado, ficou claro, no entanto, que os efeitos seriam produzidos “desde” aquela data.

Registre-se que, em outro tema de repercussão geral, o Tribunal esclareceu que, ressalvadas essas ações e procedimentos administrativos, estava inviabilizado “o pedido de repetição do indébito ou de compensação do tributo declarado constitucional, se o fato gerador do tributo ocorreu antes do marco temporal fixado pelo Supremo Tribunal Federal” (Tema 1.279, RE 1.452.421).

### **3.2.4 Contribuição previdenciária sobre o terço de férias**

No Tema 985, RE 1.072.485, o STF reconheceu a constitucionalidade da incidência da contribuição previdenciária sobre o valor satisfeito a título de terço constitucional de férias. Em embargos de declaração, o Tribunal estabeleceu, como modulação, que a decisão deveria passar a produzir efeitos a contar da publicação da ata do julgamento do mérito, preservando as contribuições já pagas e não impugnadas judicialmente até a referida data, que não seriam devolvidas pela União. A modulação considerou a orientação anterior do STJ, que, em recursos repetitivos, havia afastado a incidência da contribuição sob o argumento de que a verba tinha natureza compensatória, não constituindo ganho habitual do empregado.

Em suma, a ideia foi estabelecer que a contribuição deveria ser paga quanto aos fatos geradores ocorridos a partir da publicação da ata do julgamento do mérito, ficando mantidos no erário os valores já pagos, relativos a fatos geradores anteriores. A exceção, quanto a esse ponto, foi para aqueles que já haviam impugnado judicialmente a tributação até o referido marco, os quais puderam reaver o que pagaram.

### **3.2.5 Contribuição do empregador rural pessoa jurídica sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção**

No Tema 651 (RE 700.922), o STF validou a contribuição do empregador rural pessoa jurídica sobre a receita bruta da comercialização de sua produção cobrada com base em lei ordinária (Lei 10.256/01) editada após a EC 20/1998, que passou a permitir a instituição, por tal espécie normativa, da contribuição do empregador incidente sobre a receita para o financiamento da seguridade social (art. 195, I, b, da Constituição Federal).

Quanto ao período anterior à referida emenda constitucional, a Corte assentou a inconstitucionalidade da utilização daquela base de cálculo por meio da citada espécie normativa, na medida em que, na época, a Carta Federal previa o faturamento, mas não a receita, como base econômica possível (art. 195, I, com a redação original). A modulação, fixada no julgamento de embargos de declaração, determinou que essa inconstitucionalidade passaria a produzir efeitos a partir da data da publicação da ata do julgamento do mérito, ficando ressalvadas as ações em curso.

### **3.2.6 Multa no âmbito da CSLL**

No Tema 881 (RE 949.297, julgado em conjunto com o Tema 885<sup>29</sup>), o STF reconheceu que os efeitos temporais da decisão transitada em julgado, em se tratando de relação jurídico-tributária de trato sucessivo, cessam automaticamente diante de decisão contrária proferida pela Corte em ação direta ou em tema de repercussão geral, devendo ser observadas a irretroatividade, a anterioridade anual e a noventena, conforme o caso.

No julgamento de embargos de declaração, o Tribunal modulou<sup>30</sup> os efeitos da decisão apenas quanto às multas relacionadas à CSLL, tributo debatido no caso concreto. Em resumo, as decisões nas quais foi reconhecida a inconstitucionalidade da CSLL com base na Lei 7.689/1988 e transitaram em julgado antes da ADI 15 perderam seus efeitos temporais a partir dessa ação direta, na qual o STF validou a tributação<sup>31</sup>. Com a modulação, a Corte afastou as multas tributárias de qualquer tipo cujo fato gerador ocorreu até a data da publicação da ata do julgamento do mérito do tema de repercussão geral, impostas a contribuintes que possuíam aquelas decisões. Por outro lado, o Tribunal manteve a incidência dos juros de mora e correção monetária e vedou a repetição dos valores já recolhidos a título de multa de qualquer natureza.

## **3.3 Modulações que atingiram apenas o nível estadual**

### **3.3.1 Contribuição compulsória de assistência à saúde**

Nas ADIs 3.106 e 5.368, o STF modulou as decisões em que reconheceu a inconstitucionalidade de contribuição compulsória de assistência à saúde imposta a servidores públicos ou militares estaduais.

Na primeira ação direta, a modulação foi definida nos embargos de declaração, e o marco para o início da produção dos efeitos da decisão foi a data da conclusão do julgamento do mérito. Na segunda, a modulação ocorreu diretamente no julgamento do mérito, adotando

<sup>29</sup> Cumpre ressaltar que o Tema 885 não foi incluído na base de dados, embora tenha sido julgado em conjunto com o Tema 881, em razão de os dois embargos de declaração não terem sido conhecidos pela Corte. A modulação se deu apenas nos embargos de declaração opostos pela parte contribuinte do RE 949.297, paradigma do Tema 881.

<sup>30</sup> Embora a ata do julgamento dos diversos embargos de declaração expresse que o Tribunal não modulou os efeitos da decisão, a ementa do julgado é clara ao registrar que houve razões que justificaram “a modulação dos efeitos da decisão apenas para afastar a aplicação de multas punitivas e moratórias, relativamente ao contribuinte que detinha coisa julgada a seu favor quanto à exigibilidade da CSLL” (*vide* item quatro da ementa do RE 949.297-ED).

<sup>31</sup> Na ADI 15, apenas o art. 9º, que tratava do Finsocial, foi considerado inconstitucional. Quanto ao art. 8º, cujos efeitos haviam sido suspensos por resolução senatorial (RE 146.733, em cujo julgamento foi reconhecida a violação da irretroatividade), a ação não foi conhecida. Em relação aos demais dispositivos da Lei 7.689/1988, a ação foi julgada improcedente, afastando-se as alegadas inconstitucionalidades formais e materiais.

como marco temporal para o início da produção dos efeitos da decisão a data da publicação da ata do julgamento do mérito. Em ambas, o Tribunal reconheceu a impossibilidade de repetição das contribuições já recolhidas, sem ressalvar as ações judiciais em curso, ajuizadas ou pendentes<sup>32</sup>.

### **3.3.2 ICMS-seletividade**

No Tema 745 (RE 714.139), o STF decidiu que, na hipótese de adoção da técnica da seletividade, a alíquota do ICMS incidente sobre operações de energia elétrica e serviços de telecomunicação não pode ser superior à alíquota do imposto prevista para as operações em geral. O julgamento foi, então, suspenso.

Após a fixação da tese, vários estados da federação alegaram que a decisão impactava, de modo relevante, suas finanças e expectativas de arrecadação e que houve aumento da judicialização nos últimos dias do exame do tema. Em continuidade ao julgamento, o STF modulou os efeitos. A decisão, assim, passou a produzir efeitos a partir do primeiro exercício financeiro regido pelo próximo Plano Plurianual (PPA de 2024), ressalvando as ações ajuizadas até a data do início do julgamento do mérito (05/02/2021). Essa modulação foi replicada em 24 ADIs julgadas procedentes contra leis de diversos estados (ADIs 7.108 a 7.114 e 7.116 a 7.132), mantendo os mesmos marcos temporais.

### **3.3.3 ICMS-difal**

Na ADI 4.628 e no Tema 615 (RE 680.089), julgados na mesma sessão, o STF modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade de protocolo do CONFAZ (nº 21/2011) que permitia ao estado de destino cobrar o ICMS-difal em operações interestaduais com consumidor final não contribuinte do imposto antes da EC 87/2015. Em ambos os casos, a inconstitucionalidade passou a ter efeitos a partir da concessão da medida liminar na referida ação direta, ressalvando-se as ações em curso ou já ajuizadas.

Posteriormente, na ADI 4.596, a Corte reconheceu vício semelhante em lei estadual anterior àquele protocolo e modulou os efeitos da decisão, estabelecendo que ela passaria a ter

---

<sup>32</sup> Anote-se que cerca de quatro anos antes da ADI 3.106-ED, no Tema 407 (RE 633.329), o STF havia firmado tese de que “A questão do direito à restituição da parcela da contribuição previdenciária destinada ao custeio da assistência médico-hospitalar, descontada compulsoriamente de servidores públicos, tem natureza infraconstitucional e a ela são atribuídos os efeitos da ausência de repercussão geral [...]”.

efeitos a partir do mês seguinte ao do julgamento da ação, também ressalvando as ações em curso.

Nos casos do Tema 1.093 (RE 1.287.019) e da ADI 5.469, o STF firmou que a cobrança, agora com base na EC 87/2015 e em convênio do CONFAZ (nº 95/2015), do ICMS-difal pelo estado de destino nas operações interestaduais com consumidor final não contribuinte do imposto exige lei complementar federal com normas gerais. Na ação direta, discutiam-se cláusulas do convênio do CONFAZ; no tema de repercussão geral, normas de tal convênio e de lei distrital.

A modulação de efeitos foi a mesma em ambos os casos. Para a cláusula convenial referente às empresas do Simples Nacional, a inconstitucionalidade passou a ter efeitos a partir da data da concessão da medida cautelar na ADI 5.464 (a qual foi julgada prejudicada). Para as demais cláusulas questionadas, os efeitos se iniciaram no exercício financeiro seguinte ao da conclusão do julgamento. Como se nota, houve dois marcos temporais na modulação. Essa lógica foi aplicada às leis dos estados e do Distrito Federal. Foram ressalvadas da modulação as ações judiciais em curso.

Depois, no julgamento de dois embargos de declaração (ADI 5.469-ED e RE 1.287.019-ED), a Corte esclareceu que as ações judiciais ressalvadas da modulação eram aquelas propostas até a data da conclusão do referido julgamento.

### **3.3.4 Benefícios fiscais relativos ao ICMS**

Na apreciação de sete ações diretas (ADIs 429, 3.796, 3.984, 4.481, 5.467, 5.882 e 6.222), o STF modulou os efeitos de declarações de inconstitucionalidade de benefícios fiscais relativos ao ICMS concedidos unilateralmente.

Em um único caso, a inconstitucionalidade passou a ter efeitos a partir da data da sessão do julgamento do mérito (ADI 4.481). Em dois, a partir da data do deferimento de medida cautelar (ADIs 5.467 e 5.882 – nesse último caso, a modulação foi estabelecida em sede de embargos de declaração). Em três outros casos, a partir da publicação ou da data da publicação da ata do julgamento do mérito (ADIs 3.796, 3.984 e 6.222<sup>33</sup> - nesse último caso, a modulação

<sup>33</sup> Vale esclarecer que o acórdão da ADI 6.222-ED estipulou que as inconstitucionalidades nele mencionadas passariam a ter eficácia “a partir da data do julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade (29.4.2020)”, sendo que a data constante entre parênteses consiste, na realidade, na data da publicação da ata do julgamento do mérito (posterior, portanto, à data do julgamento do mérito da ação direta). A ementa do julgado foi mais clara quanto ao marco temporal: “Embargos de declaração acolhidos para atribuir efeito *ex nunc* à declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos do Decreto 31.109/2013, a partir de 29.4.2020”.

se deu no âmbito de embargos de declaração). Em um particular caso (ADI 429), a Corte declarou a constitucionalidade de benefício fiscal unilateral, sem a pronúncia da nulidade, pelo prazo de 12 meses a partir da publicação da ata do julgamento do mérito. Contribuintes que gozaram do benefício constitucional até tais marcos não tiveram de ressarcir os cofres públicos.

Na ADI 6.479, a Corte estabeleceu, no âmbito de embargos de declaração, que a decisão em que reconheceu a constitucionalidade, por violação da legalidade, da isonomia e da não discriminação, de benefício fiscal relativo ao ICMS passaria a ter efeitos a partir da data em que foi “concluído o julgamento de mérito”. A observação anterior quanto ao não ressarcimento dos cofres públicos também se aplica aqui.

Em um caso específico (ADI 3.550), o Tribunal reconheceu a invalidade de concessão de crédito presumido de ICMS (benefício fiscal) como contrapartida de contribuições realizadas a um fundo público, por provocar vinculação indireta de receita do imposto. A decisão foi modulada, passando a produzir efeitos a partir da data da sessão de julgamento do mérito, não tendo sido estabelecida qualquer ressalva. Aquela observação igualmente se aplica aqui.

Por fim, no Tema 490, RE 628.075, a Corte assentou, em discussão envolvendo operações interestaduais, a validade do estorno proporcional de crédito, realizado pelo estado de destino, em razão de crédito presumido de ICMS (benefício fiscal) concedido unilateralmente pelo estado de origem. Essa orientação teve efeitos *ex nunc*, a partir da decisão do Plenário, para que ficassem protegidos os efeitos jurídicos das relações tributárias já constituídas. Nesse contexto, a Corte consignou que, não tendo havido lançamento pelo estado de destino, esse só poderia efetuá-lo quanto aos fatos geradores ocorridos a partir de tal decisão.

### **3.3.5 Demais casos do ICMS**

Na ADI 4.281, o STF estabeleceu que a constitucionalidade de decreto estadual que, ofendendo a legalidade, instituiu substituição tributária no âmbito de operações com energia elétrica passaria a ter efeitos a partir da publicação do acórdão. Não houve ressalvas à modulação. Já na ADI 6.144, em que se reconheceu invalidade análoga, bem como uma ofensa às anterioridades tributárias, a decisão passou a ter efeitos a partir do exercício financeiro seguinte ao da conclusão do julgamento do mérito (*vide* voto do Relator), ressalvando-se as ações ajuizadas até a véspera da publicação da ata do julgamento do mérito.

Em outros 4 (quatro) casos, a Corte também assentou invalidades de tributações por meio do ICMS.

Na ADI 4.171, a invalidade de normas constantes de convênio do CONFAZ sobre combustíveis que ensejavam indevido recolhimento do ICMS passou a ter efeitos a partir de seis meses contados da publicação do acórdão. Não foram ressalvadas ações em curso, pendentes ou ajuizadas. No Tema 201, RE 593.849, o STF modulou os efeitos da decisão em que assentou ser devida a restituição do ICMS pago a mais no regime de substituição tributária para frente, se a base de cálculo presumida é inferior à efetiva, de modo que tal decisão passasse a orientar os litígios judiciais pendentes e os casos futuros oriundos de antecipação do fato gerador presumido realizada após a fixação de tal entendimento. Em sede de embargos de declaração, foi esclarecido que o marco temporal seria a publicação da ata do julgamento do mérito, e foi realçado que as ações ajuizadas entre essa publicação e a do acórdão deveriam ser julgadas de acordo com a nova orientação da Corte. Na ADI 5.481, a constitucionalidade da incidência do ICMS em operação de extração de petróleo passou a ter efeitos a partir da publicação da ata do julgamento do mérito, ficando ressalvadas: as hipóteses em que não houve recolhimento do tributo; os créditos objeto de processo administrativo, concluído ou não, até a véspera da publicação da ata de julgamento do mérito; e as ações judiciais pendentes de conclusão até a véspera de tal publicação. Na ADC 49, em sede de embargos de declaração, o STF modulou a decisão em que reconheceu a invalidade do ICMS na transferência de mercadorias entre estabelecimentos do mesmo titular, passando tal decisão a ter efeitos a partir do exercício financeiro seguinte ao do julgamento dos embargos de declaração. Foram ressalvados os processos administrativos e judiciais pendentes de conclusão até a data da publicação da ata do julgamento do mérito<sup>34</sup>. Ficou estabelecido que, exaurido esse prazo sem que os estados disciplinassem a transferência de créditos do ICMS entre aqueles estabelecimentos, os sujeitos passivos passariam a ter direito a tal transferência.

Já no Tema 827, RE 912.888, o reconhecimento da validade do ICMS sobre tarifa de assinatura básica mensal de telefonia sem franquia de minutos passou a ter efeitos a partir da

<sup>34</sup> Em agosto de 2025, no julgamento dos embargos de declaração no Tema 1.367 (RE 1.490.708), o STF, examinando a modulação que havia estabelecido na ADC 49-ED, decidiu que tal modulação não autorizava a cobrança do ICMS quanto aos fatos geradores ocorridos antes do início da produção dos efeitos da decisão modulada (em outros termos, antes de 2024) em relação aos quais não tenha havido o pagamento do tributo. Registre-se que o tema em comento não foi inserido na base de dados desta dissertação por estar fora do corte metodológico.

data da publicação da ata de julgamento do mérito. A modulação se deu em sede de embargos de declaração. Na oportunidade, registrou-se, no voto condutor, que a jurisprudência do STJ prevalecente antes da orientação da Suprema Corte impossibilitava a cobrança do tributo.

### **3.3.6 IPVA**

Na ADI 6.074, a decisão de inconstitucionalidade de benefício relativo ao IPVA (por ausência de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro) direcionado a pessoas com doenças graves passou a ter efeitos a partir da data da publicação da ata do julgamento do mérito. Sendo assim, os contribuintes que gozaram do benefício anteriormente a tal corte temporal não tiveram de ressarcir o erário.

### **3.3.7 ITCMD-exterior**

No julgamento do Tema 825, RE 851.108, firmou-se a impossibilidade de os estados e o Distrito Federal instituírem, sem a prévia edição de lei complementar federal sobre o assunto, o ITCMD nas hipóteses abarcadas pelo art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal (doador que tem domicílio ou residência no exterior; *de cuius* que possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve seu inventário processado no exterior).

Argumentou-se, no julgamento, que, na ausência da lei complementar, os estados poderiam instituir o ITCMD-exterior de maneira conflitante entre si, podendo ensejar bitributação. A título de modulação, o Tribunal estabeleceu que a decisão produziria efeitos a partir da publicação do acórdão de mérito, ressalvando as ações judiciais pendentes de conclusão até o referido momento, nas quais se discutisse a qual estado o contribuinte deveria efetuar o pagamento do imposto, considerando a ocorrência de bitributação, ou a validade da cobrança do tributo, caso não tivesse sido pago anteriormente (o caráter alternativo dessas condições foi esclarecido no julgamento de embargos de declaração). Essa modulação, com os mesmos marcos temporais, foi replicada em 23 ações diretas julgadas procedentes, ajuizadas contra leis de diversos estados (ADIs 6.817 a 6.837, 6.839 e 6.840).

### **3.3.8 Taxas diversas**

O STF, em três casos, modulou decisões em que reconheceu a inconstitucionalidade de taxas estaduais diversas (ADI 3.775, taxa de serviço de trânsito – alteração de registro e expedição de certificado de veículos, reboques ou semirreboques; ADI 6.145, taxas de recurso

administrativo e de realização de perícias e diligências; ADI 4.411, taxa estadual de segurança pública – combate a incêndio).

Em um caso (ADI 3.775), a Corte estabeleceu, em sede de embargos de declaração, que a decisão de constitucionalidade passaria a ter efeitos a partir da data em que foi “concluído o julgamento de mérito”, sem ressalvar ações pendentes, ajuizadas ou em curso. Ressalta-se que o STF, aludindo a essa expressão, indicou que a decisão modulada passaria a ter efeitos a partir de 17/04/2020, sexta-feira, último dia do julgamento virtual.

Em outro (ADI 6.145), a decisão de constitucionalidade surtiu efeitos, conforme a modulação estabelecida em sede de embargos de declaração, a partir da data da publicação da ata do julgamento do mérito, ressalvando-se as ações ajuizadas até a data do início de tal julgamento (vale lembrar que o julgamento do mérito se deu em sessão virtual). No último caso (ADI 4.411, modulação realizada em sede de embargos de declaração), a decisão de constitucionalidade passou a ter efeitos também a partir da data da publicação da ata do julgamento do mérito, ficando ressalvadas as seguintes situações: a) os processos administrativos e as ações judiciais pendentes de conclusão até aquela data; e b) os fatos geradores anteriores em relação aos quais não tivesse havido pagamento do tributo.

### **3.3.9 Taxas judiciárias, custas judiciais, emolumentos e outras taxas do Poder Judiciário**

Nos seguintes casos, que trataram de constitucionalidade de destinação de receitas de taxas judiciárias, custas judiciais ou emolumentos a entes privados ou a fundos ou despesas não associadas às funções essenciais à Justiça, a Corte modulou os efeitos das decisões, mas fixando marcos distintos para o início da produção dos efeitos: a) na ADI 3.660, a partir da EC 45/2004; b) na ADI 3.111, a partir da publicação da ata do julgamento dos embargos de declaração; c) na ADI 5.539 (modulação em sede de embargos de declaração), a partir da data da publicação da ata do julgamento do mérito; d) no RE 1.418.968, a partir do exercício financeiro seguinte ao da sessão de julgamento de três agravos regimentais (a qual foi considerada como sessão do julgamento do mérito no presente estudo). No caso em que o STF declarou a constitucionalidade da contribuição do outorgante (ADI 5.736), destinada a uma carteira de previdência de advogados, a decisão passou a ter efeitos a partir da publicação da ata do julgamento dos embargos de declaração, conforme modulação estabelecida no exame desses aclaratórios.

Na ADI 5.288, a inconstitucionalidade da taxa (ofensa à legalidade, na parte atinente à fixação do valor da exação) destinada a fundo de apoio ao registro civil de pessoas naturais passou a ter efeitos após 12 meses contados da data da publicação da ata do julgamento do mérito (29/11/2021). Posteriormente, a Corte, em referendo de decisão, prorrogou o prazo por pouco mais de um mês, fazendo com que o início dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade coincidisse com 01/01/2023, começo do segundo exercício financeiro subsequente ao julgamento do mérito. Vale anotar que o pedido de prorrogação do prazo foi protocolado, conforme anotou a Relatora, após o trânsito em julgado daquela decisão e a baixa dos autos ao arquivo.

Por fim, no julgamento dos embargos de declaração na ADI 2.040, o STF modulou os efeitos da decisão em que assentou a invalidade de bases de cálculo de custas judiciais e emolumentos (registre-se que, em sede de cautelar, havia sido suspensa a destinação de receitas desses tributos a ente privado, mas essa parte da ação acabou perdendo objeto). A título de modulação, estabeleceu o Tribunal que a inconstitucionalidade das normas suspensas em parcial deferimento de medida cautelar passou a ter efeitos a partir da data desse parcial deferimento; a das demais normas, a partir da publicação da ata do julgamento do mérito. Houve, portanto, dois marcos temporais. Foram ressalvadas da modulação as ações ajuizadas até a véspera da publicação da ata do julgamento do mérito (medida análoga a essa não foi tomada nos casos anteriormente citados).

### **3.4 Modulações que atingiram apenas o nível municipal**

#### **3.4.1 IPTU**

Em dois casos, foram moduladas as decisões em que a Corte reconheceu a inconstitucionalidade de benefícios fiscais relativos ao IPTU por ausência da prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.

No RE 1.331.245, julgado monocraticamente em 2021, os benefícios discutidos eram de isenção e de remissão do imposto, concedidos conforme a ocorrência de enchente ou alagamento no tempo: pela lei questionada, com o acontecimento de um desses fenômenos, haveria a isenção do IPTU relativo ao exercício seguinte e a remissão do imposto relativo ao exercício imediatamente anterior. A título de modulação em sede de embargos de declaração, o Plenário do STF manteve as isenções do IPTU concernentes aos exercícios financeiros até 2021, bem como as remissões do IPTU relativas aos exercícios financeiros até 2020. Houve,

assim, dois marcos temporais na modulação: o primeiro consiste no ano em que o mérito foi julgado, e o segundo, no ano anterior a esse.

Já no RE 1.343.429, assentou-se, a título de modulação, que a inconstitucionalidade da isenção de IPTU que favorecia pessoas em contexto de especial vulnerabilidade (idosos e pessoas com doença grave e incurável) passaria a ter efeitos a partir da data da publicação da ata de julgamento do mérito, de modo a preservar os benefícios concedidos até tal data.

Como em outros casos, os contribuintes que gozaram das benesses comentadas acima, observados os referidos marcos, não tiveram de ressarcir os cofres públicos.

### **3.4.2 ISS**

O STF, na apreciação do mérito de duas ADPFs, assentou a inconstitucionalidade de disposições de leis de diferentes municípios que reduziram indevidamente a carga do ISS, mediante exclusão de valores da base de cálculo desse imposto em desacordo com a lei complementar nacional que rege o tributo.

Na ADPF 190, a decisão passou a produzir efeitos a partir da data do deferimento da medida cautelar, em que os efeitos das disposições questionadas haviam sido suspensos. Inexistiu ressalva na modulação. Isso significa, como em outros casos, que os contribuintes que gozaram do ISS indevidamente reduzido até o citado marco não tiveram de ressarcir o erário.

Já na ADPF 189, a Corte concluiu, ao julgar os primeiros embargos de declaração, que a inconstitucionalidade passaria a produzir efeitos a partir da data da publicação da ata do julgamento do mérito, sem qualquer ressalva. Ou seja, o tributo em seu valor completo, sem aquela inconstitucional redução, passaria a ser devido apenas a partir de tal marco. Ocorre que, após o julgamento do mérito da demanda, mas antes da apreciação dos citados embargos de declaração, o município envolvido criou programa de parcelamento buscando incentivar os sujeitos passivos a pagar o que deixaram de recolher em razão daquela redução inconstitucional do tributo. Alguns aderiram a tal programa e vinham pagando as parcelas pertinentes. Considerando esse contexto, a Suprema Corte assentou, no exame dos terceiros embargos de declaração, que deveriam ficar mantidos os pagamentos efetivamente realizados até a data da publicação da ata de julgamento de tais aclaratórios no âmbito do referido programa pelos sujeitos passivos beneficiados por aquela modulação de efeitos.

Como se nota, na ADPF 189-ED, a Corte, de maneira análoga a outros casos de modulação de inconstitucionalidade de benefícios fiscais, buscou estabelecer que os sujeitos

passivos que gozaram do ISS indevidamente reduzido não teriam de ressarcir o erário. No entanto, nos terceiros embargos de declaração, o Tribunal, considerando a criação de programa de parcelamento após o julgamento do mérito, mas antes do julgamento dos primeiros embargos de declaração, manteve os pagamentos realizados no âmbito de tal programa por quem estava beneficiado por aquela modulação.

### **3.4.3 Taxas diversas**

Em três casos, a Corte modulou os efeitos das decisões em que reconheceu a constitucionalidade de taxas municipais diversas (Tema 16, RE 643.247, taxa de combate a incêndio; Tema 919, RE 776.594, taxa de fiscalização do funcionamento de torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz – atividade de telecomunicação; e ADPF 512, taxa de fiscalização do funcionamento de postes de energia), estabelecendo que as decisões produzissem efeitos a partir da data da publicação da respectiva ata do julgamento do mérito<sup>35</sup>. Vale esclarecer que a modulação estabelecida no Tema 919 foi apenas para a lei do caso concreto e que a atinente ao Tema 16 foi firmada em sede de embargos de declaração.

Acrescente-se que, na modulação do Tema 16, foram ressalvadas ações ajuizadas anteriormente àquele marco. Na do Tema 919, foram ressalvadas ações ajuizadas até tal marco. E na da ADPF 512, foram ressalvados os processos administrativos e as ações judiciais pendentes de conclusão até o citado marco, bem como os fatos geradores anteriores à data do julgamento do mérito em relação aos quais não tenha havido pagamento do tributo.

## **3.5 Modulações que atingiram os três níveis federativos**

### **3.5.1 Imunidade do duplo teto (art. 40, § 21, da CF)**

No Tema 317, RE 630.137, foram modulados os efeitos da decisão em que se firmou a orientação de que era necessária lei complementar federal ou lei regulamentar específica de cada ente federado, no âmbito dos respectivos regimes próprios de previdência social (RPPSs), para a aplicação do art. 40, § 21, da Constituição, o qual possibilitava a não incidência de contribuição previdenciária sobre a parcela dos proventos de aposentadoria e pensão que não

<sup>35</sup> Quanto ao Tema 16, ressalte-se que o Relator assentou que a tese deveria passar a produzir efeitos “a partir da data da publicação da ata de julgamento – 1º de agosto de 2017 – [...]”. Na presente pesquisa, considerou-se (*vide* seção 4.2) que a tese passou a produzir efeitos a partir da data da publicação da ata relativa à sessão em que foi fixada (julgamento ocorrido em 01/08/2017). Note-se que, em 24/05/2017, o STF proclamou o resultado (parcial) do julgamento, com a negativa de provimento ao recurso extraordinário, e deliberou fixar a tese em assentada posterior. A ata desse julgamento foi publicada em 25/05/2017. Já a ata concernente à sessão em que foi fixada a tese (01/08/2017) foi publicada em 04/08/2017.

superasse o dobro do teto do regime geral de previdência social, quando o beneficiário fosse portador de doença incapacitante (imunidade do duplo teto).

A título de modulação, a Corte estabeleceu que os servidores e pensionistas que, por decisão judicial, vinham deixando de pagar a exação não teriam de restituí-la. Para tais casos, a decisão passaria a ter efeitos a partir da publicação da ata do julgamento do mérito, momento em que os entes federados que não tivessem editado aquelas leis poderiam voltar a reter a exação.

### **3.5.2 Multa por sonegação, fraude ou conluio**

No Tema 863, RE 736.090, o STF assentou que, até que seja editada lei complementar federal sobre a matéria, a multa qualificada decorrente de sonegação, fraude ou conluio não pode ultrapassar 100% do débito tributário, podendo chegar a 150% no caso de constatação da reincidência nos termos em que está definida no art. 44, § 1º-A, da Lei 9.430/1996, incluído pela Lei 14.689/2023, observado o disposto no §1º-C desse artigo.

A título de modulação dos efeitos, a Corte estipulou que a decisão passaria a produzir efeitos a partir da edição da Lei 14.689/2023, ficando mantidos os patamares fixados pelas unidades federadas até aqueles limites. Foram ressalvadas da modulação as ações judiciais e os processos administrativos pendentes de conclusão até a citada referência, bem como os fatos geradores ocorridos até o mesmo marco em relação aos quais não tivesse havido o pagamento da multa em questão.

### **3.5.3 Taxa de matrícula nas universidades públicas**

No julgamento dos embargos de declaração no Tema 40, RE 500.171, o STF modulou os efeitos da decisão em que reconheceu a constitucionalidade da taxa de matrícula nas universidades públicas (por violação da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais), estabelecendo que a decisão passaria a ter efeitos a partir da edição da Súmula Vinculante 12, que tratou da questão. Conforme expresso na ementa do julgado, foi ressalvado “o direito daqueles que já haviam ajuizado ações com o mesmo objeto jurídico”, a indicar que as ações ajuizadas anteriormente à edição do verbete estavam liberadas da modulação.

### **3.6 Modulações que atingiram os níveis estadual e municipal**

#### **3.6.1 ICMS versus ISS**

No Tema 379, RE 605.552, o STF concluiu que, quanto às operações de venda de medicamentos, por farmácias de manipulação, preparados sob encomenda, deveria incidir o ISS; e quanto às operações de venda de medicamentos por elas ofertados em prateleira aos consumidores, o ICMS.

Considerando a alegação de que o quadro anterior ao julgamento abria espaço para a cobrança equivocada ora do ICMS, ora do ISS, ora de ambos os impostos, o Tribunal, na modulação de efeitos firmada em sede de embargos de declaração, estabeleceu que a decisão produziria efeitos a partir da data da publicação da ata do julgamento do mérito, convalidando os recolhimentos já efetuados em desacordo com a tese fixada. Foram ressalvadas da modulação: a) as hipóteses de comprovada bitributação; b) as hipóteses em que o contribuinte não havia recolhido nenhum desses tributos até a véspera daquela publicação; c) os créditos tributários que foram objeto de processo administrativo, concluído ou não, até a citada véspera; e d) as ações judiciais pendentes de conclusão até tal véspera. Para todas essas ressalvas, firmou-se que a tese deve ser aplicada.

Posteriormente, no julgamento de duas ações diretas, a Corte definiu, em discussão sobre qual desses impostos deveria incidir em operações com *softwares*, que apenas o ISS poderia ser cobrado. Em uma ação, estavam em jogo normas de lei de um estado e de lei complementar federal que tratavam da incidência do ICMS (ADI 5.659); na outra, apenas norma de lei de outro estado que versava sobre esse imposto (ADI 1.945).

Em sede de modulação, o Tribunal estabeleceu que a decisão produziria efeitos *ex nunc* a partir da publicação da ata do julgamento do mérito, de modo a impedir: a) a repetição de indébito do ICMS pago em desarmonia com a orientação da Corte até a véspera dessa data, vedando que os municípios cobrassem o ISS quanto aos mesmos fatos geradores; b) a cobrança do ICMS quanto aos fatos geradores ocorridos até a citada véspera. Foram ressalvadas da modulação as seguintes situações: a) as ações judiciais em curso, inclusive as de repetição de indébito e as execuções fiscais em que se discutisse o ICMS; b) as hipóteses de comprovada bitributação, de modo a possibilitar a repetição do indébito do ICMS. Na sequência, esclareceu-se que, não tendo havido recolhimento de qualquer dos tributos quanto aos fatos geradores ocorridos até aquela véspera, incidiria apenas o ISS.

Especificamente quanto à ADI 1.945, em que se debateram também outras matérias, a Corte ainda estabeleceu que produziria efeitos *ex nunc*, a partir da data de publicação da ata de julgamento do mérito, a constitucionalidade do ICMS sobre serviços preparatórios aos de comunicação; quanto à norma que havia sido suspensa em julgamento de medida cautelar (violação da legalidade em assunto relacionado à fixação de margem de valor agregado do ICMS), a declaração de constitucionalidade teve efeitos *ex tunc* (sem modulação, portanto).

A modulação atinente à tributação do *software* foi, em suma, replicada na ADI 5.576 e no Tema 590 (RE 688.223). Em ambos os casos, a Corte foi mais clara em relação aos marcos temporais adotados: a decisão passaria a ter efeitos a partir da data da publicação da ata do julgamento do mérito das ADIs 1.945 e 5.659 e somente estariam ressalvadas da modulação as ações em curso até o dia anterior à referida data.

### **3.7 Discussão: análise dos dados em conjunto**

A análise da base de dados confirma a crítica da doutrina segundo a qual o STF tem empregado múltiplos marcos temporais ao modular os efeitos de decisões em matéria tributária, sem uma devida sistematização de fundamentos e de resultados. Nas ADIs 3.775 e 6.479, o Tribunal chegou a utilizar a mesma expressão indicativa de marco temporal, mas com sentidos distintos. Nesses dois casos, com modulações em sede de embargos de declaração, o STF definiu que as decisões produziriam efeitos a partir da data em que foi “concluído o julgamento de mérito”. No entanto, no primeiro, a Corte indicou o último dia da sessão virtual do julgamento do mérito; no segundo, a data da proclamação do resultado (registro do andamento “Procedente” na página de acompanhamento processual).

A tabela a seguir resume os achados sobre os marcos temporais adotados pela Suprema Corte nas modulações (Tabela 2). O total ultrapassou 106 casos, pois as ADIs 2.040 e 5.469, o Tema 1.093 e o RE 1.331.245 foram contados em dobro, considerando que parte das modulações adotadas nesses julgados teve um marco temporal, e parte, outro.

Tabela 2 – Marcos temporais atinentes às modulações de efeitos estabelecidas nos 106 casos analisados

<b>Marco temporal utilizado na modulação</b>	<b>Qte</b>	<b>Rol de processos</b>
A partir da publicação <sup>36</sup> ou da data da publicação da ata do julgamento do mérito	24	ADIs 1.945, 2.040, 3.796, 3.984, 4.411, 5.368, 5.481, 5.539, 5.659, 6.074, 6.145

<sup>36</sup> Nas seguintes modulações, houve menção apenas à publicação da ata do julgamento do mérito, e não à “data” da publicação dessa ata: ADIs 1.945 e 5.659 (na parte em que trataram dos softwares – posteriormente, na

		e 6.222; ADPFs 189 e 512; e Temas 16 (RE 643.247), 201 (RE 593.849), 317 (RE 630.137), 379 (RE 605.552), 827 (RE 912.888), 651 (RE 700.922), 919 (RE 776.594), 962 (RE 1.063.187), 985 (RE 1.072.485) e RE 1.343.429
A partir da data da sessão/conclusão do julgamento do mérito ou, ainda, a partir ou após a decisão <sup>37</sup> de mérito do Plenário	9	ADIs 3.106, 3.550, 3.775, 4.481 e 6.479; e Temas 2 (REs 560.626), 3 (RE 559.943), 69 (RE 574.706) e 490 (RE 628.075)
A partir da concessão/deferimento <sup>38</sup> ou da data da concessão/deferimento de medida liminar/cautelar no próprio processo	5	ADIs 2.040, 4.628, 5.467 e 5.882; e ADPF 190
A partir do exercício financeiro seguinte à conclusão/sessão de julgamento do mérito	4	ADIs 5.469 e 6.144; Tema 1.093 (RE 1.287.019); e RE 1.418.968
A partir da publicação do acórdão do julgamento do mérito	2	ADI 4.281 e Tema 825 (RE 851.108)
A partir da publicação da ata do julgamento dos embargos de declaração	2	ADI 3.111; 5.736
A partir do advento de determinado ato normativo	2	ADI 3.660; Tema 863.
Após 12 meses contados da publicação ou da data da publicação da ata do julgamento do mérito	2	ADIs 429 e ADI 5.288
A partir de seis meses contados da publicação do acórdão	1	ADI 4.171
A partir do mês seguinte ao do julgamento do mérito	1	ADI 4.596
A partir do primeiro exercício financeiro regido pelo próximo PPA	1	Tema 745 (RE 714.139)
A partir do exercício financeiro seguinte ao julgamento de embargos de declaração	1	ADC 49
Até a data da publicação da ata do julgamento do mérito	1	Tema 881 (RE 949.297)
Até o exercício financeiro do julgamento do mérito	1	RE 1.331.245
Até o exercício financeiro anterior ao do julgamento do mérito	1	RE 1.331.245
A partir da edição de súmula vinculante	1	Tema 40 (RE 500.171)
<b>Modulações vinculadas a decisões anteriores de outros processos</b>		

replicação da modulação no Tema 590 e na ADI 5.576, ficou clara a alusão à “data da publicação da ata”); ADIs 2.040, 3.984 e 5.481; e Temas 201, 317 e 985.

<sup>37</sup> Nas seguintes modulações, houve alusão apenas à decisão de mérito, e não à data dessa decisão: Temas 2 (RE 560.626), 3 (RE 559.943) e 490 (RE 628.075).

<sup>38</sup> Na ADI 4.628, houve apenas alusão ao deferimento da medida liminar, e não à data do deferimento.

Adoção do mesmo marco temporal adotado em modulações firmadas anteriormente em outros processos	49	
<i>A partir da publicação do acórdão do julgamento do mérito de outro processo (Tema 825)</i>	23	<i>ADIs do ITCMD-exterior (ADIs 6.817 a 6.837, 6.839 e 6.840)</i>
<i>A partir do primeiro exercício financeiro regido pelo próximo PPA (Tema 745)</i>	24	<i>ADIs do ICMS-seletividade (ADIs 7.108 a 7.114 e 7.116 a 7.132)</i>
<i>A partir da data da publicação da ata do julgamento do mérito de outro processo (ADIs dos softwares)</i>	2	<i>ADI 5.576 e Tema 590 (RE 688.223)</i>
Data da concessão/deferimento de medida liminar/cautelar em outro processo	3	ADI 5.469; e Temas 615 (RE 680.089) e 1.093 (RE 1.287.019)
<b>Total geral</b>	<b>110</b>	

Fonte: Elaborada pelo autor.

Nota: O total ultrapassa 106 casos, pois as modulações nas ADIs 2.040 e 5.469, no Tema 1.093 e no RE 1.331.245 tiveram mais de um marco temporal. Nas ADIs 3.775 e 6.479, o STF indicou que as decisões moduladas passariam a ter efeitos a partir da data em que “concluído o julgamento de mérito”, mas atribuindo sentidos diversos a essa expressão. No primeiro caso, a decisão modulada passou a ter efeitos a partir do último dia da sessão virtual do julgamento do mérito. No segundo caso, a partir da proclamação do resultado (lançamento do andamento “Procedente”, na página de acompanhamento processual). Quanto à ADI 5.288, em razão de posterior decisão referendada pela Corte, a constitucionalidade declarada na ação passou a produzir efeitos a partir do início do segundo exercício financeiro subsequente ao julgamento do mérito (postergou-se por pouco mais de um único mês o prazo inicialmente fixado, fazendo com que ele coincidisse com o começo de tal exercício financeiro). Nos Temas 2 e 3, a referência, mais precisamente, é a data da proclamação do resultado (parcial) do julgamento dos REs paradigmas.

Constata-se que, na ausência de vinculação com liminares ou cautelares do mesmo ou de outro processo, ou com modulações de outros processos, o STF tendeu a adotar como marco temporal das decisões moduladas dois termos iniciais: a publicação ou a data da publicação da ata do julgamento do mérito.

Questão mais controvertida diz respeito ao marco temporal aplicável às situações ressalvadas da modulação, como ações judiciais, processos administrativos ou fatos geradores. Doniak Jr. (2024) lembra que esse marco não precisa coincidir com o início da produção dos efeitos da decisão modulada para o público em geral. Na base de dados, constatou-se que, em diversas ocasiões, o STF estabeleceu claramente a referência temporal para as situações ressalvadas da modulação. Em outros casos, porém, o Tribunal não foi tão detalhista, apenas indicando, genericamente, que, por exemplo, ações ajuizadas, pendentes ou em curso estariam ressalvadas. Surge, então, a dúvida: essas ações estariam ressalvadas até que marco? O início do julgamento? Sua conclusão? A publicação da ata? A publicação do acórdão? Ou outro momento?

Esses questionamentos também se aplicam a outras situações eventualmente ressalvadas, como processos administrativos protocolados, pendentes ou em curso, ou fatos geradores ocorridos, quando não há estipulação clara do marco temporal de referência.

Em certos casos, embora o STF tenha utilizado cláusulas genéricas para ressalvar ações ajuizadas, pendentes ou em curso, conseguiu posteriormente esclarecer, mesmo que em outros processos, qual seria o marco temporal exato a ser considerado. Ressalte-se, porém, que, de maneira análoga ao que ocorreu com as modulações nas ADIs 3.775 e 6.479, houve casos em que o STF usou a mesma expressão indicativa de marco temporal quanto às ressalvas, mas com sentidos distintos. Os casos seguintes ilustram isso.

Na modulação das ADIs 1.945 e 5.659, que trataram da incidência do ISS sobre operações com *softwares* (excluindo a do ICMS), o STF estabeleceu que ficaram ressalvadas as “ações judiciais em curso”. Posteriormente, ao julgar a ADI 5.576 e o Tema 590, que também versaram sobre a matéria, a Corte replicou aquela modulação (as decisões, nesses casos, passaram a ter efeitos a partir da data da publicação da ata do julgamento do mérito das ADI 1.945 e 5.659), mas deixou claro que somente estariam ressalvadas da modulação as ações judiciais em curso na véspera da publicação da ata do julgamento do mérito daquelas primeiras ações.

Outro desfecho ocorreu na modulação da ADI 5.469 e do Tema 1.093, que trataram da constitucionalidade da cobrança do ICMS-difal pelo estado de destino em operações interestaduais com consumidor final na ausência de lei complementar federal (EC 87/2015). A Corte também ressalvou da modulação as “ações judiciais em curso”, mesma expressão utilizada nos casos dos *softwares*. No entanto, ao rejeitar os embargos de declaração, o STF esclareceu que somente ficaram ressalvadas da modulação as ações propostas até a data do julgamento do mérito da citada ação direta e do referido tema de repercussão geral.

Na base de dados, foram identificados 75 casos em que a Suprema Corte ressalvou ações judiciais pendentes, em curso ou ajuizadas de modulações que ensejaram a manutenção de tributações constitucionais (não incluídos os casos de multas tributárias). Essas tributações dizem respeito a ISS, ICMS, ITCMD, IRPJ, CSLL, PIS/COFINS e taxas diversas e, em razão de prazos constitucionalmente alongados de prescrição ou decadência do crédito tributário, a contribuições federais para a seguridade social e outros tributos federais.

A tabela a seguir contém os marcos temporais utilizados nas ressalvas em questão, quando claramente indicados pela Corte, mesmo que no julgamento de embargos de declaração

posteriores ou em modulações de outros casos analisados nesta pesquisa (Tabela 3). Os casos nos quais não foi encontrada adoção de clara referência ao marco temporal estão rotulados. Isso não significa, porém, que seja impossível, por meio de interpretação conjunta da decisão e das normas do ordenamento jurídico, identificar o marco temporal exato para esses casos. No entanto, essa análise extrapola os limites da presente pesquisa.

Tabela 3 – Marcos temporais atinentes às ações ajuizadas, pendentes ou em curso ressalvadas das modulações de efeitos que ensejaram a manutenção de tributações inconstitucionais

<b>Marco temporal das ações ajuizadas, pendentes ou em curso ressalvadas da modulação</b>	<b>Qte</b>	<b>Rol de processos</b>
Ações ajuizadas ou pendentes de conclusão até a véspera da publicação da ata do julgamento do mérito	7	ADIs 1.945**, 2.040**, 5.481**, 5.659** e 6.144; Temas 16** (RE 643.247) e 379** (605.552)
Ações judiciais ajuizadas ou pendentes até a publicação ou a data da publicação da ata do julgamento do mérito	5	ADIs 4.411*; ADC 49; ADPF 512*; Temas 201* (RE 593.849) e 919* (RE 776.594)
Ações ajuizadas ou em curso até a data da sessão/conclusão do julgamento do mérito	5	ADI 5.469; Temas 2* (RE 560.626), 3* (RE 559.943), 69 (RE 574.706)* e 1.093 (RE 1.287.019)
Sem marco temporal claro	4	ADIs 4.596 e 4.628; e Temas 615 (RE 680.089) e 651 (RE 700.922)
Ações ajuizadas até a data do início do julgamento do mérito	3	ADI 6.145; Temas 745 (RE 714.139) e 962 (RE 1.063.187)
Ações judiciais pendentes até a publicação do acórdão	1	Tema 825* (RE 851.108)
Ações ajuizadas antes da edição de súmula vinculante	1	Tema 40 (RE 500.171)**
<b>Ressalvas vinculadas a decisões anteriores de outros processos</b>		
Ações ajuizadas até o início do julgamento do mérito de outro processo (Tema 745)	24	ADIs do ICMS-seletividade (ADIs 7.108 a 7.114 e 7.116 a 7.132)
Ações judiciais pendentes de conclusão até a publicação do acórdão de mérito de outro processo (Tema 825)	23	ADIs do ITCMD-exterior (ADIs 6.817 a 6.837, 6.839 e 6.840)*
Ações judiciais em curso na véspera da publicação da ata do julgamento do mérito de outro processo (ADIs dos softwares)	2	ADI 5.576**; Tema 590 (RE 688.223)**
<b>Total geral</b>	<b>75</b>	

Fonte: Elaborada pelo autor.

Nota: A tabela inclui os casos que versaram sobre conflito entre ICMS e ISS. De outro giro, não inclui o Tema 863 (RE 736.090), em que foram ressalvadas da modulação ações judiciais pendentes de conclusão até determinada referência, na medida em que esse caso versou sobre multa, e não tributação. Nos casos indicados com único asterisco (\*), o marco temporal das ações ressalvadas foi o mesmo do início da produção dos efeitos da decisão modulada. Nos casos indicados com dois asteriscos (\*\*), o marco temporal das ações ressalvadas foi o momento

imediatamente anterior ao início da produção dos efeitos da decisão modulada. Na ADI 2.040, os dois asteriscos se referem à parte da modulação atinente aos dispositivos cujos efeitos não foram suspensos por medida cautelar. Nos Temas 2 e 3, a referência, mais precisamente, é a data da proclamação do resultado (parcial) do julgamento dos REs paradigmas.

Desconsiderando as ressalvas sem marco temporal claro, a Suprema Corte, em 40 casos (53%, incluindo os do ITCMD-exterior), indicados com um ou dois asteriscos na tabela acima, utilizou como marco temporal das ações ressalvadas da modulação a mesma referência do início da produção dos efeitos da decisão modulada ou o momento imediatamente anterior a tal referência. A tendência permanece a mesma se desconsideradas as 47 ações diretas com modulações replicadas. Nesse cenário, haveria 17 casos no referido sentido, representando quase 61% de um total de 28 casos.

Em poucas das modulações constantes da tabela (precisamente, sete casos), o Tribunal também ressalvou, expressamente, processos administrativos protocolados, pendentes ou em curso (ADIs 4.411 e 5.481; ADC 49; ADPF 512; e Temas 69, 379 e 863). Nesses casos, a referência temporal adotada foi a mesma pertinente à ressalva das ações judiciais.

Igualmente em poucas modulações (dez casos), a Corte ressalvou fatos geradores ocorridos até algum marco, em relação aos quais não tivesse havido o pagamento da tributação ou multa constitucional<sup>39</sup>. Além das ADIs 1.945, 5.576, 5.659; e dos Temas 379 e 590, que trataram de conflito entre ICMS e ISS, incluem-se as ADIs 4.411 e 5.481, a ADPF 512 e os Temas 863 e 962.

Ademais, observa-se um padrão decisório nos casos envolvendo conflito entre ICMS e ISS (ADIs 1.945, 5.576, 5.659; e Temas 379, 590). O STF, ao modular as decisões em que firmou a possibilidade de cobrança de apenas um desses impostos (efeitos a partir da publicação ou da data da publicação da ata do julgamento do mérito), reconheceu como bons os recolhimentos de um ou de outro tributo efetuados em desconformidade com sua orientação e impediu que o ente competente cobrasse o imposto correto quanto aos mesmos fatos geradores. Também ressalvou das modulações as ações ajuizadas, pendentes ou em curso até determinado marco (véspera da data estabelecida para o início da produção dos efeitos da decisão modulada).

<sup>39</sup> A contagem chegaria a 11 se fosse incluída a ADC 49-ED, conforme o julgamento do Tema 1.367 (RE 1.490.708), no qual o STF decidiu que a modulação estabelecida naquele caso não autoriza a cobrança do ICMS ali debatido (transferência de mercadorias entre estabelecimentos do mesmo contribuinte) quanto aos fatos geradores ocorridos antes do início da produção dos efeitos da decisão modulada em relação aos quais não tivesse havido o pagamento do tributo. Ocorre que o Tema 1.367 não foi incluído na presente pesquisa, mormente em razão de ter sido julgado apenas em 2025, fora, portanto, do corte temporal indicado na metodologia.

Além disso, a Corte ressalvou os casos de bitributação, sem condicionar o direito à repetição do indébito ao ajuizamento de ação até determinada data, bem como os casos em que não houve recolhimento de nenhuma das exações, garantindo, em ambas as hipóteses, que apenas o tributo correto fosse exigido.

Passa-se, agora, aos 31 casos que não se enquadraram na tabela anterior.

Na base de dados, foram identificados 11 casos nos quais não houve nenhuma proteção de ações judiciais pendentes, em curso ou ajuizadas em modulações que resultaram na manutenção de tributações constitucionais (aqui entendidas em sentido amplo, não se restringindo à invalidade do tributo em si)<sup>40</sup>. Nesse grupo, incluem-se dois casos de ICMS (ADIs 4.171 e 4.281), um caso de taxa (ADI 3.775) e os dois casos sobre contribuição estadual de assistência à saúde (ADIs 3.106 e 5.368). O caso no qual o STF reconheceu a invalidade de substituição tributária (ADI 4.281) foi incluído, pois, embora o tributo em si não tenha sido declarado inválido, sua cobrança, por meio da técnica aplicada (substituição tributária), foi considerada constitucional. Também se enquadram seis casos cujas modulações mantiveram a cobrança de taxa judiciária, custa judicial, emolumento ou outras taxas instituídas pelo Poder Judiciário, mesmo diante de vícios em sua regra matriz de incidência ou na destinação de parte dos valores a entes privados ou a fundos ou despesas alheias às funções essenciais da Justiça (ADIs 3.111, 3.660, 5.288, 5.539, 5.736<sup>41</sup> e RE 1.418.968). Essas constatações são bastante representativas, considerando que a base de dados contém, ao todo, sete casos envolvendo esses tipos de taxas (*vide* tabela 1).

Ainda na análise da base de dados, foram encontrados 16 casos em que as modulações resultaram na manutenção de reduções constitucionais de carga tributária (ADIs 429, 3.550, 3.796, 3.984, 4.481, 5.467, 5.882, 6.074, 6.222, e 6.479; ADPFs 189 e 190; Temas 317 e 490<sup>42</sup>; e REs 1.331.245 e 1.343.429). Nesses julgados, inexistiu qualquer tipo de ressalva, de modo que os contribuintes que usufruíram das reduções dentro do marco temporal definido ficaram

<sup>40</sup> A contagem poderia chegar a 12 se fosse incluída a modulação da ADI 1.945 na parte em que tratou de matéria diversa da tributação dos *softwares*. Não houve ressalva de ações pendentes, em curso ou ajuizadas quanto à modulação da declaração da constitucionalidade do ICMS sobre serviços preparatórios aos de comunicação.

<sup>41</sup> Anote-se que, na ADI 5.736, a Corte reconheceu a constitucionalidade da própria contribuição do outorgante, e não apenas a constitucionalidade da destinação do produto de sua arrecadação, especificamente direcionada a uma carteira de previdência de advogados.

<sup>42</sup> Incluiu-se o Tema 490 na medida em que a Corte, ao modular, permitiu que, em relação aos casos nos quais inexistiu lançamento pelo estado de destino quanto a fatos geradores ocorridos antes da decisão do Plenário, os créditos presumidos de ICMS concedidos unilateralmente (portanto, de modo constitucional) pelo estado de origem fossem utilizados pelo contribuinte.

dispensados de ressarcir o erário (apenas na ADPF 189 houve uma situação muito peculiar, em razão da qual ficaram mantidos os pagamentos realizados somente até certo marco no âmbito de programa de parcelamento que incentivava sujeitos passivos a ressarcirem o erário pelo gozo de redução inconstitucional da carga tributária do ISS). Em sete desses casos<sup>43</sup> (frequência mais alta observada nesse grupo), a Suprema Corte adotou como marco temporal para o início dos efeitos da decisão modulada a publicação ou a data da publicação da ata do julgamento do mérito.

Em dois casos, a Corte reconheceu a constitucionalidade de tributações de validade objetivamente duvidosa, com efeitos a partir da publicação da ata do julgamento de mérito, dada a jurisprudência do STJ que indicava a impossibilidade de cobrança. No Tema 827, não houve qualquer ressalva à modulação, permitindo que os contribuintes recuperassem os valores pagos relativos a fatos geradores anteriores àquela referência temporal, quer tenham ajuizado ação até o citado marco, quer tenham ajuizado posteriormente. Já no Tema 985, foram ressalvadas da modulação as quantias já pagas e não impugnadas judicialmente até o referido marco. Ou seja, somente os contribuintes que ingressaram com ação judicial nesse prazo puderam reaver o que pagaram. Em comum, ambos os casos asseguraram direito a alguma restituição, mas com abrangências diferentes: enquanto um permitiu a devolução ampla, o outro limitou a medida aos que já haviam contestado judicialmente os pagamentos.

Por fim, dois casos trataram de multas tributárias. No Tema 863, a inconstitucionalidade de multas decorrentes de sonegação, fraude ou conluio, no que superassem determinados limites, passou a produzir efeitos só a partir da edição de uma lei federal. Mas, em razão da ressalva, os sujeitos passivos com ação judicial ou processo administrativo pendente de conclusão até esse marco foram protegidos, garantindo-se a eles o direito de repetição dos valores indevidamente pagos a mais. O Tribunal também ressalvou da modulação os fatos geradores ocorridos igualmente até o citado marco em relação aos quais não tivesse havido o pagamento da multa. Já no Tema 881, a Corte afastou as multas relativas a fatos geradores ocorridos até a data da publicação da ata do julgamento de mérito, impostas a contribuintes que deixaram de pagar a CSLL a partir da perda da eficácia das decisões transitadas em julgado que os livrava do tributo. No entanto, não foi permitida qualquer repetição de indébito das multas

---

<sup>43</sup> ADIs 3.796, 3.984, 6.074, 6.222; ADPF 189; Tema 317 (RE 630.137) e RE 1.343.429.

já recolhidas, mesmo para quem possuía ação judicial ou processo administrativo pendente de conclusão questionando a penalidade.

Assim, embora as modulações sejam bastante distintas, um ponto em comum é que o STF impediou a cobrança retroativa de débitos em aberto das multas em jogo, relativos aos fatos geradores ocorridos até os marcos temporais definidos.

Em suma, o que se nota nos padrões ou tendências acima consignados é que eles, embora existentes, não são tão claros. Com efeito, é necessário grande esforço para levantar e classificar os julgados nos quais a técnica decisória foi empregada. Tal esforço é potencializado ao se considerar a existência de múltiplos marcos temporais e ressalvas utilizadas e de tratamento distinto a situações semelhantes.

Não obstante isso, observa-se que tais padrões ou tendências têm, no geral, o resultado de (i) preservar algum *status quo* financeiro existente até o marco temporal adotado, (ii) manter um nível de arrecadação fiscal por certo prazo futuro no caso de a supressão de tributação importar relevante perda de receita ou (iii) replicar a jurisprudência em matéria de modulação. Essas talvez sejam algumas das razões implícitas que explicariam a adoção daqueles posicionamentos pelo STF.

Em relação ao primeiro ponto (preservar algum *status quo* financeiro), vale lembrar, v.g., que, nas modulações analisadas, se a Fazenda Pública recebia tributo constitucional, os valores pagos tenderam a ficar mantidos; de outro giro, se o contribuinte tinha uma benesse fiscal, consistente na redução de carga tributária, aquela já gozada também tendeu a ficar preservada. Nesse contexto, merecem ser ponderadas afirmações genéricas de que o STF teria mais modulações desfavoráveis aos contribuintes do que às fazendas públicas.

Quanto ao segundo ponto, cabe mencionar, v.g., os casos do ICMS-seletividade (Tema 745 e correspondentes ações diretas), do ICMS-difal no período posterior à EC 87/2015 (Tema 1.093 e ADI 5.469), da destinação de parte de custas e emolumentos a determinadas entidades privadas (RE 1.418.968) e do ICMS-ST no contexto da energia elétrica (ADI 6.144). Em todos eles, a Suprema Corte permitiu a continuidade da cobrança das tributações constitucionais por algum prazo após a decisão de constitucionalidade, em razão de sua supressão acarretar importante perda de receita.

No tocante ao terceiro ponto (observância da jurisprudência em matéria de modulação), verifica-se que, em diversas ocasiões, a Corte replicou modulações estabelecidas em outros julgados, quando se tratou de matérias idênticas (*vide* os casos do ITCMD-exterior e do ICMS-

seletividade) ou análogas (*vide* os casos do conflito entre ICMS e ISS no contexto das farmácias de manipulação e no da comercialização de *softwares*), ou, ainda, certos aspectos comumente adotados nas modulações em geral, como os relativos ao marco do início dos efeitos das decisões moduladas (v.g., publicação ou data da publicação da ata do julgamento do mérito), à ressalva de ações na hipótese de manutenção de tributações inconstitucionais e à ausência de qualquer ressalva na hipótese de manutenção de reduções inconstitucionais de carga tributária.

## **4 IMPACTOS NO PRIMEIRO GRAU DAS DECISÕES DO STF QUE MODULAM EFEITOS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA**

### **4.1 Introdução e metodologia**

#### **4.1.1 Considerações metodológicas**

No capítulo anterior, foram desenvolvidas duas das cinco etapas que estruturam esta dissertação. A pesquisa empírica identificou padrões ou tendências de decisão adotados pelo STF nas modulações de efeitos em matéria tributária, embora eles não sejam tão claros.

Tais padrões ou tendências, como visto nas primeiras seções, podem influenciar o comportamento dos jurisdicionados, acarretando corridas ao Judiciário. Vale relembrar, por exemplo, que, consoante a literatura, o posicionamento de a Corte, comumente, ressalvar ações pendentes de julgamento ao atribuir efeitos *ex nunc* à declaração de inconstitucionalidade de um tributo pode fazer com que os contribuintes se antecipem no ajuizamento de demandas para tentar escapar do corte temporal que vier a ser adotado e, assim, garantir seus direitos patrimoniais (direito à repetição do indébito tributário).

Neste capítulo, abordam-se as três etapas finais da pesquisa: (i) identificar os temas de repercussão geral que transitaram em julgado até 31/12/2024 e tiveram modulação de efeitos; (ii) encontrar processos vinculados a esses temas e suas datas de distribuição no primeiro grau, o que permitirá identificar os períodos nos quais houve os maiores volumes de processos distribuídos ou os mais elevados ritmos de distribuição diária de processos e, assim, as corridas ao Judiciário; e (iii) solicitar a um modelo de IA que elabore minutas de decisão sobre os REs paradigmáticos desses temas e analisar as eventuais modulações que ele, de maneira autônoma, sugerir. Com isso, conclui-se a sequência metodológica, viabilizando o alcance do objeto central da dissertação: descrever o impacto, na distribuição de processos no primeiro grau, das modulações de efeitos estabelecidas naqueles temas, considerando, ainda, os padrões ou tendências de decisão do STF nessa seara. Ademais, as três etapas em comento ainda permitem avaliar a capacidade de o modelo de IA escolhido propor, de maneira autônoma, modulações de efeitos, comparando-as com os citados padrões ou tendências de decisão da Suprema Corte.

Cumpre ressaltar que, no tocante à investigação dos citados impactos, a presente pesquisa identifica e analisa correlações entre o posicionamento do STF nas modulações de efeitos estabelecidas no julgamento de temas de repercussão geral e os maiores volumes ou ritmos de distribuição no primeiro grau de processos vinculados a esses casos (corridas ao Judiciário). A partir disso, fazem-se sugestões sobre a interação entre esses elementos. Para

pesquisas futuras, com base de dados ampliada, convém isolar as variáveis para confirmar essas sugestões (e, assim, estabelecer rigorosa relação de causalidade) ou infirmá-las.

Com apoio na base de dados com 106 casos levantada no capítulo anterior, verifica-se que os seguintes temas de repercussão geral transitaram em julgado até 31/12/2024 e tiveram modulação de efeitos em matéria tributária: 2, 3, 16, 40, 69, 201, 317, 379, 490, 590, 615, 651, 745, 825, 827, 919, 962 e 1.093.

Para localizar processos distribuídos no primeiro grau vinculados a esses temas, adotou-se a seguinte estratégia. De posse dos números dos citados temas de repercussão geral, acessou-se, em 19/01/2025<sup>44</sup>, o Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios (BNPR), disponível em: <https://paineis.cnj.jus.br/>, no qual é possível consultar os números únicos de processos (NUPs) vinculados a temas de repercussão geral. Optou-se por esse painel, suspenso em razão da Resolução CNJ 444/2022, a qual entrou em vigor na data de sua publicação (DJe/CNJ 61/2022, de 14 de março de 2022) instituindo o BNP (sistema Pangea), pois a maioria daqueles temas transitou em julgado antes da referida data<sup>45</sup>. Com essa estratégia, evitou-se deixar de fora os dados históricos constantes do BNPR que eventualmente não foram migrados para o novo banco de dados. Anote-se que, conforme notícia divulgada pelo CNJ (Brasil, 2022), o BNP não tem, originalmente, caráter retroativo, sendo necessária a implementação de etapas para torná-lo compatível com o banco de dados anterior. O painel atinente ao novo banco (Painel BNP), portanto, pode não oferecer dados historicamente completos, razão pela qual o Painel de Consulta ao BNPR se mantém como fonte metodológica apropriada, embora de uso cauteloso.

Para encontrar os NUPs vinculados àqueles temas de repercussão geral nesse painel (atinente ao BNPR), acessou-se a aba “Processos sobrestados”. O procedimento consistiu na inserção dos respectivos temas no campo “Número do tema”, seguida da seleção dos tribunais

<sup>44</sup> A exceção foi quanto ao Tema 40 (RE 500.171), incluído posteriormente em processo de revisão da dissertação. Contudo, esse fato não altera os achados do capítulo 3. A última consulta no Painel de Consulta ao BNPR, em 16/11/2025, demonstra que havia apenas três processos vinculados a esse tema, sendo dois no próprio STF e um único no TRF1 (NUP 0003126-25.2007.4.01.3500). Como se verá, só foram mantidas na dissertação amostras de temas com ao menos 100 NUPs, o que necessariamente exclui a amostra do Tema 40. Os arquivos sobre o Tema 40, extraídos do referido painel, estão disponibilizados neste link: [https://unbbr-my.sharepoint.com/:f/g/personal/232118347\\_aluno\\_unb\\_br/EgL96maLRDdOuvuEWPTQz34BI-uTd7IU5cORuMwvDnsCA](https://unbbr-my.sharepoint.com/:f/g/personal/232118347_aluno_unb_br/EgL96maLRDdOuvuEWPTQz34BI-uTd7IU5cORuMwvDnsCA).

<sup>45</sup> Os Temas 2, 3, 16, 40, 69, 201, 317, 379, 490 e 615 transitaram em julgado antes de 14/03/2022, data da disponibilização do DJe/CNJ 61/2022. Já os Temas 590, 745, 825, 962 e 1.093 tiveram o trânsito em julgado no restante daquele ano. Em 2023, o mesmo ocorreu com os Temas 827 e 919, e, finalmente, com o Tema 651 em 2024.

de justiça e tribunais regionais federais no campo “Tribunal do processo sobrestado”. Dessa forma, obtiveram-se as listas de processos, com seus NUPs, vinculados a cada tema por tribunal, excetuando-se o TRF6, ainda não instalado à época da edição da referida resolução.

Essas listas foram exportadas para arquivos eletrônicos no formato *xlsx*<sup>46</sup>, visualizáveis por *softwares* de planilha, como o Excel. Não se realizou filtragem dos processos quanto à aplicação ou não das teses firmadas (em alguns casos, as teses não são aplicadas justamente por eles estarem abrangidos por modulação de efeitos estabelecida pela Suprema Corte) nem se verificou a correção dos atos judiciais que vincularam os processos aos temas e serviram de fonte de informação para o BNPR. Essa limitação, bem como a escolha do Painel de Consulta ao BNPR em detrimento do Painel BNP (sistema Pangea), deve ser considerada pelo leitor.

Registre-se que, para superar tal limitação, seria necessário examinar os autos do processo de cada NUP ou, ao menos, o conteúdo de alguns atos judiciais publicados, o que exigiria considerável investimento de tempo. Mas, se esse aprofundamento fosse realizado, a proporção dos processos nos quais a tese ou a modulação foi efetivamente aplicada poderia ser verificada, e os casos indevidamente vinculados a determinado tema poderiam ser excluídos da base de dados. Isso resultaria em uma pesquisa mais refinada. Em relação ao Painel BNP, sua adoção poderia ampliar a base de dados com NUPs mais recentes, uma vez que esse banco sucedeu o BNPR em março de 2022. Para pesquisas futuras, recomenda-se considerar a incorporação dessas sugestões.

Com os NUPs extraídos a partir do Painel de Consulta ao BNPR, foi possível consultar as páginas eletrônicas de acompanhamento processual de primeiro grau dos tribunais de justiça e dos tribunais regionais federais do país para extrair (i) as datas de distribuição dos processos, (ii) suas classes judiciais, bem como (iii) os foros, no caso de tribunais de justiça, e as seções e subseções judiciárias, no caso de tribunais regionais federais, além dos órgãos julgadores ou das varas responsáveis.

---

<sup>46</sup> Os arquivos originais *xlsx*, extraídos a partir da consulta no Painel de Consulta ao BNPR, estão disponibilizados neste link: [https://unbbr-my.sharepoint.com/:f/g/personal/232118347\\_aluno\\_unb\\_br/Em74f6muR2pMuAnW9fnSH54BcgqQvy0gjC2khKAXkVLZkg](https://unbbr-my.sharepoint.com/:f/g/personal/232118347_aluno_unb_br/Em74f6muR2pMuAnW9fnSH54BcgqQvy0gjC2khKAXkVLZkg). Evidentemente, nem todos os tribunais pesquisados tinham processos vinculados a todos os temas de repercussão geral em alusão. Assim, por exemplo, o painel em commento indicava que só existiam processos vinculados ao Tema 825 (*i.e.*, sobrestados ou julgados com base nesse tema) no TJBA, TJDFT, TJMG, TJPR, TJRJ, TJRS, TJSC e TJSP, afora o STF. Para saber em quais tribunais estão os processos vinculados a cada tema, *vide* o arquivo pdf dentro da pasta de cada tema.

Devido à grande quantidade de tribunais existentes no país e de processos vinculados àqueles temas, restringiu-se a consulta às páginas eletrônicas dos tribunais de justiça e tribunais regionais federais que utilizavam, no sistema de consulta processual de primeiro grau, o PJe ou o e-SAJ e permitiam extração automatizada de dados, sem barreiras como *captcha* (tecnologia para verificar se o usuário é humano), por meio dos modelos de códigos em Python constantes dos apêndices A e B desta dissertação. Esses códigos foram elaborados com base nas aulas da disciplina de ciência de dados para juristas, cursada no segundo semestre de 2024.

Em razão dessa limitação, a pesquisa restringiu-se às páginas eletrônicas de consulta processual de primeiro grau dos seguintes tribunais: TJAP, TJDFT, TJES, TJMA, TJMG, TJMT, TJPB, TJPI, TJRJ, TJRN, TJRO, TRF1 e TRF5 (usuários do PJe); e TJAC, TJAL, TJAM e TJSP (usuários do e-SAJ), todos permitindo extração automatizada de dados à época das consultas<sup>47</sup>. Os demais tribunais de justiça e tribunais regionais federais, até 16/04/2025, ou utilizavam esses sistemas, mas com bloqueio à extração automatizada de dados (por força, por exemplo, do *captcha*), ou adotavam outros sistemas, como o Eproc<sup>48</sup>. Ressalta-se que a pesquisa automatizada<sup>49</sup> de muitos NUPs não retornou processo disponível para extração de dados. Isso pode ter ocorrido em razão de fatores como: alguns NUPs serem inválidos, outros estarem relacionados apenas a processos originários de tribunais, outros estarem protegidos por segredo de justiça, ou a conexão não ter sido veloz o suficiente para que uma página da *internet* fosse carregada dentro do tempo estabelecido para a pesquisa automatizada.

---

<sup>47</sup> Eis as datas da finalização da consulta automatizada nas respectivas páginas de consulta processual: TJAP, 25/01/2025; TJDFT, 10/02/2025; TJES, 25/01/2025; TJMA, 26/01/2025; TJMG, 26/01/2025; TJMT, 26/01/2025; TJPB, 16/04/2025; TJPI, 08/02/2025; TJRJ, 08/02/2025; TJRN, 08/02/2025; TJRO, 10/02/2025; TRF1, 01/02/2025 (exceto quanto ao Tema 40, cuja consulta automatizada foi realizada em 14/11/2025); TRF5, 24/07/2025; TJAC, 08/02/2025; TJAL, 08/02/2025; TJAM, 10/02/2025; TJSP, 02/02/2025. Anote-se que a consulta automatizada não encontrou nenhum processo no TJRJ, no TJRO e no TRF5 (nesse último, a pesquisa foi pelo link <https://pje1g.trf5.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/listView.seam>).

<sup>48</sup> Utilizavam *captcha* ou outro tipo de tecnologia para verificar se o usuário era humano ou impedir a consulta com aqueles códigos na linguagem Python os seguintes tribunais, embora adotassem o PJe ou o e-SAJ: TJBA, TJCE, TJMS, TJPA, TJPE, TJRR e TRF5 (quanto a esse último tribunal, *vide* a página de consulta disponibilizada em <https://pje.trf5.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>). No TRF3, foi inviável a consulta automatizada com o código constante do apêndice A desta dissertação, embora o sítio eletrônico não indicasse a adoção de instrumentos como o *captcha*. No TJCE, que disponibilizava tanto o PJe quanto o e-SAJ, o sistema do Tribunal conseguia interromper rapidamente a execução dos códigos constantes dos apêndices A e B desta dissertação. Já o TJGO, o TJPR, o TJRS, o TJSC, o TJSE, o TJTO, o TRF2 e o TRF4 adotavam outros tipos de sistemas de consulta processual.

<sup>49</sup> As planilhas geradas a partir da pesquisa automatizada dos NUPs nas páginas de consulta processual de primeiro grau dos citados tribunais estão disponibilizadas em: [https://unbbr-my.sharepoint.com/:f/g/personal/232118347\\_aluno\\_unb\\_br/Eh6RinppabFEpYdo05omH-ABaRp0ve8boY1bRfmsdUfvTg](https://unbbr-my.sharepoint.com/:f/g/personal/232118347_aluno_unb_br/Eh6RinppabFEpYdo05omH-ABaRp0ve8boY1bRfmsdUfvTg).

A título ilustrativo, apresentam-se nas figuras 1 e 2 os dados extraídos do NUP 0000005-26.2007.4.01.3811 (Tema 69) e do NUP 1000352-61.2015.8.26.0180 (Tema 16), obtidos nas páginas de acompanhamento processual do TRF1 (PJe) e do TJSP (e-SAJ), respectivamente, por meio dos referidos códigos em Python.

Figura 1 – Exemplo de dados da página de acompanhamento processual de primeiro grau do TRF1 (sistema PJe) extraídos com o código em Python (apêndice A)

The screenshot shows the 'Detalhe do Processo' (Process Detail) page. At the top, there's a blue header with the PJe logo and a 'QUERO CONCLUIR' (I want to conclude) button. Below the header, the page is divided into sections:

- DADOS DO PROCESSO:** Shows the process number (000005-26.2007.4.01.3811), distribution date (12/01/2007), judicial class (MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120)), jurisdiction (Subseção Judiciária de Divinópolis-MG), judge's office (1ª Vara Federal Civil e Criminal da 5ª de Divinópolis-MG), and subject matter (DIREITO TRIBUTÁRIO (14) - Crédito Tributário (5986) - Base de Cálculo (6008) - Exclusão - ICMS (10556 DIREITO TRIBUTÁRIO (14) - Contribuições (6031) - Contribuições Sociais (6033) - Cofins (6035)).
- Assunto:** Details the legal issue: Inexequibilidade do Título / Inexigibilidade da Obrigaçāo.
- Processo referência:** Shows the reference process number (000005-26.2007.4.01.3811).

Fonte: TRF1.

Figura 2 – Exemplo de dados da página de acompanhamento processual de primeiro grau do TJSP (sistema e-SAJ) extraídos com o código em Python (apêndice B)

The screenshot shows the 'e-SAJ | Consulta de Processos do 1ºGrau' (e-SAJ | Search for Processes of the 1st Degree) page. At the top, it displays the process number (1000352-61.2015.8.26.0180) and its status (Extinto - Extinct). Below the status, it lists the following details:

Classe	Assunto	Foro	Vara	Juiz
Embargos à Execução Fiscal	Inexequibilidade do Título / Inexigibilidade da Obrigaçāo	Foro de Espírito Santo do Pinhal	2ª Vara	Alexandre Augusto Bettencourt Pitorri

At the bottom, it provides additional information:

Distribuição	Controle	Área	Valor da ação
26/08/2015 às 16:12 - Dependência (0000097-57.2014.8.26.0180)	2015/001731	Cível	R\$ 12.554,92

Fonte: TJSP.

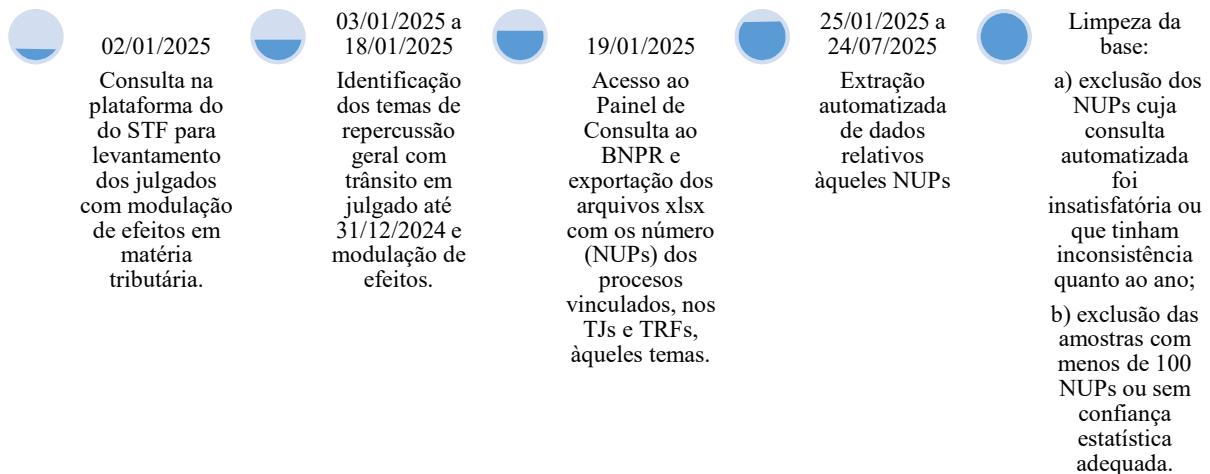
Na sequência, foram excluídos da base de dados os NUPs (i) cujas pesquisas automatizadas não resultaram na extração completa dos dados solicitados (data da distribuição, classe judicial, jurisdição/foro e órgão julgador/vara); e (ii) cujo campo referente ao ano divergia da data de distribuição extraída das páginas de consulta processual de primeiro grau dos referidos tribunais<sup>50</sup>. Conforme a Resolução 65 de 16/12/2008 do CNJ, o NUP tem a seguinte estrutura: NNNNNNNN-DD.AAAA.J.TR.OOOO, em que NNNNNNNN representa o número sequencial do processo por unidade de origem; DD, o dígito verificador; AAAA, o ano

<sup>50</sup> A planilha consolidada com os NUPs (excluindo aqueles cuja consulta automatizada não retornou os dados da data da distribuição, classe judicial, jurisdição/foro e órgão julgador/vara) e o filtro de inconsistência atinente ao ano de distribuição do processo está disponibilizada em: [https://unbbr-my.sharepoint.com/:f/g/personal/232118347\\_aluno\\_unb\\_br/Em5EAWF1FLhEsK5\\_-RcWEW4BcDGwKrAkyVcfT\\_Zx5EshQQ\\_](https://unbbr-my.sharepoint.com/:f/g/personal/232118347_aluno_unb_br/Em5EAWF1FLhEsK5_-RcWEW4BcDGwKrAkyVcfT_Zx5EshQQ_)

de ajuizamento; J, o órgão ou segmento do Poder Judiciário; TR, o tribunal correspondente (ou, no caso da Justiça Militar da União, a circunscrição judiciária); e OOOO, a unidade de origem. Seguindo esse critério, foi excluído, por exemplo, o NUP 0005551-77.2007.4.01.4000, que indica ajuizamento em 2007, embora os dados extraídos de forma automatizada da página de consulta processual de primeiro grau do TRF1 apontem distribuição em 10/06/2014 (muito depois, portanto, do ano constante do campo AAAA do mencionado NUP)<sup>51</sup>.

Em seguida, foram mantidas apenas as amostras com no mínimo 100 processos com dados extraídos automaticamente e tamanho suficiente para assegurar, ao menos, 95% de grau de confiança e 5% de margem de erro, considerando as populações de processos (sobretestados e julgados, conforme o BNPR) vinculados aos temas de repercussão geral em cada tribunal analisado (esquema 2)<sup>52</sup>. Sobre as populações, *vide* os gráficos constantes do anexo B.

#### Esquema 2 – Esquema sobre o corte feito para a realização da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor

Nota: Quanto ao Tema 40, as etapas do esquema, exceto a primeira, foram realizadas em 14/11/2025, resultando em sua exclusão da base de dados por força do item b) da última etapa.

<sup>51</sup> A consulta manual do referido NUP em outro sistema disponibilizado pelo TRF1 ([processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/numeroProcesso.php?secao=TRF1](http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/numeroProcesso.php?secao=TRF1)) revela que o processo foi, em 20/08/2007, distribuído no primeiro grau (JFPI) e, em 10/06/2014, redistribuído conforme o Provimento COGER 120/2014 (Brasil, 2014), que regulamentou a redistribuição de processos decorrente da especialização das 2<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup> Varas Federais da Seção Judiciária do Estado do Piauí. Nesse contexto, é importante considerar que o filtro indicado no item (ii) não é capaz de excluir casos que foram redistribuídos dentro de um mesmo ano. Essa limitação também deve ser considerada pelo leitor.

<sup>52</sup> A planilha de controle desses filtros, aplicados sobre a planilha consolidada, está disponibilizada neste link: [https://unbbr-my.sharepoint.com/:f/g/personal/232118347\\_aluno\\_unb\\_br/Ei1\\_bm4qn2JDseuQbwXHRVwBqkcJvnjwQYqvvB2CjFwKxw](https://unbbr-my.sharepoint.com/:f/g/personal/232118347_aluno_unb_br/Ei1_bm4qn2JDseuQbwXHRVwBqkcJvnjwQYqvvB2CjFwKxw). Vale lembrar que a consulta automatizada não encontrou nenhum processo no primeiro grau do TJRJ, do TJRO e do TRF5.

O cálculo do tamanho mínimo das amostras, necessário para atender ao grau de confiança e à margem de erro mencionados, foi realizado com a calculadora da SurveyMonkey (2025)<sup>53</sup>, cuja equação (tradicional na estatística) está apresentada a seguir:

$$\text{Tamanho da amostra} = \frac{\frac{z^2 \times p(1-p)}{e^2}}{1 + (\frac{z^2 \times p(1-p)}{e^2 N})}$$

Em que  $N$  é o tamanho da população;  $e$ , a margem de erro (formato decimal);  $z$ , o escore  $z$ ; e  $p$ , a proporção estimada, entendida como a probabilidade da ocorrência de uma característica na população. Na ausência de dados prévios ou estudos similares, adota-se, como padrão, 0,5 para  $p$ . Para o grau de confiança de 95%,  $z$  é 1,96.

Como exemplo, em razão dos critérios acima, a amostra dos processos vinculados ao Tema 16 no TJMG foi excluída: ela continha apenas 26 processos. Também foi descartada a amostra do Tema 201 no TJSP, que, embora reunisse 183 processos, não atingia o tamanho necessário para garantir o grau de confiança e a margem de erro exigidos, considerando a população de 1.189 processos vinculados ao tema naquele tribunal. Para essa população, seria necessária uma amostra com, ao menos, 291 processos.

Assim, a base de dados permaneceu apenas com as amostras dos Temas 16, 317, 490, 825, 919, relativas ao primeiro grau do TJSP; as do Tema 1.093, relativas ao primeiro grau do TJSP e do TJDFT; e a do Tema 69, relativa ao primeiro grau do TRF1.

Para esses temas, foram identificadas as datas dos seguintes andamentos processuais: “Iniciada análise de repercussão geral”, “Decisão pela existência de repercussão geral”<sup>54</sup>, início do julgamento do mérito, “Julgado mérito de tema com repercussão geral”, “Fixada a Tese” (para os casos em que a tese foi fixada após o andamento anteriormente citado), “Ata de Julgamento Publicada, DJE” (relativa ao mérito do tema com repercussão geral ou à fixação da

<sup>53</sup> O SurveyMonkey utiliza um método estatístico padronizado para determinar o tamanho de amostras, fundamentado na estimativa de proporções por amostragem aleatória simples. Essa metodologia baseia-se no princípio de que a representatividade de um estudo depende da relação entre a margem de erro aceitável e o nível de confiança desejado. A ferramenta combina quatro variáveis: tamanho da população, nível de confiança (probabilidade de acerto), margem de erro (variação máxima permitida) e proporção estimada (expectativa do resultado).

<sup>54</sup> A repercussão geral do Tema 16 foi reconhecida no RE 561.158, posteriormente substituído pelo RE 643.247. Já o Tema 827 teve sua repercussão geral reconhecida no ARE 782.749, que foi substituído pelo RE 912.888. Por fim, a repercussão geral do Tema 1.093 foi reconhecida no ARE 1.237.351, que foi substituído pelo RE 1.287.019.

tese, caso essa tenha sido fixada posteriormente), “Publicado acórdão, DJE” (idem), “Transitado(a) em julgado”.

Com essas datas, definiram-se oito períodos para analisar e descrever o volume e o ritmo de distribuição dos processos incluídos naquelas amostras no primeiro grau dos tribunais pertinentes: (i) da data da distribuição do primeiro processo da amostra até a véspera do início do exame da existência de repercussão geral; (ii) da data do início do exame da existência de repercussão geral até a de seu reconhecimento; (iii) da data seguinte ao reconhecimento da existência de repercussão geral até a véspera do início do julgamento do mérito; (iv) da data do início do julgamento do mérito até a da fixação da tese; (v) da data seguinte à fixação da tese até a da publicação da ata do julgamento do mérito; (vi) da data seguinte à publicação da ata até a da publicação do acórdão de mérito; (vii) da data seguinte à publicação do acórdão de mérito até a do trânsito em julgado; (viii) da data seguinte ao trânsito em julgado até a da distribuição do último processo da amostra (se houver, na amostra, processo distribuído após aquela data).

Nos casos com determinação da suspensão nacional, o terceiro período foi subdividido da seguinte maneira: da data seguinte ao reconhecimento da repercussão geral até a véspera da data do andamento “Determinada a Suspensão Nacional”; e dessa data até a véspera do início do julgamento do mérito. Nos casos em que houve oposição de embargos de declaração após o julgamento do mérito, o sétimo período foi fracionado considerando a data do andamento processual atinente à proclamação do resultado desse recurso (por exemplo, a data do andamento “Embargos rejeitados”, “Embargos recebidos” ou “Embargos recebidos em parte”).

Utilizando os softwares Excel e Tableau, foram gerados gráficos para apoiar a análise dos dados das amostras.

Na etapa seguinte, foi solicitado ao modelo de IA denominado “o3” (OpenAI) que elaborasse minutas de decisão referentes aos REs paradigmas dos Temas 16, 69, 317, 490, 825, 919 e 1.093. A hipótese subjacente era que o modelo, ao redigir essas minutas, fosse capaz de propor, de forma autônoma, a modulação dos efeitos das decisões, fixando marcos temporais para o início da produção de seus efeitos e, eventualmente, indicando ressalvas à modulação. Essa abordagem visava avaliar a capacidade da IA generativa de identificar os casos em que a modulação seria pertinente. Os eventuais marcos temporais sugeridos pela IA, ademais, poderiam ser incorporados na análise da distribuição, no primeiro grau, dos processos vinculados aos respectivos temas de repercussão geral.

Essa parte da pesquisa se conecta, fortemente, com o grupo de pesquisa Projeto de Inovação em IA, formado no âmbito do Programa de Pós-graduação em Direito, Regulação e Políticas Públicas (PMPD) da Universidade de Brasília. Utilizou-se o *software* do projeto Escriba, criado pelos coordenadores do grupo, o qual permite submeter peças processuais (não protegidas por sigilo) de caso já julgado pelo STF à análise do modelo de IA escolhido, com vistas à elaboração de minuta decisória. Trata-se, em outras palavras, de um robô, baseado em inteligência artificial, que gera minutas de decisões próximas àquelas elaboradas pelo homem.

O modelo de IA “o3”, utilizado na pesquisa, foi lançado em abril de 2025. Conforme o *site* da OpenAI, esse modelo é projetado para pensar por mais tempo antes de responder, sendo “ideal para consultas complexas que exigem análise multifacetada com respostas que podem não ser imediatamente óbvias” (OpenAI, 2025a). Ainda conforme a empresa, o “o3” comete “20% menos erros graves que o OpenAI o1 em tarefas difíceis reais, destacando-se principalmente em áreas como programação, negócios/consultoria e ideação criativa” (OpenAI, 2025a). Ressalte-se que o modelo pode combinar todas as ferramentas do conhecido ChatGPT, incluindo análise de arquivos e pesquisas na *internet*.

Seguindo a metodologia do projeto Escriba, a elaboração das minutas ocorreu em dois estágios. No primeiro, o modelo respondeu a uma série de perguntas pré-estabelecidas pelo grupo de pesquisa, cada uma se relacionando a peças processuais específicas. As respostas deveriam indicar, com base na análise das peças processuais pertinentes: o tipo de recurso (recurso extraordinário ou agravo em recurso extraordinário), o órgão julgador que proferiu o acórdão recorrido, se houve reforma ou confirmação de decisão anterior, se esse acórdão foi por votação unânime ou por maioria, os fundamentos do relator, a transcrição literal da ementa, o juízo de admissibilidade do recurso extraordinário e seus fundamentos, o dispositivo constitucional invocado, os pedidos formulados, os argumentos relevantes do recurso, se a repercussão geral (quando há tópico específico no recurso extraordinário) está devidamente fundamentada, se há contrarrazões. O *prompt* completo encontra-se no anexo C.

No segundo estágio, foi solicitado ao modelo que, com base nas respostas anteriores, analisasse o caso e redigisse a minuta de decisão em linguagem similar àquela utilizada por julgadores humanos, confrontando o recurso extraordinário com o acórdão recorrido. O *prompt* correspondente está disponível no anexo D. Importa destacar que a IA não foi induzida, por meio do *prompt*, a incluir, evitar ou excluir proposta de modulação de efeitos. A intenção foi

permitir que o modelo elaborasse livremente a minuta que considerasse adequada, inclusive quanto à modulação.

As peças processuais submetidas à análise da IA foram: acórdão recorrido, acórdão do julgamento dos embargos de declaração (quando existentes), decisão de admissibilidade do recurso extraordinário e o próprio recurso extraordinário.

A aplicação dessa metodologia levou a um resultado peculiar: nenhuma das minutas elaboradas pelo modelo “o3” apresentou proposta de modulação de efeitos. A seguir, algumas hipóteses para explicar por que isso aconteceu são apresentadas. Registre-se que não há a intenção de atribuir tal resultado exclusivamente a uma ou a algumas dessas hipóteses ou a todas elas, concomitantemente, nem a de estabelecer ordem de prioridade entre elas. Também não se tem a pretensão de excluir eventuais outras hipóteses que possam explicar a ausência de proposta de modulação pela IA<sup>55</sup>.

Pois bem. Considerando que o referido agente de IA tem se mostrado capaz de gerar minutas próximas àquelas formuladas por humanos, a primeira hipótese para explicar aquele resultado é que os padrões ou tendências decisórias referentes à modulação de efeitos não seriam suficientemente claros para que a IA conseguisse incorporá-los diretamente na formulação das minutas de decisões. Essa hipótese reforça a percepção de que inexiste uma clara sistematização da aplicação das modulações e sugere ser necessário um desenvolvimento dos *prompts* do projeto Escriba para que as minutas de decisão sejam mais abertas à possibilidade de modular os efeitos. Com instruções mais específicas sobre a pertinência e os padrões de modulação, é possível que o modelo venha a sugerir essa medida em situações adequadas. Destaca-se, contudo, a importância de calibrar cuidadosamente os novos comandos, a fim de evitar que a IA venha a propor modulação de efeitos de forma excessiva ou inadequada.

A segunda hipótese que contribui para explicar aquele resultado é de natureza estatística: a baixa frequência de decisões moduladas no conjunto de dados utilizados no treinamento da IA pode ter influenciado sua capacidade de reconhecer essa técnica decisória e,

<sup>55</sup> Vale realçar que as hipóteses levantadas se alinham com estudo de James Ryseff, Brandon F. De Bruhl e Sydne J. Newberry (2024), divulgado pela Rand, organização de pesquisa que desenvolve soluções em políticas públicas. Os articulistas identificaram cinco principais causas para o fracasso de projetos de IA: (i) falta de compreensão ou comunicação adequada do problema a ser resolvido com a utilização da IA; (ii) ausência de dados necessários para treinar o modelo de IA de maneira eficaz; (iii) foco excessivo no uso da tecnologia, em detrimento da resolução dos problemas para os usuários; (iv) carência de infraestrutura adequada para gerenciar dados e implementar modelos de IA; (v) alta complexidade dos problemas a serem resolvidos pela IA. As hipóteses indicadas na presente dissertação se relacionam principalmente com as causas (ii) e (v).

assim, reproduzi-la nas minutas de decisão geradas. Não obstante isso, é importante considerar que, em determinadas temáticas, a incidência de modulações por parte da Suprema Corte seja significativa, o que reforça a importância de ajustes no sistema (*prompts*) para que ele se torne mais sensível a essas variações contextuais.

A terceira hipótese que auxilia a compreender a razão daquele resultado tem relação com a carência de um estímulo contextual: nenhuma das peças processuais submetidas à análise da IA continha pedido de modulação de efeitos. Se o pedido tivesse sido formulado, talvez o resultado teria sido diferente. De todo modo, o cenário também sugere a necessidade de aprimoramento dos *prompts*, a fim de que a IA se adapte aos casos em que inexiste pedido expresso de modulação.

No apêndice D desta dissertação, encontram-se o inteiro teor das minutas de decisões produzidas pelo modelo, bem como a análise correspondente.

#### **4.1.2 Aspectos gerais**

Inicialmente, observa-se que as modulações dos Temas 16 (taxa municipal de combate a incêndio), 69 (ICMS na base do PIS/COFINS), 825 (ITCMD-exterior), 919 (taxa municipal de fiscalização de atividade de telecomunicação) e 1.093 (ICMS-difal) resultaram na manutenção de tributações inconstitucionais.

Quanto ao início da produção dos efeitos da decisão modulada, em dois casos adotou-se como marco temporal a data da publicação da ata do julgamento do mérito (Temas 16, taxa municipal de combate a incêndio; e 919, taxa municipal de fiscalização de atividade de telecomunicação); em outro caso, a data da sessão do julgamento do mérito (Tema 69, ICMS na base do PIS/COFINS); em mais um, a publicação do acórdão do julgamento do mérito (Tema 825, ITCMD-exterior); e, em um último caso, foram utilizados dois marcos: o exercício financeiro seguinte à conclusão do julgamento e a data da concessão da medida cautelar em outro processo (Tema 1.093, ICMS-difal). Em todos esses casos, o STF ressalvou das modulações ações ajuizadas, pendentes ou em curso, utilizando como marco da ressalva, salvo no Tema 1.093 (ICMS-difal), o mesmo marco da modulação ou o dia anterior. Entre essas modulações, as dos Temas 16 (taxa municipal de combate a incêndio) e 919 (taxa municipal de fiscalização de atividade de telecomunicação) foram as que mais se aproximaram dos padrões ou tendências de decisão identificados no capítulo 2. Entre essas duas, a do Tema 919 sobressai em termos da referida proximidade, na medida em que ela foi estabelecida no próprio

julgamento do mérito, e não em sede de embargos de declaração (o que ocorreu na modulação do Tema 16).

Por sua vez, as modulações dos Temas 317 (imunidade do duplo teto) e 490 (glosa, pelo estado de destino, de indevido crédito presumido de ICMS unilateral) implicaram a preservação de reduções inconstitucionais de carga tributária. Na primeira, adotou-se como marco temporal a publicação da ata do julgamento do mérito; na segunda, a decisão do Plenário. Dentre essas, a do Tema 317 foi a que mais se alinhou aos padrões ou tendências decisórias.

Evidentemente, todas essas modulações foram firmadas enquanto ainda estava em curso o período no qual foram proferidas as decisões das quais foram extraídos aqueles padrões ou tendências decisórias. Com a exceção da modulação do Tema 919 (taxa municipal de fiscalização de atividade de telecomunicação), firmada em 2022, todas as demais foram estipuladas antes do pico identificado no gráfico 1 do segundo capítulo.

Ressalte-se que os tributos relacionados aos Temas 16 (taxa municipal de combate a incêndio) e 825 (ITCMD-exterior) podem, conforme a legislação de regência, ser recolhidos por pessoas físicas ou jurídicas, empresárias ou não<sup>56</sup>; o tributo do Tema 317 (imunidade do duplo teto) é tipicamente recolhido por pessoas físicas; e os tributos concernentes aos Temas 69, 490, 919 e 1.093 (ICMS e taxa de fiscalização relativa a atividades inerentes ao setor de telecomunicações) são usualmente recolhidos por empresas<sup>57</sup>. Quanto aos mandados de segurança coletivos, a maior incidência foi observada na amostra relativa ao Tema 69 (ICMS na base do PIS/COFINS), com 17 ações desse tipo. Nos Temas 317 (imunidade do duplo teto) e 490 (glosa, pelo estado de destino, de crédito presumido de ICMS unilateral), foi encontrado apenas um mandado de segurança coletivo em cada.

Nas próximas seções, as amostras coletadas são analisadas de acordo com os temas a que se referem, detalhando-se a distribuição dos processos no primeiro grau dos tribunais

<sup>56</sup> Quanto ao Tema 16, anote-se, por exemplo, que, de acordo com o art. 3º da Lei 8.822/1978 do Município de São Paulo, que instituiu a taxa de combate a incêndio cobrada nos autos do RE paradigma, o “contribuinte da Taxa é o proprietário do prédio, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título”. Quanto ao Tema 825, registre-se que pessoas jurídicas, empresárias ou não, podem ser agraciadas com doações ou testamentos.

<sup>57</sup> Em relação ao ICMS, a LC 87/1996 estabelece que é contribuinte “qualquer pessoa, física ou jurídica, que realize, com habitualidade ou em volume que caracterize intuito comercial, operações de circulação de mercadoria ou prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior”. Sobre o Tema 919, anote-se que a Lei 2.342/2006 do Município de Estrela D’Oeste, debatida no RE paradigma, previa como contribuintes da taxa de fiscalização do funcionamento de torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz as “pessoas jurídicas que derem causa ao exercício de atividade ou a prática de atos sujeitos ao poder de polícia administrativa do município” (art. 3º).

consultados. O foco é dado aos períodos nos quais houve os maiores volumes de processos distribuídos ou os mais elevados ritmos de distribuição diária de processos, a fim de identificar as corridas ao Judiciário. Em alguns casos, outros períodos são mencionados para fins de comparação.

Primeiro, são examinadas as amostras dos temas cujas modulações resultaram na manutenção de tributações inconstitucionais; depois, as dos temas com modulação que implicaram a permanência de reduções inconstitucionais de carga tributária. Na seção final deste capítulo, os dados serão analisados em conjunto.

#### **4.2 Tema 16 (taxa municipal de combate a incêndio) e o primeiro grau do TJSP**

##### **4.2.1 Andamento processual e julgamento do RE paradigma**

A controvérsia submetida ao Tema 16 refere-se à constitucionalidade da taxa municipal instituída em razão do serviço de combate a incêndio. Em 23/11/2007, o Plenário Virtual do STF iniciou a análise da repercussão geral no âmbito do RE 561.158, tendo reconhecido sua existência em 17/12/2007<sup>58</sup>. Posteriormente, em março de 2011, foi homologado o pedido de desistência do recurso extraordinário *paradigma*, sendo esse substituído, em 20/10/2011, pelo RE 643.247, no qual o Município de São Paulo defendia a validade da exação.

O julgamento do mérito teve início na sessão presencial de 18/08/2016, ocasião em que o Relator, Ministro Marco Aurélio, votou pela inconstitucionalidade da taxa, sendo acompanhado pelos Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber. A divergência foi inaugurada pelo Ministro Luiz Fux, que se manifestou pela constitucionalidade do tributo, seguida do pedido de vista pelo Ministro Dias Toffoli. Na sessão presencial de 24/05/2017, a maioria foi formada, e o Tribunal declarou a inconstitucionalidade da taxa e negou provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Município de São Paulo, vencidos os Ministros Luiz Fux, Dias Toffoli, Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes. A Corte deliberou que a tese seria fixada em assentada posterior.

Em 01/08/2017, o processo foi apregoadado para a fixação da tese. Na ocasião, a procuradora do Município de São Paulo pleiteou a modulação dos efeitos da decisão, propondo que sua eficácia se iniciasse no primeiro dia do exercício seguinte ao encerramento do julgamento do mérito. O Tribunal, contudo, decidiu não apreciar esse pedido, sob o fundamento

---

<sup>58</sup> Ressalta-se que, na página de acompanhamento processual, é essa a data que consta do andamento “Decisão pela existência de repercussão geral”. Já pela plataforma de pesquisa de jurisprudência, consta 19/12/2007 como data de julgamento do RE 561.158/RG, primeiro *paradigma* do Tema 16.

de que a parte poderia opor embargos de declaração para discutir a matéria e que o assunto então levado ao Plenário dizia respeito apenas à tese. Ela foi então fixada. A ata de julgamento foi publicada em 04/08/2017, e o acórdão em 19/12/2017.

Em 02/02/2018, o Município de São Paulo opôs embargos de declaração, requerendo como modulação que a decisão tivesse efeitos *ex nunc*, visando evitar impactos sobre decisões já transitadas e o ajuizamento de ações rescisórias. Alegou-se que o julgado representava uma ruptura na jurisprudência até então dominante, que admitia a cobrança da taxa pelos municípios. O Estado de São Paulo também opôs (no dia anterior) embargos de declaração, discutindo questões diversas da modulação. Na sessão de 12/06/2019, os embargos do Município de São Paulo foram acolhidos, e o Tribunal estabeleceu, a título de modulação, que a tese fixada produziria efeitos a partir da data da publicação da ata do julgamento realizado em 01/08/2017, ressalvando as ações anteriormente ajuizadas. O Relator reconheceu que o julgado embargado implicava alteração de entendimento consolidado. Já os embargos de declaração do Estado de São Paulo foram rejeitados. O trânsito em julgado ocorreu em 16/08/2019.

Observa-se que a decisão, incluindo os marcos quanto ao início da produção de seus efeitos e às ações judiciais ressalvadas da modulação, seguiu os padrões ou tendências decisórias do STF nas modulações de efeitos que mantiveram tributações inconstitucionais.

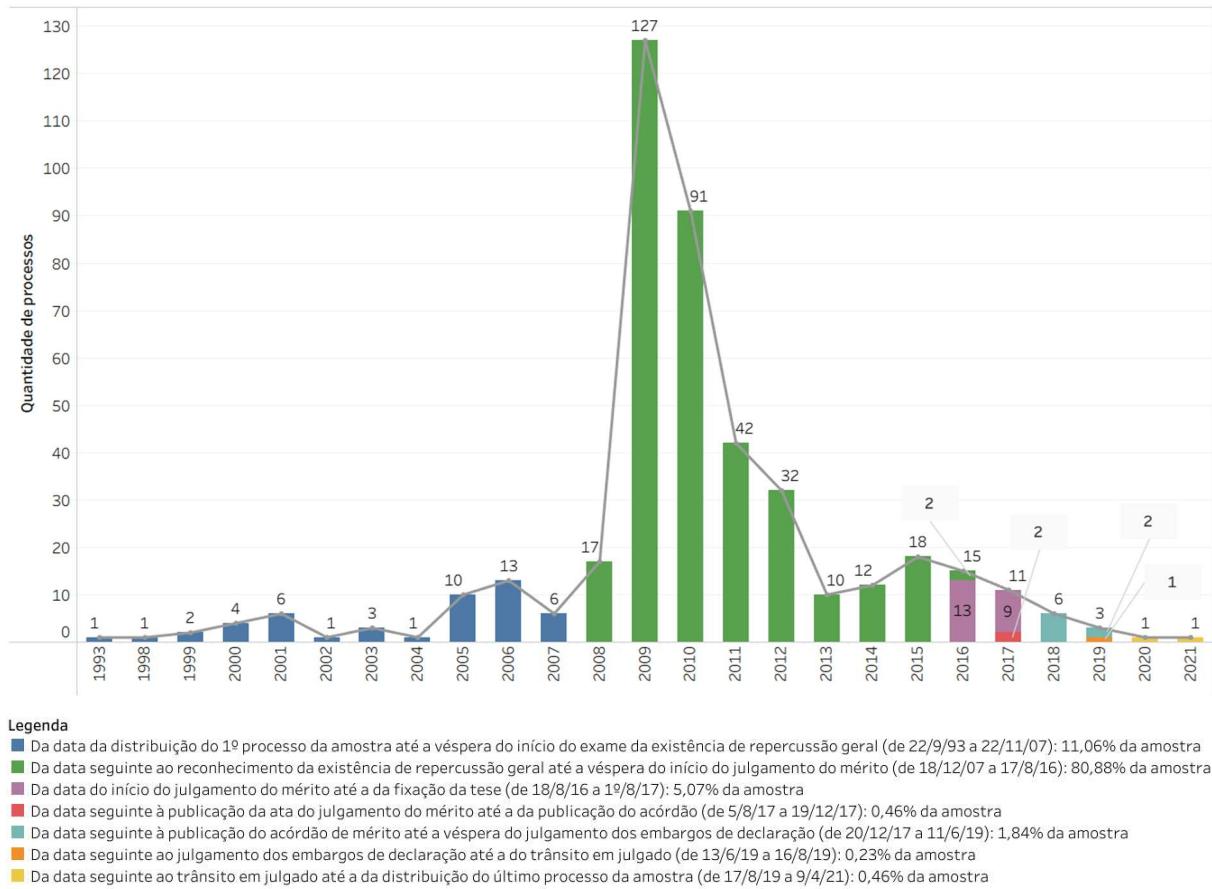
#### **4.2.2 Análise da distribuição dos processos incluídos na amostra**

Conforme dados extraídos do Painel de Consulta ao BNPR em 19/01/2025, foram identificados 1.673 processos no TJSP vinculados ao tema em exame, dos quais três eram processos sobrestados e 1.670, processos julgados (*vide* anexo B). Considerando essa população, uma amostra de 313 processos garantiria um grau de confiança de 95% e margem de erro de 5%. A amostra utilizada, composta por 434 processos<sup>59</sup>, supera esses parâmetros com margem confortável.

---

<sup>59</sup> Para chegar a esse número, foram excluídos os NUPs 0010807-58.2008.8.26.0565 e 0002066-04.2010.8.26.0001, que tratavam, respectivamente, de ação penal e de execução de título extrajudicial por um banco comercial contra uma empresa privada, consoante a página de acompanhamento processual de 1º grau do TJSP. Anote-se que o último NUP também foi utilizado no 2º grau do TJSP em outra demanda, essa sim tendo como partes, de um lado, uma prefeitura e, do outro, uma pessoa física.

Gráfico 5 – Comportamento da distribuição, no primeiro grau do TJSP, dos processos incluídos na amostra, vinculados ao Tema 16, com destaque para marcos temporais atinentes ao andamento processual do RE paradigmático



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: A amostra contém 434 processos do total de 1.673 que o Painel de Consulta ao BNPR indicava, em 19/01/2025, haver no TJSP vinculados ao Tema 16. Para melhor visualização do gráfico, acesse: [https://public.tableau.com/views/Amostra-Tema16-TJSP/Gráfico\\_5\\_Tema\\_16\\_por\\_ano?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Amostra-Tema16-TJSP/Gráfico_5_Tema_16_por_ano?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display_count=n&:origin=viz_share_link).

Não se verificou distribuição de processos nos seguintes intervalos: entre a data do início do exame da existência da repercussão geral e a de seu reconhecimento (de 23/11/2007 a 17/12/2007), entre a data seguinte à fixação da tese e a da publicação da ata de julgamento (de 02/08/2017 a 04/08/2017) e na data do julgamento (proclamação do resultado) dos embargos de declaração (em 12/06/2019).

Observou-se concentração significativa de distribuições (80,88%) no período compreendido entre a data seguinte ao reconhecimento da repercussão geral e a véspera do início do julgamento do mérito (colunas verdes), o que sugere uma espécie de corrida ao Judiciário nesse intervalo. Ressalte-se, contudo, que esse período abrange aproximadamente oito anos e oito meses. Cerca de 92% dos processos desse conjunto foram classificados como

procedimento comum cível, procedimento sumário ou embargos à execução fiscal, o que sugere a predominância de ações ajuizadas por sujeitos passivos da relação tributária, dado que a ação típica do Fisco é classificada como execução fiscal.

Ainda no intervalo em comento, constatou-se a média de distribuição de 0,026% dos processos da amostra por dia. Trata-se do maior ritmo de distribuição de processos identificado entre os recortes temporais analisados. O segundo maior ritmo foi registrado no período de 348 dias entre a data do início do julgamento do mérito e a da fixação da tese (colunas roxas), com média de 0,015% dos processos da amostra distribuídos por dia. Dos 22 processos encontrados nesse ínterim, 21 foram distribuídos entre novembro de 2016 e março de 2017, após, portanto, o pedido de vista pelo Ministro Dias Toffoli e antes da retomada do julgamento, todos no Foro de São Bernardo do Campo. Esses processos se enquadravam na classe de execução fiscal, o que pode indicar uma espécie de corrida ao Judiciário por parte do fisco daquela municipalidade. O processo remanescente, classificado como procedimento comum cível, foi distribuído no Foro de Lorena em junho de 2017, após a declaração de constitucionalidade da taxa, mas antes da fixação da tese.

Verificou-se que aproximadamente 97% dos processos da amostra foram distribuídos até a data da publicação da ata do julgamento do mérito, marco temporal utilizado na modulação dos efeitos da decisão, em conformidade com os padrões ou tendências decisórias do STF. Esse volume supera expressivamente o percentual de processos distribuídos até a data do reconhecimento da repercussão geral da matéria (11,06%), marco temporal defendido pela Fazenda Nacional no Tema 985 (contribuição previdenciária sobre o terço de férias).

Cerca de 95,4% dos processos incluídos na amostra enquadram-se nas seguintes classes judiciais: procedimento comum cível (54,1%), procedimento sumário (15,4%), execução fiscal (14,5%) ou embargos à execução fiscal (11,3%). As demais classes judiciais identificadas foram: outros feitos não especificados (1,6%)<sup>60</sup>, mandado de segurança cível (1,4%), embargos à execução (0,7%), outros procedimentos de jurisdição voluntária (0,2%)<sup>61</sup>,

---

<sup>60</sup> NUPs 0037880-15.1999.8.26.0114, 0000476-88.2006.8.26.0564, 0005169-18.2006.8.26.0564, 0001589-09.2008.8.26.0564, 0052415-31.2008.8.26.0405, 0000755-35.2010.8.26.0564 e 0005041-16.2011.8.26.0081.

<sup>61</sup> Trata-se do NUP 0000924-94.2010.8.26.0637. Ao analisar as partes do processo, o teor da sentença e as movimentações processuais, verifica-se que o caso trata, na realidade, de cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública, especificamente a Prefeitura de Estância Turística de Tupã. Na demanda, foram questionados diversos tributos, incluindo a taxa de prevenção contra incêndio.

cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública (0,2%), cumprimento de sentença (0,2%)<sup>62</sup> e consignação em pagamento (0,2%)<sup>63</sup>.

#### **4.3 Tema 69 (ICMS na base do PIS/COFINS) e o primeiro grau do TRF1**

##### **4.3.1 Andamento processual e julgamento do RE paradigma**

O Tema 69 tratou da controvérsia relativa à inclusão do ICMS na base de cálculo do PIS/COFINS. Em 04/04/2008, o Plenário Virtual começou a analisar a repercussão geral nos autos do RE 574.706, interposto por contribuinte, tendo reconhecido sua existência em 25/04/2008.

O julgamento do mérito teve início na sessão presencial de 09/03/2017. A Relatora, Ministra Cármem Lúcia, acompanhada pelos Ministros Rosa Weber, Luiz Fux, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio, votou pela constitucionalidade da inclusão do imposto estadual na base de cálculo das referidas contribuições. Em sentido contrário, os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso e Dias Toffoli manifestaram-se pela constitucionalidade. Após suspensão, o julgamento foi retomado e concluído na sessão presencial de 15/03/2017, ocasião em que o Tribunal, por maioria, fixou a tese pela constitucionalidade, vencidos os Ministros supracitados e o Ministro Gilmar Mendes. A ata do julgamento foi publicada em 20/03/2017, e o acórdão em 02/10/2017.

A corrente majoritária invocou como precedente o RE 240.785, julgado em 08/10/2014, no qual o Plenário do STF já havia reconhecido a constitucionalidade da inclusão do ICMS na base de cálculo da COFINS, embora com efeitos restritos às partes envolvidas.

Em 19/10/2017, a União opôs embargos de declaração, requerendo, entre outros pontos, a modulação dos efeitos da decisão, com efeitos *ex nunc* após o julgamento desse recurso. O Tribunal Pleno iniciou o julgamento dos embargos em 12/05/2021 e o concluiu em 13/05/2021, acolhendo-os parcialmente. Estabeleceu-se que os efeitos da decisão passariam a incidir desde 15/03/2017, data da conclusão do julgamento do mérito e da fixação da tese de repercussão geral, ressalvando-se as ações judiciais e administrativas protocoladas até a citada data. Para a Relatora, tal medida justificava-se diante da orientação divergente então vigente no STJ, em sede de recursos repetitivos, e nos Tribunais Regionais Federais, bem como da limitação

<sup>62</sup> Trata-se do NUP 0002856-39.2010.8.26.0081. Ao analisar as partes do processo, o teor da sentença e as movimentações processuais, verifica-se que o caso trata, na realidade, de cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública, especificamente contra o Município de Adamantina.

<sup>63</sup> NUP 0009079-45.2006.8.26.0114.

subjetiva do RE 240.785. Ficaram vencidos, quanto à modulação, os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Marco Aurélio. O trânsito em julgado ocorreu em 09/09/2021.

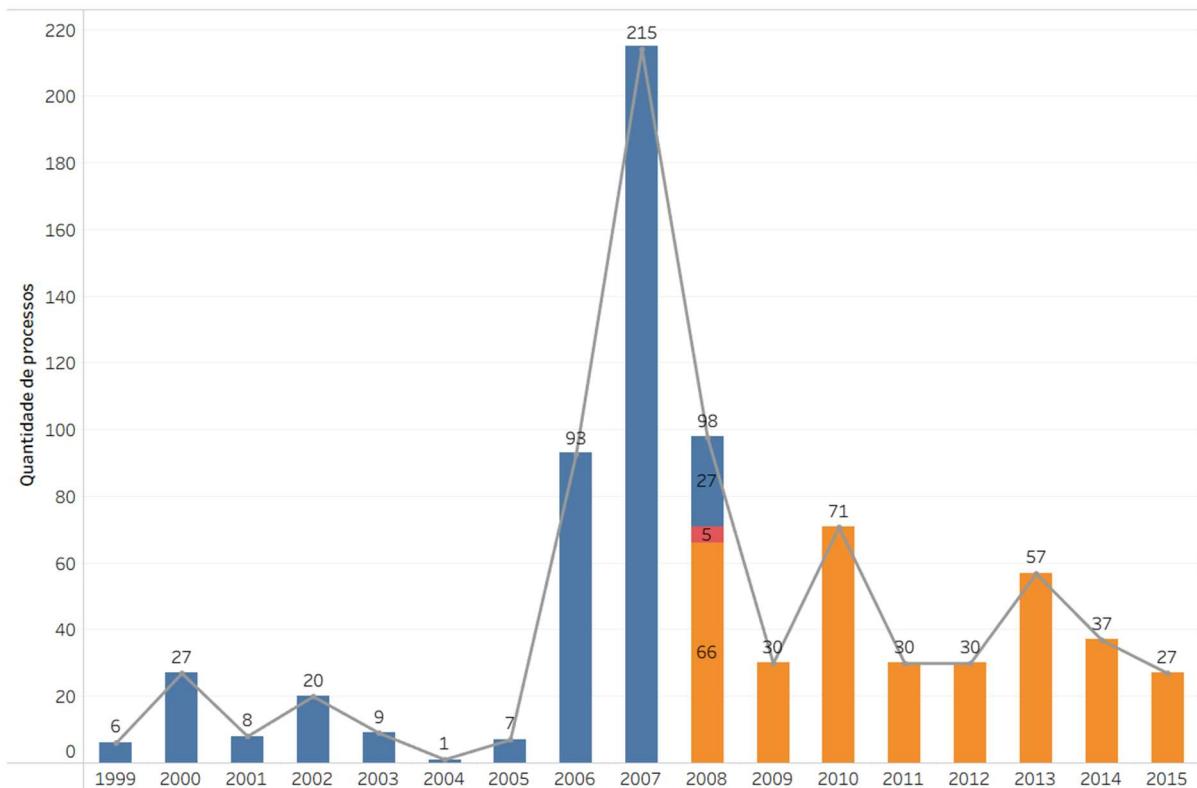
A modulação adotada nesse caso divergiu ligeiramente dos padrões ou tendências decisórias do STF em situações que envolviam modulações que mantiveram tributos inconstitucionais. Especificamente, não se utilizou como marco temporal para o início da produção dos efeitos da decisão modulada a data da publicação da ata do julgamento do mérito, e sim a data da sessão do julgamento do mérito do recurso extraordinário.

#### **4.3.2 Análise da distribuição dos processos incluídos na amostra**

Conforme o Painel de Consulta ao BNPR, em 19/01/2025, foram identificados 1.774 processos no TRF1 vinculados ao tema, sendo 646 processos sobrerestados e 1.128 processos julgados (*vide* anexo B). Com base nessa população, uma amostra de 316 processos assegura grau de confiança de 95% e margem de erro de 5%. A amostra utilizada, composta por 766 processos, supera com folga esses parâmetros.

Importa destacar que os processos da amostra foram distribuídos até 2015, antes, portanto, do próprio início do julgamento do mérito do tema, o que constitui limitação relevante para a interpretação dos dados subsequentes. Na base extraída do BNPR, os NUPs mais recentes, conforme o campo AAAA, datavam de 2016; contudo, a pesquisa automatizada desses NUPs na página de consulta processual do primeiro grau do TRF1 não localizou nenhum processo disponível.

Gráfico 6 – Comportamento da distribuição, no primeiro grau do TRF1, dos processos incluídos na amostra, vinculados ao Tema 69, com destaque para marcos temporais atinentes ao andamento do RE paradigmático



#### Legenda

- Da data da distribuição do 1º processo da amostra até a véspera do início do exame da existência de repercussão geral (de 27/7/99 a 3/4/08): 53,92% da amostra
- Da data do início do exame da existência de repercussão geral até a de seu reconhecimento (de 4/4/08 a 25/4/08): 0,65% da amostra
- Da data do seguinte ao reconhecimento da existência de repercussão geral até a véspera do início do julgamento do mérito (de 26/4/08 a 8/3/17): 45,43% da amostra

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: A amostra contém 766 processos dos 1.774 que o Painel de Consulta ao BNPR indicava, em 19/01/2025, haver no TRF1 vinculados ao Tema 69. Para melhor visualização do gráfico, acesse: [https://public.tableau.com/views/Tema69-Public/Grafico\\_6\\_Tema\\_69\\_por\\_ano?:language=pt-BR&:sid=&:redirect=auth&:display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Tema69-Public/Grafico_6_Tema_69_por_ano?:language=pt-BR&:sid=&:redirect=auth&:display_count=n&:origin=viz_share_link).

Do total da amostra, 53,92% dos processos foram distribuídos no primeiro grau do TRF1 até a véspera do início do exame da existência de repercussão geral, incluindo 10 mandados de segurança coletivos<sup>64</sup>. Outros 45,43% foram distribuídos entre a data seguinte ao

<sup>64</sup> Em relação aos mandados de segurança coletivos distribuídos até a véspera do início do exame da existência de repercussão geral, tinham eles como participantes do polo ativo: 1) o Sindicato das Indústrias de Fibras Vegetais no Estado da Bahia (0015920-33.2006.4.01.3300); 2) o Sindicato dos Concessionários e Distribuidores de Veículos de Rondônia (SINCODIV-RO) (0000414-08.2007.4.01.4100); 3) a Associação Comercial de Feira de Santana (0007314-04.2006.4.01.3304); 4) o Sindicato da Ind. de Fiação e Tecelagem no Estado da Bahia (0007620-15.2007.4.01.3311); 5) a Associação Brasileira dos Conc. de Automóveis FIAT e a Via Verdi Veículos Ltda (0032120-72.2007.4.01.3400); 6) a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Acre (FECOMERCIO-AC) (0002411-28.2007.4.01.3000); 7) a Associação Comercial, Industrial, de Serviços e Agrícola do Acre (0002410-43.2007.4.01.3000); 8) a Câmara de Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte (0032044-46.2006.4.01.3800); 9) o Sindicato dos Lojistas do Comércio do Estado do Piauí

reconhecimento da repercussão geral e a véspera do início do julgamento do mérito, incluindo sete mandados de segurança coletivos<sup>65</sup>.

Durante esses dois períodos, foram distribuídos, em média, 0,017% e 0,014% dos processos da amostra por dia, respectivamente. No intervalo entre a data do início do exame da existência de repercussão geral até a data de seu reconhecimento, com duração de 21 dias, observou-se ritmo superior: cerca de 0,031% dos processos foram distribuídos por dia. Ressalte-se que esse intervalo foi significativamente mais curto que os demais e apresentou volume reduzido de processos.

Todos os processos da amostra (atente-se para a limitação anteriormente indicada) foram distribuídos até a data da conclusão do julgamento do mérito, marco temporal utilizado na modulação dos efeitos. Esse percentual também se aplica em relação à data da publicação da ata do julgamento do mérito, marco importante nos padrões ou tendências decisórias do STF em modulações de efeitos. Até a data do reconhecimento da repercussão geral, marco sugerido pela Fazenda Nacional no Tema 985 (contribuição previdenciária sobre o terço de férias), foram distribuídos 54,57% dos processos da amostra.

A distribuição dos processos no primeiro grau do TRF1 foi também analisada em relação aos marcos temporais do RE 240.785, que, embora não submetido à repercussão geral, influenciou de maneira importante o julgamento do Tema 69. Não é demais relembrar que a corrente vencedora no julgamento desse tema diversas vezes aludiu à orientação prevalecente no referido precedente. Algumas doutrinas também apontam para a relevância desse julgado. Por exemplo, Illo Diehl dos Santos, Misabel de Abreu Machado Derzi, Tiago Conde Teixeira e Yann Santos Teixeira registram que, historicamente, o julgamento “amplamente disruptivo e revolucionário” (2021) sobre a matéria em alusão não foi propriamente o do Tema 69, e sim o do citado recurso extraordinário. Os articulistas anotam que a União até estimou, em anexo às Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2008 e 2009, os impactos do RE 240.785.

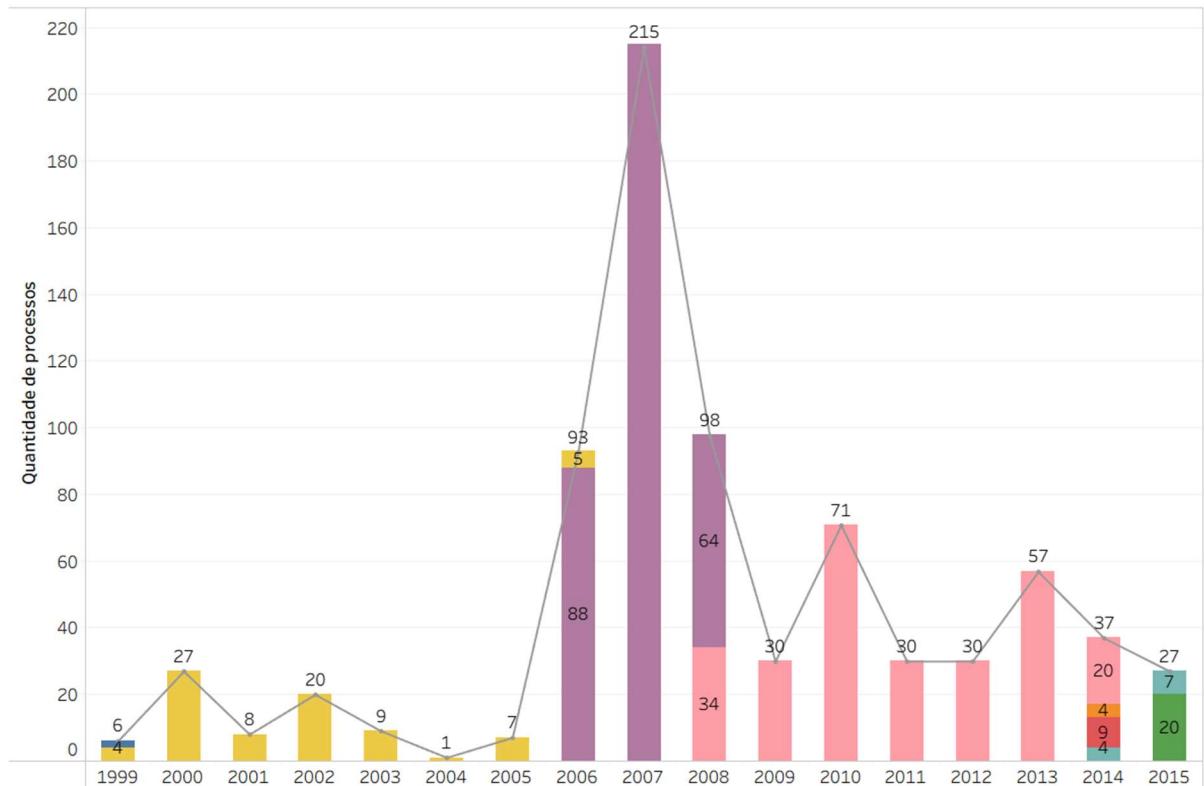
(0002044-11.2007.4.01.4000); 10) a Confederação Nacional das Revendas AMBEV e das Empresas de Logística da Distribuição (CONFENAR) (0013484-58.2007.4.01.3400).

<sup>65</sup> Já os mandados de segurança distribuídos no período que vai da data seguinte ao reconhecimento da existência de repercussão geral até a véspera do início do julgamento do mérito tiveram em seu polo ativo: 1) a Associação Baiana do Mercado Publicitário (0021946-08.2010.4.01.3300); 2) o Sindicato da Indústria do Ferro no Estado de Minas Gerais (0068839-12.2010.4.01.3800); 3) o Sindicato dos Concessionários e Distribuidores de Veículos de Minas Gerais (0045524-47.2013.4.01.3800); 4) o Sindicato dos Hospitais, Clínicas e Casas de Saúde do Estado de Minas Gerais (0044643-75.2010.4.01.3800); 5) o Sindicato do Comércio Varejista do Estado do Tocantins (SICOVAR) (0004156-52.2009.4.01.4300); 6) a Associação Brasileira de Refri. Ar Cond. Venti. Aquecimen. (0023289-98.2008.4.01.3400); 7) o Sindicato das Ind. de Aparelhos Ele., Eletr., Comp., Inf. e Similares dos Mun. de Ilhéus e Itab. Est. da Bahia (0000678-60.2008.4.01.3301).

O julgamento desse caso teve início em 08/09/1999, com o voto favorável do Relator, Ministro Marco Aurélio, à parte contribuinte, excluindo o ICMS da base de cálculo da COFINS. Após pedido de vista do Ministro Nelson Jobim e renovação do pedido, o Tribunal deliberou, em 23/03/2006, reiniciar o julgamento do recurso.

Em 24/08/2006, o julgamento foi recomeçado, com votos de seis ministros favoráveis à parte contribuinte (Ministros Marco Aurélio, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Carlos Britto, Cezar Peluso e Sepúlveda Pertence) e voto contrário do Ministro Eros Grau. Pedido de vista foi feito pelo Ministro Gilmar Mendes. Em 13/08/2008, o caso foi sobrestado em razão da ADC 18/DF, na qual a Corte, na mesma data, determinou a suspensão do julgamento das demandas (exceto os processos em andamento no STF) correlatas. O julgamento foi retomado em 08/10/2014, com o provimento do recurso da parte contribuinte, vencidos os Ministros Eros Grau e Gilmar Mendes. A ata do julgamento do mérito foi publicada em 23/10/2014, o acórdão em 16/12/2014 e o trânsito em julgado ocorreu em 23/02/2015.

Gráfico 7 – Comportamento da distribuição, no primeiro grau do TRF1, dos processos incluídos na amostra, vinculados ao Tema 69, com destaque para marcos temporais atinentes ao andamento processual do RE 240.785



**Legenda**

- Da data da distribuição do 1º processo da amostra até a véspera do começo do julgamento do mérito (de 27/7/99 a 7/9/99): 0,26% da amostra
- Da data do começo do julgamento do mérito até a véspera do recomeço (de 8/9/99 a 23/8/06): 10,57% da amostra
- Da data do recomeço do julgamento do mérito até a véspera do sobrerestamento do feito (de 24/8/06 a 12/8/08): 47,91% da amostra
- Da data do sobrerestamento do feito até a da finalização do julgamento do mérito (de 13/8/08 a 8/10/14): 35,51% da amostra
- Da data seguinte ao julgamento do mérito até a da publicação da ata (de 9/10/14 a 23/10/14): 0,52% da amostra
- Da data seguinte à publicação da ata até a da publicação do acórdão de mérito (de 24/10/14 a 16/12/14): 1,17% da amostra
- Da data seguinte à publicação do acórdão até a do trânsito em julgado (de 17/12/14 a 23/2/15): 1,44% da amostra
- Da data seguinte ao trânsito em julgado até a da distribuição do último processo da amostra (de 24/2/15 a 17/12/15): 2,61% da amostra

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: A amostra contém 766 processos dos 1.774 que o Painel de Consulta ao BNPR indicava, em 19/01/2025, haver no TRF1 vinculados ao Tema 69. Para melhor visualização do gráfico, acesse:

[https://public.tableau.com/views/Tema69-Public/Gráfico\\_7 RE 240785 por ano?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Tema69-Public/Gráfico_7 RE 240785 por ano?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display_count=n&:origin=viz_share_link).

Entre a data do começo do julgamento do mérito do RE e a véspera do recomeço do julgamento (colunas amarelas), foram distribuídos no primeiro grau do TRF1, em média, cerca de 0,004% dos processos na amostra por dia. Já no intervalo entre a data do recomeço, quando houve formação de maioria favorável aos contribuintes, e a véspera do sobrerestamento (colunas roxas), foram distribuídos quase 0,067% dos processos da amostra por dia, ritmo mais elevado entre os períodos analisados. Observa-se que cerca de 90% dos processos da amostra, incluindo os mandados de segurança coletivos, foram distribuídos a partir da data do reinício do julgamento do RE 240.785. Esses dados sugerem mobilização estratégica dos contribuintes diante da sinalização favorável da Corte em tal dia.

Dos processos analisados, 93,3% pertencem apenas a três classes processuais: mandado de segurança cível (66,8%), procedimento comum cível (15,4%) e cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública (11,1%). As demais classes processuais encontradas foram: cumprimento de sentença (3,5%), mandado de segurança coletivo (2,2%), liquidação por arbitramento (0,4%), liquidação de sentença pelo procedimento comum cível (0,3%) e embargos à execução fiscal (0,1%).

#### **4.4 Tema 825 (ITCMD-exterior) e o primeiro grau do TJSP**

##### **4.4.1 Andamento processual e julgamento do RE paradigma**

Discutiu-se no Tema 825 a possibilidade de os estados e o Distrito Federal instituírem o ITCMD nas hipóteses de conexão com o exterior previstas no art. 155, § 1º, inciso III, alíneas “a” e “b”, da Constituição Federal, sem a edição prévia de lei complementar federal exigida pelo referido dispositivo.

O STF iniciou a análise da repercussão geral em 05/06/2015, no âmbito do RE 851.108, interposto pelo Estado de São Paulo contra acórdão do Tribunal local que havia reconhecido a necessidade da referida lei complementar. A repercussão geral foi reconhecida em 26/06/2015.

O julgamento do mérito teve início na sessão virtual de 23/10/2020 a 03/11/2020. O Relator, Ministro Dias Toffoli, votou pela negativa de provimento ao recurso extraordinário, propôs a modulação dos efeitos da decisão para que produzisse efeitos apenas quanto aos fatos geradores que viessem a ocorrer a partir da publicação do acórdão e sugeriu a tese de julgamento, sendo acompanhado pelo Ministro Edson Fachin. Pediu vista o Ministro Alexandre de Moraes. Após a devolução dos autos, a Corte concluiu, em 01/03/2021 (sessão virtual de 19/02/2021 a 26/02/2021), pela impossibilidade de instituição do ITCMD nas hipóteses mencionadas sem a edição da lei complementar, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes, Cármem Lúcia, Luiz Fux e Gilmar Mendes.

Na ocasião, o Tribunal, diante do reajuste de voto do Relator quanto à modulação, conferiu efeitos *ex nunc* à decisão, a partir da publicação do acórdão, ressalvando as ações judiciais pendentes de conclusão até o referido momento, nas quais se discutisse a unidade federativa competente para a cobrança do imposto, diante da ocorrência de bitributação e (*sic*) da validade da cobrança do tributo, não tendo sido pago anteriormente. Quanto à modulação, ficaram vencidos os Ministros Marco Aurélio e Edson Fachin. A ata do julgamento do mérito foi publicada em 11/03/2021, e o acórdão em 20/04/2021.

Em 08/09/2021, no julgamento de dois embargos de declaração, o STF, por maioria, esclareceu que as condições previstas na ressalva eram alternativas, e não cumulativas, devendo ser substituída a conjunção “e” pela conjunção “ou” (sessão virtual de 27/08/2021 a 03/09/2021). Quanto a um desses embargos, ficou vencido o Ministro Roberto Barroso, que, além do esclarecimento, propôs que, quanto aos fatos geradores anteriores à data da publicação do acórdão, o fisco não poderia cobrar o imposto ainda não pago, mesmo lançado, e o contribuinte não poderia reaver o que pagou, exceto para desfazer bitributação. Novos embargos de declaração foram rejeitados em 11/04/2022 (sessão virtual de 01/04/2022 a 08/04/2022). O trânsito em julgado ocorreu em 24/05/2022.

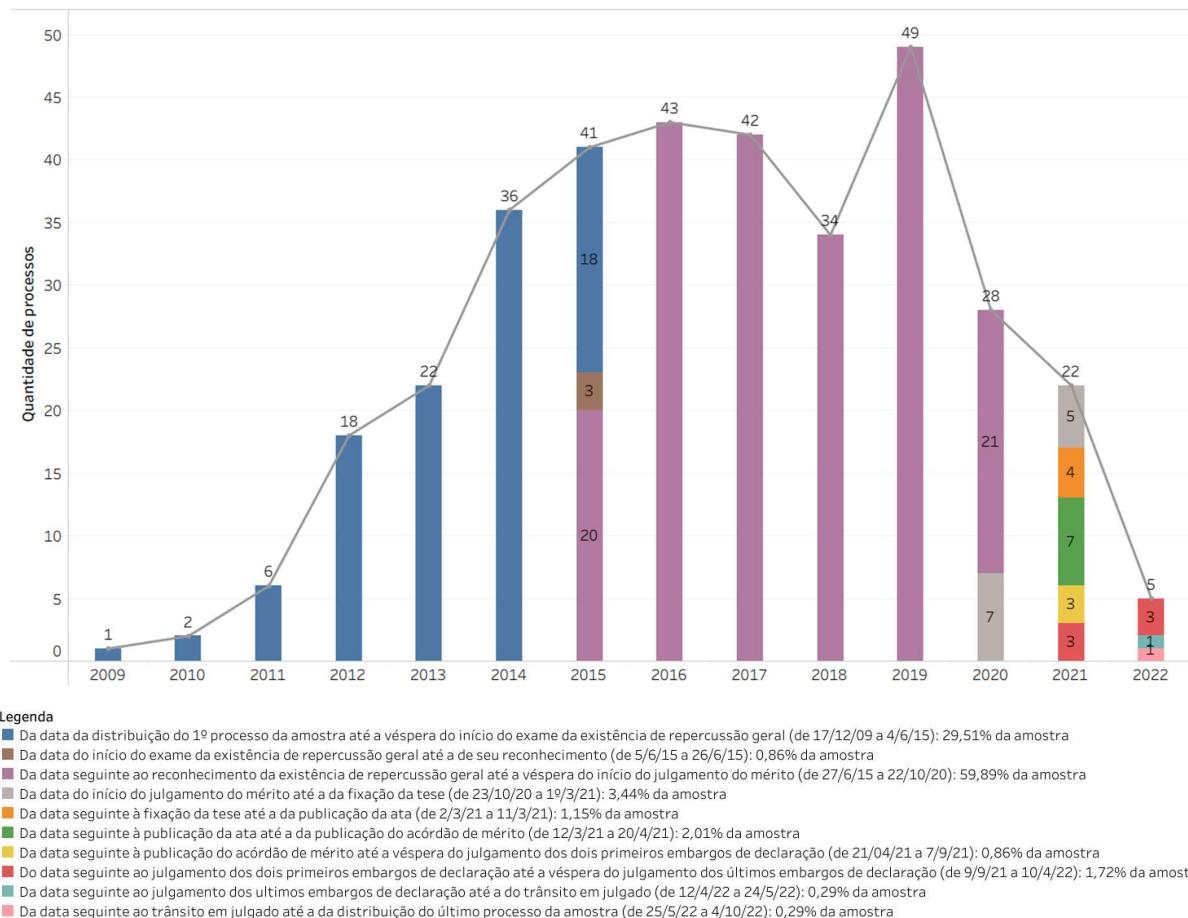
A modulação adotada divergiu ligeiramente dos padrões ou tendências decisórias do STF em modulações que mantiveram tributações constitucionais. Não se utilizou, como marco inicial dos efeitos da decisão, a data da publicação da ata do julgamento do mérito, mas sim a publicação do acórdão. Quanto ao marco temporal relativo às ações ressalvadas da

modulação, o caso em análise está alinhado com os padrões, pois houve a adoção do mesmo marco para o início dos efeitos da decisão.

#### 4.4.2 Análise da distribuição dos processos incluídos na amostra

Conforme dados do Painel de Consulta ao BNPR, em 19/01/2025, identificaram-se 453 processos no TJSP vinculados ao tema, sendo 71 processos sobrestados e 382 processos julgados (*vide* anexo B). Considerando essa população, uma amostra de 209 processos garantiria 95% de grau de confiança e 5% de margem de erro. A amostra utilizada, composta por 349 processos, supera esses parâmetros com margem estatística confortável.

**Gráfico 8 – Comportamento da distribuição, no primeiro grau do TJSP, dos processos incluídos na amostra, vinculados ao Tema 825, com destaque para marcos temporais atinentes ao andamento processual do RE paradigmático**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: A amostra contém 349 processos dos 453 que o Painel de Consulta ao BNPR indicava, em 19/01/2025, haver no TJSP vinculados ao Tema 825. Para melhor visualização do gráfico, acesse: [https://public.tableau.com/views/Tema825-public/Gráfico\\_8\\_Tema\\_825?:language=pt-BR&:sid=&:redirect=auth&:display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Tema825-public/Gráfico_8_Tema_825?:language=pt-BR&:sid=&:redirect=auth&:display_count=n&:origin=viz_share_link).

Não foram localizados, na amostra, processos distribuídos nas datas do julgamento (proclamação do resultado) dos três embargos de declaração anteriormente mencionados (08/09/2021 e 11/04/2022).

A amostra revela que 58,89% dos processos foram distribuídos entre a data seguinte ao reconhecimento da repercussão geral e a véspera do início do julgamento do mérito do tema (colunas roxas), sugerindo uma espécie de corrida ao Judiciário nesse intervalo. Esse período, entretanto, durou quase cinco anos e quatro meses, tendo sido distribuídos cerca de 0,031% dos processos da amostra por dia. O segundo intervalo com maior volume de processos distribuídos corresponde ao período anterior à data do início do exame da existência de repercussão geral (colunas azuis): nesse ínterim, que teve duração aproximada à do anteriormente comentado, foram distribuídos quase 30% dos processos incluídos na amostra.

Nos períodos representados pelas colunas laranja e verde, observou-se ritmo elevado de distribuição diária de processos. Ressalta-se, entretanto, que esses intervalos foram muito curtos e, em termos absolutos, o número de processos distribuídos foi reduzido. Ainda assim, os índices observados podem indicar uma espécie de aceleração na corrida ao Judiciário.

Tal aceleração pode estar relacionada à percepção dos contribuintes, desde a proclamação do resultado do julgamento do mérito com fixação de tese e modulação dos efeitos, de que as ações ajuizadas posteriormente, mas até a publicação do acórdão, estariam excluídas da modulação, aplicando-se a elas a invalidade da cobrança do ITCMD discutido. No intervalo de 9 dias entre a data seguinte à fixação da tese e a da publicação da ata do julgamento do mérito (coluna laranja), foram distribuídos cerca de 0,128% dos processos da amostra por dia, mais de quatro vezes o ritmo observado no período em que houve o maior volume de processos distribuídos (colunas roxas). Já no intervalo de 39 dias entre a data seguinte à publicação da ata do julgamento do mérito e a da publicação do acórdão (coluna verde), foram distribuídos por volta de 0,052% dos processos da amostra por dia. Em ambos os períodos, todos os processos distribuídos foram ajuizados por pessoas físicas e classificados como mandado de segurança cível ou procedimento comum cível<sup>66</sup>.

Até a data em que ocorreu a publicação do acórdão de mérito, referência da modulação dos efeitos e da ressalva, foram distribuídos 96,86% dos processos da amostra. Até a data da

---

<sup>66</sup> NUPs 1012686-13.2021.8.26.0053, 1013186-79.2021.8.26.0053, 1013922-97.2021.8.26.0053, 1014280-62.2021.8.26.0053, 1015992-87.2021.8.26.0053, 1016591-26.2021.8.26.0053, 1017503-23.2021.8.26.0053, 1018300-96.2021.8.26.0053, 1020341-36.2021.8.26.0053, 1021873-45.2021.8.26.0053 e 1023325-90.2021.8.26.0053.

publicação da ata do julgamento do mérito, marco relevante nos padrões ou tendências decisórias do STF nas modulações de efeitos em matéria tributária, esse percentual foi de 94,85%, aproximadamente. Já até a data do reconhecimento da repercussão geral da matéria, marco indicado pela Fazenda Nacional no Tema 985 (contribuição previdenciária sobre o terço de férias), o índice foi de 30,37%.

Quanto à classe judicial, cerca de 95,2% dos processos da amostra foram classificados como mandado de segurança cível (69,1%) ou procedimento comum cível (26,1%). Os demais enquadram-se como procedimento do Juizado Especial da Fazenda Pública (3,2%), procedimento do Juizado Especial Cível (0,6%)<sup>67</sup>, embargos à execução fiscal (0,6%), procedimento sumário (0,3%) ou execução fiscal (0,3%).

#### **4.5 Tema 919 (taxa municipal de fiscalização de atividade de telecomunicação) e o primeiro grau do TJSP**

##### **4.5.1 Andamento processual e julgamento do RE paradigma**

O debate no Tema 919 versou sobre a competência dos municípios para instituir taxa de fiscalização relativa a atividades inerentes ao setor de telecomunicações. O RE 776.594, paradigma, foi interposto por uma empresa de telefonia celular contra acórdão em que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo havia assentado a validade da cobrança da taxa realizada pelo Município de Estrela D’Oeste.

O STF iniciou a análise da repercussão geral em 16/09/2016, concluindo pela sua existência em 07/10/2016. O mérito foi julgado em 05/12/2022 (sessão virtual de 25/11/2022 a 02/12/2022). O Relator, Ministro Dias Toffoli, votou pelo provimento do recurso extraordinário, propondo a tese de que os municípios não detêm competência para instituir taxa de fiscalização do funcionamento de torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz, atribuição exclusiva da União. Sugeriu, ainda, como modulação dos efeitos, que a constitucionalidade da lei do Município de Estrela D’Oeste, debatida no caso concreto, produzisse efeitos a partir da data da publicação da ata do julgamento do mérito (09/12/2022), ressalvando-se as ações ajuizadas até essa data. Acompanharam o Relator os Ministros Ricardo Lewandowski, Alexandre de Moraes, Cármem Lúcia, Luiz Fux, Luís Roberto Barroso, Gilmar Mendes, Rosa Weber, André Mendonça e Nunes Marques. O Ministro Edson Fachin também

---

<sup>67</sup> NUPs 1003225-90.2016.8.26.0053 e 1041044-58.2019.8.26.0602: ambos foram processados em Vara do Juizado Especial da Fazenda Pública.

o acompanhou no mérito, mas rejeitou a proposta de modulação. A ata do julgamento do mérito foi publicada em 09/12/2022, e o acórdão em 09/02/2023.

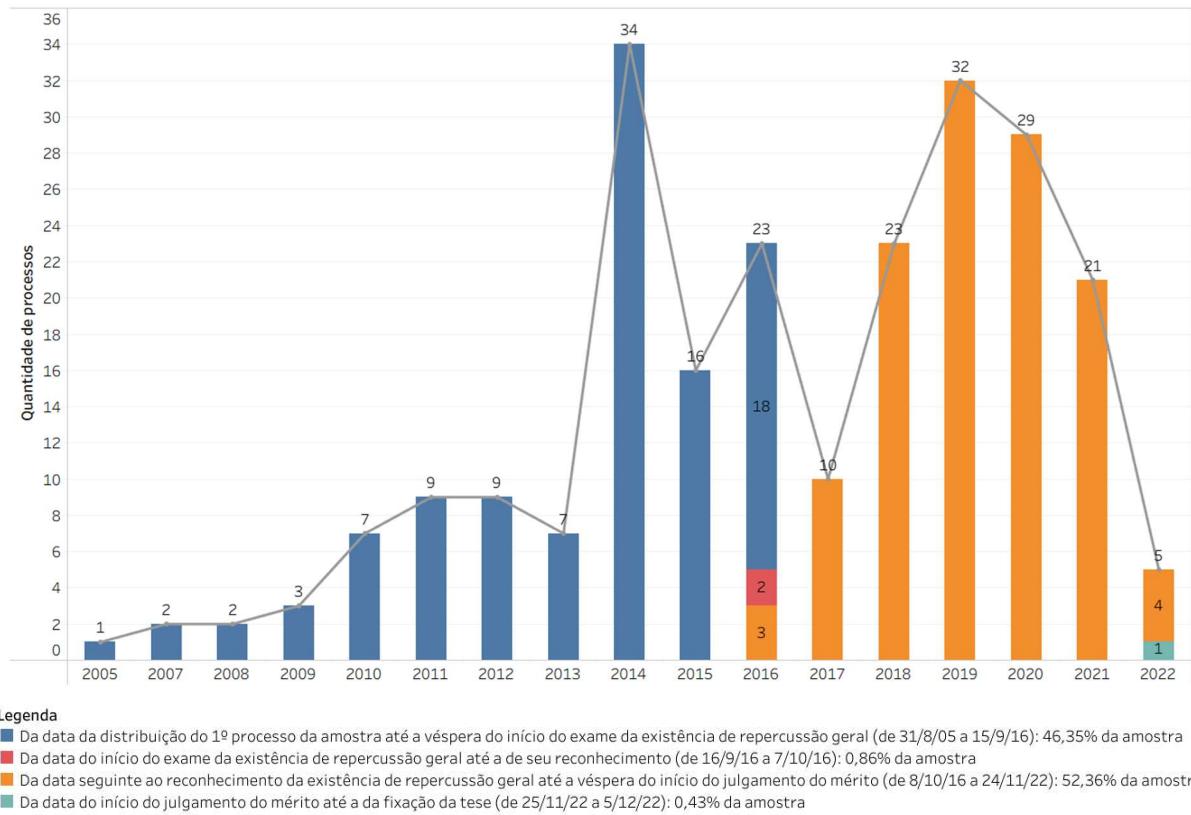
Quanto aos embargos de declaração opostos contra o julgamento do mérito, foram rejeitados por unanimidade em 25/04/2023 (sessão virtual de 14/04/2023 a 24/04/2023). O trânsito em julgado ocorreu em 01/06/2023.

A decisão, contemplando os marcos relativos ao início da eficácia de seus efeitos e às ações judiciais excluídas da modulação, observou os padrões ou tendências decisórias do STF em modulações de efeitos envolvendo a manutenção de tributações declaradas inconstitucionais.

#### **4.5.2 Análise da distribuição dos processos incluídos na amostra**

A consulta no Painel de Consulta ao BNPR em 19/01/2025 identificou 279 processos no TJSP vinculados ao tema, sendo 50 processos sobrestados e 229 processos julgados (*vide* anexo B). Para essa população, uma amostra com 162 processos garantiria 95% de grau de confiança e 5% de margem de erro. A amostra coletada, composta por 233 processos, supera esses parâmetros com margem confortável.

Gráfico 9 – Comportamento da distribuição, no primeiro grau TJSP, dos processos incluídos na amostra, vinculados ao Tema 919, com destaque para marcos temporais atinentes ao andamento processual do RE paradigmático



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: A amostra contém 233 processos dos 279 que o Painel de Consulta ao BNPR indicava, em 19/01/2025, haver no TJSP vinculados ao Tema 919. Para melhor visualização do gráfico, acesse: [https://public.tableau.com/views/Tema919-Public/Gráfico\\_9\\_Tema\\_919\\_por\\_ano?:language=pt-BR&:sid=&:redirect=auth&:display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Tema919-Public/Gráfico_9_Tema_919_por_ano?:language=pt-BR&:sid=&:redirect=auth&:display_count=n&:origin=viz_share_link).

Observa-se que a amostra contemplou poucos processos distribuídos em 2022, sendo a última distribuição registrada em 02/12/2022, antes, portanto, da proclamação do resultado do julgamento do mérito do Tema 919. É importante rememorar que, em março daquele ano, entrou em vigor a resolução do CNJ que instituiu o BNP, em sucessão ao BNPR. Tal circunstância deve ser considerada na apreciação das considerações a seguir.

A amostra indica que o volume de processos distribuídos no primeiro grau do TJSP teve relativa homogeneidade em dois períodos. Pouco mais da metade dos processos, incluindo os únicos sete casos do Foro de Estrela D’Oeste, foi distribuída entre a data seguinte ao reconhecimento da repercussão geral e a véspera do início do julgamento do mérito do tema (colunas laranja), intervalo de aproximadamente seis anos e dois meses. E pouco menos da metade dos processos foi distribuída até a véspera do início do exame da existência de

repercussão geral (colunas azuis), período significativamente mais longo. Nesses períodos, foram distribuídos quase 0,023% e 0,011% dos processos da amostra por dia, respectivamente.

Os maiores ritmos de distribuição diária de processos ocorreram no período entre a data do início do exame da repercussão geral e a de seu reconhecimento (coluna vermelha), bem como entre a data do início do julgamento do mérito e a da fixação da tese (coluna azul-turquesa): foram distribuídos cerca de 0,041% e 0,043% dos processos da amostra por dia, respectivamente. Vale ponderar, contudo, que esses intervalos foram bastante curtos: o primeiro durou 21 dias, com dois processos distribuídos, e o segundo, dez dias, com apenas um único processo.

Até a data da publicação da ata do julgamento do mérito, marco temporal definido na modulação, compatível com os padrões ou tendências decisórias do STF, foram distribuídos todos os processos da amostra (atente-se para a limitação descrita anteriormente). Já até a data do reconhecimento da repercussão geral, marco temporal sugerido pela Fazenda Nacional no Tema 985 (contribuição previdenciária sobre o terço de férias), foram distribuídos 47,21% dos processos da amostra.

Quanto à classe judicial, 94,4% dos processos incluídos na amostra foram embargos à execução fiscal (50,2%), procedimento comum cível (30,5%) ou execução fiscal (13,7%). Os demais processos foram embargos à execução (2,6%), mandado de segurança cível (2,1%), outros feitos não especificados (0,4%)<sup>68</sup> ou embargos de terceiro cível (0,4%)<sup>69</sup>.

#### **4.6 Tema 1.093 (ICMS-difal) e o primeiro grau do TJSP e do TJDFT**

##### **4.6.1 Andamento processual e julgamento do RE paradigma**

O tema em análise versou sobre a exigência de lei complementar federal para a cobrança, pelo estado de destino, do ICMS-difal nas operações interestaduais com consumidores finais não contribuintes do imposto, tendo presente o Convênio ICMS 93/15, que regulamentava a tributação, e a alteração introduzida pela EC 87/15. Antes dessa emenda constitucional, cobrava-se, nessas operações, apenas o ICMS do estado de origem, segundo sua alíquota interna.

O STF iniciou a análise da repercussão geral em 29/05/2020, no âmbito do ARE 1.237.351, tendo reconhecido sua existência em 19/06/2020. O recurso paradigma foi reautuado

<sup>68</sup> NUP 0002653-33.2010.8.26.0128 (na origem, ação anulatória de débito fiscal).

<sup>69</sup> NUP 1000897-24.2015.8.26.0248 (embargos à execução fiscal).

como RE 1.287.019, interposto pela parte contribuinte contra acórdão do TJDF que validava a cobrança do tributo pelo estado de destino sem a prévia edição de lei complementar federal.

O julgamento do mérito teve início na sessão virtual de 16/10/2020 a 23/10/2020, ocasião em que o Relator, Ministro Marco Aurélio, votou pela constitucionalidade da cobrança na ausência de lei complementar federal. O julgamento foi suspenso em 19/10/2020 por pedido de vista pelo Ministro Dias Toffoli. O caso voltou na sessão presencial de 11/11/2020, em julgamento conjunto com a ADI 5.469, tendo Sua Excelência acompanhado o Relator quanto ao mérito e proposto modulação dos efeitos da decisão. Em seguida, o Ministro Nunes Marques pediu vista. Na sessão presencial de 24/02/2021, o STF concluiu o julgamento, dando provimento ao recurso extraordinário e afirmando que a cobrança do tributo exigia prévia edição de lei complementar de normas gerais. Foram vencidos os Ministros Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Luiz Fux.

Na mesma sessão, foi fixada tese nesse sentido, vencido o Ministro Alexandre de Moraes. O Tribunal também modulou os efeitos da decisão, estabelecendo que a constitucionalidade da cláusula nona daquele convênio ICMS, relativa às empresas do Simples Nacional, produziria efeitos a partir da concessão da medida cautelar na ADI 5.464/DF (fevereiro de 2016), momento em que seus efeitos foram suspensos. Quanto às demais cláusulas conveniais impugnadas, referentes à tributação das outras empresas, os efeitos da constitucionalidade deveriam incidir a partir do exercício financeiro subsequente à conclusão do julgamento (ou seja, a partir de 2022). As mesmas diretrizes foram aplicadas quanto às leis dos estados e do Distrito Federal. Ademais, as ações judiciais em curso foram ressalvadas da modulação. Quanto à modulação, ficaram vencidos o Ministro Edson Fachin, que defendia outra proposta<sup>70</sup>, e o Ministro Marco Aurélio, que se opunha à modulação. A ata de julgamento do mérito foi publicada em 03/03/2021, e o acórdão em 25/05/2021. A liminar na ADI 5.464/DF havia sido deferida em 17/02/2016, DJe de 19/02/2016.

Foram opostos dois embargos de declaração. Nos primeiros, diversos estados alegaram que a ressalva à modulação poderia ser interpretada de duas formas: 1) as ações ressalvadas

<sup>70</sup> O Ministro Edson Fachin defendia que deveria prevalecer a proposta inicial do Ministro Dias Toffoli, que, antes de reajustar seu voto, havia sugerido a modulação dos efeitos da decisão para que ela produzisse efeitos a partir de 2021 (exercício seguinte à data da sessão, 11/11/2020, em que proferiu voto-vista), exceto quanto à cláusula nona do Convênio ICMS 93/15 e às normas das leis dos estados e do Distrito Federal que dispusessem sobre tal cláusula, as quais deveriam produzir efeitos desde a concessão da medida cautelar na ADI 5.464/DF. Não havia, nessa proposta, ressalva de ações judiciais.

seriam aquelas ajuizadas até a data do início do julgamento conjunto do Tema e da ADI 5.469 (11/11/2020); 2) as ações ressalvadas seriam aquelas ajuizadas até a data da sessão de conclusão do julgamento conjunto desses casos (24/02/2021). Os embargantes sustentaram a prevalência da primeira interpretação, com o objetivo de evitar corridas estratégicas ao Judiciário após votos já proferidos. Nos segundos embargos de declaração, o Distrito Federal argumentou no mesmo sentido. Por outro lado, a parte contribuinte, em contrarrazões, argumentou que todas as ações ajuizadas até a data da publicação da ata do julgamento do mérito deveriam ser ressalvadas, alegando que a Corte já teria adotado esse corte temporal em outros casos.

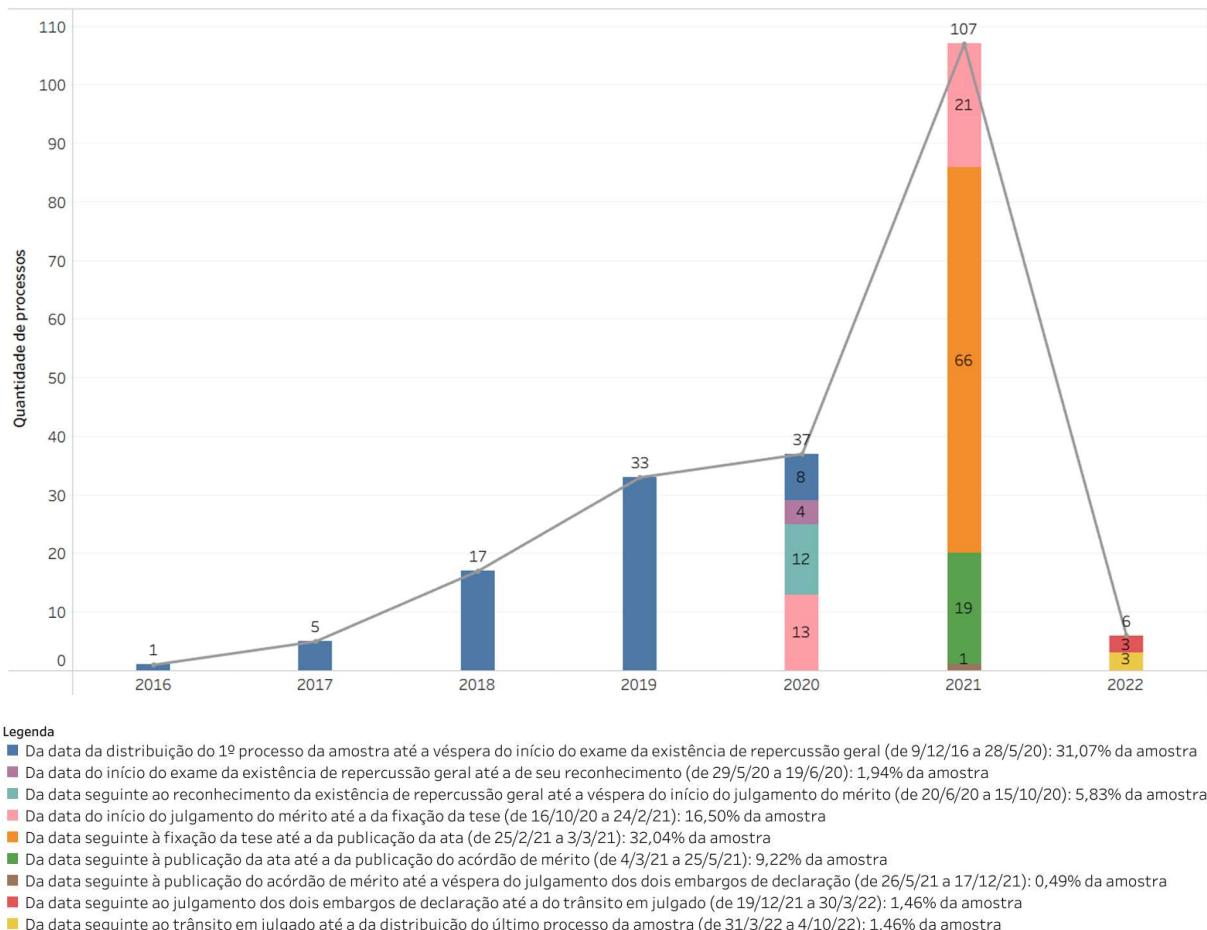
Em 18/12/2021, o STF rejeitou ambos os embargos (sessão virtual de 10/12/2021 a 17/12/2021), afirmando que não houve omissão quanto ao entendimento de que as ações ressalvadas da modulação seriam aquelas propostas até 24/02/2021, data da sessão do julgamento do mérito. Na ocasião, foi reiterada a orientação adotada no julgamento dos embargos de declaração na ADI 5.469. O trânsito em julgado ocorreu em 30/03/2022.

Em relação ao marco temporal referente às empresas do Simples Nacional (data da medida cautelar na ADI 5.464/DF), a modulação se harmoniza com os padrões ou tendências decisórias do STF nas modulações que mantiveram tributações inconstitucionais. Quanto ao marco temporal atinente às demais empresas, a modulação não se compatibilizou com tais padrões ou tendências. Para esse caso, o marco temporal, segundo esses padrões, deveria ser a data da publicação da ata do julgamento do mérito.

#### **4.6.2 Análise da distribuição dos processos incluídos na amostra**

Em 19/01/2025, o Painel de Consulta ao BNPR indicava que, no TJSP, havia 108 processos vinculados ao tema, sendo três julgados e 105 sobrestados; e, no TJDFT, constavam 116 processos, todos julgados (*vide* anexo B). Para essas populações, uma amostra de 85 processos, no caso do TJSP, e outra de 90, no caso do TJDFT, apresentariam 95% de grau de confiança e 5% de margem de erro. As amostras coletadas, por sua vez, contêm 106 processos do TJSP e 100 processos do TJDFT, atendendo aos parâmetros com margem adicional.

Gráfico 10 – Comportamento da distribuição, no primeiro grau do TJSP e do TJDF, dos processos incluídos na amostra, vinculados ao Tema 1.093, com destaque para marcos temporais atinentes ao andamento processual do RE paradigmático



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: A amostra contém 106 dos 108 processos que o Painel de Consulta ao BNPR indicava, em 19/01/2025, haver no TJSP, vinculados ao Tema 1.093; bem como 100 dos 116 processos que o painel indicava existir no TJDF. Para melhor visualização do gráfico, acesse: [https://public.tableau.com/views/Tema1093-TJSPeTJDFT/Gráfico\\_10\\_Tema\\_1093\\_por\\_ano?:language=pt-BR&:sid=&:redirection=auth&:display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Tema1093-TJSPeTJDFT/Gráfico_10_Tema_1093_por_ano?:language=pt-BR&:sid=&:redirection=auth&:display_count=n&:origin=viz_share_link).

Não foram identificados, nas amostras, processos distribuídos na data do julgamento (proclamação do resultado) dos dois embargos de declaração (18/12/2021).

Destaca-se o curto intervalo de seis dias entre a data seguinte à fixação da tese e a da publicação da ata do julgamento do mérito (coluna laranja), período em que foram distribuídos 32,04% dos processos da amostra, o maior volume registrado nos períodos indicados no gráfico. Nesse intervalo, foram distribuídos 5,34% dos processos da amostra por dia, o ritmo mais acelerado observado. Esses dados sugerem relevante mobilização junto ao Judiciário no ínterim em questão. A título comparativo, entre a data do início do julgamento do mérito e a da fixação

da tese (colunas rosa), foram distribuídos quase 0,13% dos processos da amostra por dia, o segundo maior ritmo.

A elevada quantidade de processos distribuídos e o ritmo acelerado de distribuição diária de processos no período da coluna laranja parecem guardar relação com aquela dúvida sobre o marco temporal das ações ressalvadas da modulação. O quadro sugere que vários contribuintes tinham a expectativa de que o STF teria assegurado prazo posterior à proclamação do resultado do julgamento do mérito para o ajuizamento de ações, como as de repetição de indébito ou de declaração de inexistência de relação jurídico-tributária, que seriam ressalvadas da modulação. Cabe considerar que, no caso das empresas não optantes do Simples Nacional, as que fossem excluídas da modulação teriam, *ceteris paribus*, vantagem competitiva em relação às concorrentes sujeitas à modulação: essas, além de não terem direito à repetição de indébito, continuariam recolhendo o tributo constitucional por cerca de 10 meses, até o advento do novo exercício financeiro, quando a inconstitucionalidade passaria a produzir efeitos gerais.

Registre-se, ademais, que até a data da sessão do julgamento do mérito, marco temporal prevalecente para a identificação das ações judiciais ressalvadas da modulação, foram distribuídos 55,34% dos processos da amostra. Até a data da publicação da ata do julgamento do mérito, marco temporal suscitado pela parte contribuinte no processo paradigma, foram distribuídos 87,38%, número significativamente superior. E até a data do reconhecimento da repercussão geral, referência sugerida pela União no Tema 985 (contribuição previdenciária sobre o terço de férias), apenas 33,01%.

Por fim, destaca-se que três classes judiciais concentraram 98,1% dos processos da amostra: mandado de segurança (81,1%), cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública (9,2%) e procedimento comum cível (7,8%). As outras classes judiciais encontradas foram: cumprimento de sentença (1%) e embargos à execução fiscal (1%).

#### **4.7 Tema 317 (imunidade do duplo teto) e o primeiro grau do TJSP**

##### **4.7.1 Andamento processual e julgamento do RE paradigma**

O Tema 317 tratou da controvérsia sobre a aplicabilidade da desoneração tributária prevista na redação original do § 21 do art. 40 da Constituição Federal. Tal dispositivo estabelecia a não incidência da contribuição previdenciária sobre a parcela dos proventos de

aposentadoria e pensão que não superasse o dobro do teto do regime geral de previdência social, quando o beneficiário, na forma da lei, estivesse acometido de doença incapacitante.

A análise da repercussão geral iniciou-se em 17/09/2010, no âmbito do RE 630.137, interposto pelo Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul, sendo reconhecida em 08/10/2010.

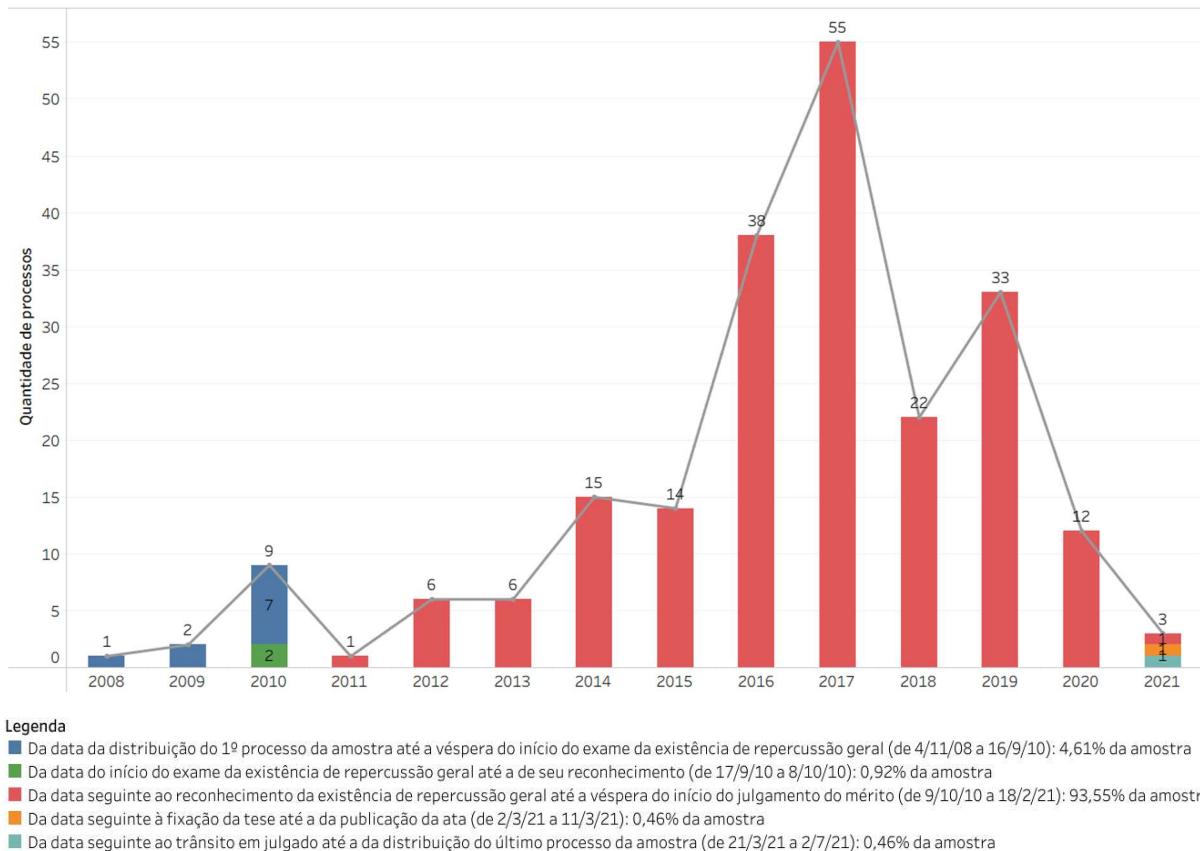
O julgamento do mérito ocorreu em 01/03/2021 (sessão virtual de 19/02/2021 a 26/02/2021). O Tribunal, por maioria, deu provimento ao recurso extraordinário e fixou tese no sentido de que o dispositivo constitucional, enquanto vigente, possuía “norma de eficácia limitada e seus efeitos estavam condicionados à edição de lei complementar federal ou lei regulamentar específica dos entes federados” no âmbito dos respectivos RPPSs. Na modulação dos efeitos, o STF definiu que os aposentados e pensionistas que, por decisão judicial, vinham deixando de pagar a exação, não teriam de restituí-la. Para esses casos, a decisão produziria efeitos a partir da publicação da ata do julgamento do mérito, permitindo aos entes federativos que não tivessem editado aquelas leis retomar a cobrança. Ficou vencido o Ministro Marco Aurélio, ao sustentar a autoaplicabilidade do dispositivo constitucional e se opor à modulação dos efeitos da decisão. A ata do julgamento do mérito foi publicada em 11/03/2021, e o acórdão em 12/03/2021. Ausentes embargos de declaração, o trânsito em julgado ocorreu em 20/03/2021.

A modulação adotada, inclusive quanto ao marco temporal firmado para o início dos efeitos da decisão modulada, está alinhada com os padrões ou tendências decisórias do STF quanto às modulações que mantiveram reduções inconstitucionais de carga tributária.

#### **4.7.2 Análise da distribuição dos processos incluídos na amostra**

Conforme dados do BNPR, em 19/01/2025, havia 266 processos vinculados ao Tema 317 no TJSP, dos quais 6 estavam sobrestados e 260 já haviam sido julgados (*vide* anexo B). Considerando essa população, uma amostra de 158 processos asseguraria 95% de grau de confiança e 5% de margem de erro. A amostra utilizada, composta por 217 processos, atende a esses parâmetros com margem estatística superior.

Gráfico 11 – Comportamento da distribuição, no primeiro grau do TJSP, dos processos incluídos na amostra, vinculados ao Tema 317, com destaque para marcos temporais atinentes ao andamento processual do RE paradigmático



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: A amostra contém 217 processos dos 266 que o Painel de Consulta ao BNPR indicava, em 19/01/2025, haver no TJSP vinculados ao Tema 317. Para melhor visualização do gráfico, acesse:

[https://public.tableau.com/views/Tema317-Public/Grafico\\_11\\_Tema\\_317\\_por\\_ano?:language=pt-BR&:sid=&:redirect=auth&:display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Tema317-Public/Grafico_11_Tema_317_por_ano?:language=pt-BR&:sid=&:redirect=auth&:display_count=n&:origin=viz_share_link).

Não foram identificados, na amostra, processos distribuídos nos intervalos entre a data do início do julgamento do mérito e a da fixação da tese (de 19/02/2021 a 01/03/2021), entre a data seguinte à publicação da ata e a da publicação do acórdão de mérito (12/03/2021) ou entre a data seguinte à publicação do acórdão e a do trânsito em julgado (de 13/03/2021 a 20/03/2021).

Observou-se concentração significativa de processos distribuídos (93,55% da amostra), incluindo um mandado de segurança coletivo<sup>71</sup>, no período entre a data seguinte ao reconhecimento da repercussão geral e a véspera do início do julgamento do mérito (colunas

<sup>71</sup> Consta do polo ativo do mandado de segurança coletivo a Associação dos Subtenentes e Sargentos da Polícia Militar do Estado de São Paulo (NUP 1036417-77.2017.8.26.0053).

vermelhas), o que pode indicar movimento estratégico de judicialização nesse intervalo. Esse período, contudo, abrangeu aproximadamente dez anos e cinco meses, com distribuição média de 0,025% dos processos da amostra por dia, representando o terceiro maior ritmo encontrado entre os períodos indicados no gráfico.

Os dois períodos com maior ritmo de distribuição diária de processos (colunas laranja e verde) exigem leitura cautelosa. Entre a data seguinte à fixação da tese e a da publicação da ata do julgamento do mérito (coluna laranja), foram distribuídos cerca de 0,051% dos processos incluídos na amostra por dia, mas esse intervalo durou somente nove dias, tendo sido distribuído um único processo. Entre a data do início do exame da existência de repercussão geral e a de seu reconhecimento (coluna verde), foram distribuídos aproximadamente 0,044% dos processos da amostra por dia, mas esse período durou 21 dias, tendo sido distribuídos apenas dois processos.

Até a data em que ocorreu a publicação da ata do julgamento do mérito, referência temporal da modulação dos efeitos da decisão, que coincide com os padrões ou tendências decisórias do STF, foram distribuídos 99,54% dos processos da amostra. Já até a data do reconhecimento da repercussão geral, marco temporal indicado pela Fazenda Nacional no Tema 985 (contribuição previdenciária sobre o terço de férias), foram distribuídos apenas 5,53% dos processos da amostra.

Entre os processos da amostra, 99,1% pertencem a apenas quatro classes judiciais: procedimento comum cível (41,5%), procedimento do juizado especial cível (28,6%), procedimento do juizado especial da Fazenda Pública (20,7%) e mandado de segurança cível (8,3%). As demais classes identificadas, com apenas um único processo cada, foram mandado de segurança coletivo e execução de título executivo extrajudicial<sup>72</sup>.

#### **4.8 Tema 490 (glosa, pelo estado de destino, de crédito presumido de ICMS unilateral) e o primeiro grau do TJSP**

##### **4.8.1 Andamento processual e julgamento do RE paradigma**

No Tema 490 esteve em discussão a legitimidade de o estado de destino efetuar o estorno proporcional do crédito de ICMS em razão de crédito presumido (benefício fiscal) concedido pelo estado de origem unilateralmente, sem a prévia autorização do CONFAZ.

---

<sup>72</sup> NUP 1006948-22.2016.8.26.0602.

A análise da repercussão geral teve início em 23/09/2011, no âmbito do RE 628.075, interposto por uma empresa contribuinte, sendo reconhecida em 14/10/2011. Em 24/10/2016, foi lançado o andamento processual “Determinada a Suspensão Nacional” (art. 1.035, § 5º, do CPC).

O julgamento do mérito iniciou-se na sessão virtual de 17/04/2020 a 24/04/2020. O Relator, Ministro Edson Fachin, votou pela impossibilidade da glosa pelo estado de destino. O Ministro Gilmar Mendes divergiu, defendendo a validade da glosa e propondo modulação dos efeitos da decisão. Sugeriu que a orientação tivesse efeito *ex nunc*, a partir da decisão do Plenário, para preservar os efeitos jurídicos das relações tributárias já constituídas. Indicou ainda que, no caso de não ter havido lançamento, o estado de destino só poderia lançar o valor da glosa quanto aos fatos geradores ocorridos a partir da decisão. Em 23/04/2020, houve pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes. O julgamento do mérito do tema ocorreu em 28/08/2020 (sessão virtual de 07/08/2020 a 17/08/2020), tendo Sua Excelência e os Ministros Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Cármem Lúcia e Luiz Fux aderido à divergência, que prevaleceu. Os Ministros Marco Aurélio e Luís Roberto Barroso acompanharam o Relator.

A ata do julgamento do mérito foi publicada em 01/09/2020, e o acórdão em 01/10/2020. Três embargos de declaração foram rejeitados por unanimidade em 30/08/2021 (sessão virtual de 20/08/2021 a 27/08/2021). Outros dois embargos de declaração foram rejeitados em 11/11/2021 também por unanimidade (sessão virtual de 29/10/2021 a 10/11/2021). O trânsito em julgado ocorreu em 27/11/2021.

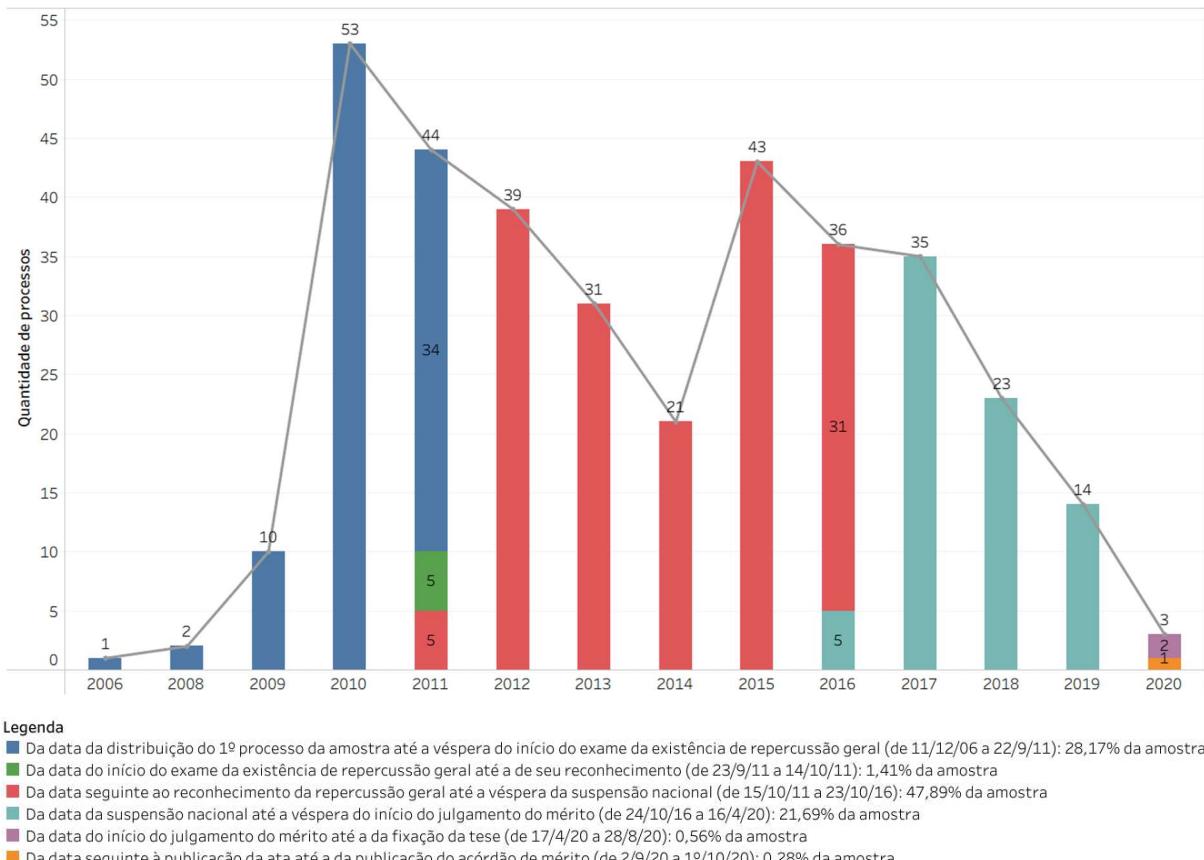
A modulação adotada divergiu ligeiramente dos padrões ou tendências decisórias do STF nas modulações que mantiveram reduções inconstitucionais de carga tributária. Neste caso, o marco temporal da modulação não foi a data da publicação da ata do julgamento do mérito, mas sim a decisão do Plenário da Corte.

#### **4.8.2 Análise da distribuição dos processos incluídos na amostra**

Conforme dados extraídos do Painel de Consulta ao BNPR, em 19/01/2025, foram identificados 416 processos no TJSP vinculados ao tema em questão, dos quais 31 estavam sobrestados e 385 já haviam sido julgados (*vide* anexo B). Considerando essa população, uma

amostra aleatória de 200 processos garantiria 95% de grau de confiança e 5% de margem de erro. A amostra utilizada, com 355 processos<sup>73</sup>, supera os parâmetros.

Gráfico 12 – Comportamento da distribuição, no primeiro grau do TJSP, dos processos incluídos na amostra, vinculados ao Tema 490, com destaque para marcos temporais atinentes ao andamento do RE paradigma



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: A amostra contém 355 processos dos 416 que o Painel de Consulta ao BNPR indicava, em 19/01/2025, haver no TJSP vinculados ao Tema 490. Para melhor visualização do gráfico, acesse: [https://public.tableau.com/views/Tema490-Public/Grafico\\_12\\_Tema\\_490\\_por\\_ano?:language=pt-BR&:sid=&:redirect=auth&:&display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Tema490-Public/Grafico_12_Tema_490_por_ano?:language=pt-BR&:sid=&:redirect=auth&:&display_count=n&:origin=viz_share_link).

Não foram localizados na amostra processos distribuídos nos intervalos compreendidos entre a data seguinte à fixação da tese e a da publicação da ata do julgamento do mérito (de 29/08/2020 a 01/09/2020), bem como entre a data seguinte à publicação do acórdão de mérito e a do trânsito em julgado (de 02/10/2020 a 27/11/2021), o que inclui os dias do julgamento (proclamação do resultado) dos cinco embargos de declaração.

<sup>73</sup> Para chegar aos 355 processos, foi excluído um processo classificado como desapropriação (NUP 0001464-97.2001.8.26.0366).

A maior parte dos processos da amostra (quase 70%) foi distribuída entre a data seguinte ao reconhecimento da repercussão geral do tema e a véspera do início do julgamento do mérito do tema (colunas vermelhas e azuis-turquesa, de 15/10/2011 a 16/04/2020), o que sugere um tipo de corrida ao Judiciário. Todavia, é importante ter em mente que esse intervalo durou cerca de oito anos e seis meses, período em que foram distribuídos, em média, 0,022% dos processos da amostra por dia.

Segmentando esse intervalo com base na data da suspensão nacional, observa-se que, até o dia anterior a esse marco (colunas vermelhas), foram distribuídos 0,026% dos processos da amostra por dia. A partir da data da suspensão até a véspera do início do julgamento do mérito (colunas azuis-turquesa), o ritmo caiu para 0,017% por dia, evidenciando leve desaceleração.

O maior índice de distribuição diária foi registrado no período entre a data do início do exame da existência de repercussão geral e a de seu reconhecimento (coluna verde), com média de 0,067% dos processos da amostra por dia. Ressalta-se, contudo, que esse intervalo foi curto, com duração de apenas 21 dias, nos quais foram identificados apenas cinco processos.

Até a data do julgamento do mérito do tema (28/08/2020), foram distribuídos 99,72% dos processos da amostra. Esse percentual é o mesmo quanto aos processos distribuídos até a data da publicação da ata do julgamento do mérito. Já até a data do reconhecimento da repercussão geral, referência apontada pela Fazenda Nacional no Tema 985 (contribuição previdenciária sobre o terço de férias), foram distribuídos 29,58% dos processos da amostra, representando menos de um terço do montante anterior.

Nos cortes temporais a partir da data do início do julgamento do mérito, observou-se volume extremamente reduzido de processos distribuídos e baixa média de distribuição diária de processos. É admissível, no entanto, a hipótese de que o julgamento da Corte, especialmente depois do primeiro voto divergente, tenha motivado as Administrações Tributárias dos estados de destino a promoverem lançamentos tributários relacionados ao estorno discutido no tema. Desde então era sabido que, caso prevalecesse o voto do Ministro Gilmar Mendes e ainda não tivesse havido lançamento, não seria possível efetuar lançamentos tributários referentes aos fatos geradores anteriores à decisão. Destaca-se, entretanto, que essa possível movimentação administrativa estratégica não constitui objeto de investigação da presente pesquisa.

Dos processos da amostra, 92,1% pertencem apenas a três classes judiciais: procedimento comum cível (49,6%), embargos à execução fiscal (27,6%) e mandado de

segurança cível (14,9%). As demais classes judiciais foram: execução fiscal (4,2%), outros feitos não especificados (1,1%)<sup>74</sup>, embargos à execução (1,1%), tutela antecipada antecedente (0,6%), tutela cautelar antecedente (0,3%), procedimento sumário (0,3%) e mandado de segurança coletivo (0,3%)<sup>75</sup>.

#### **4.9 Discussão: análise dos dados em conjunto**

As amostras analisadas nas seções acima sugerem a ocorrência de dois tipos de corridas ao Judiciário: as de longa duração, equiparáveis às corridas de maratona; e as de curta duração, análogas às corridas de velocidade (também conhecidas como *sprints* no atletismo). Nas primeiras, o ritmo de distribuição diária de processos é geralmente baixo, mas, em razão de longo período em que acontecem, resultam em um grande volume de processos acumulados. Nas segundas, embora o intervalo de tempo seja curto, aquele ritmo tende a ser bastante elevado, fazendo com que também tenham importância.

Com maior frequência e relevância, o primeiro tipo de corrida (a de longa duração) foi verificado no período entre a data seguinte ao reconhecimento da repercussão geral e a véspera do início do julgamento do mérito (Temas 16, taxa municipal de combate a incêndio; 825, ITCMD-exterior; 919, taxa municipal de fiscalização de atividade de telecomunicação; 317, imunidade do duplo teto; e 490, glosa, pelo estado de destino, de crédito presumido de ICMS unilateral).

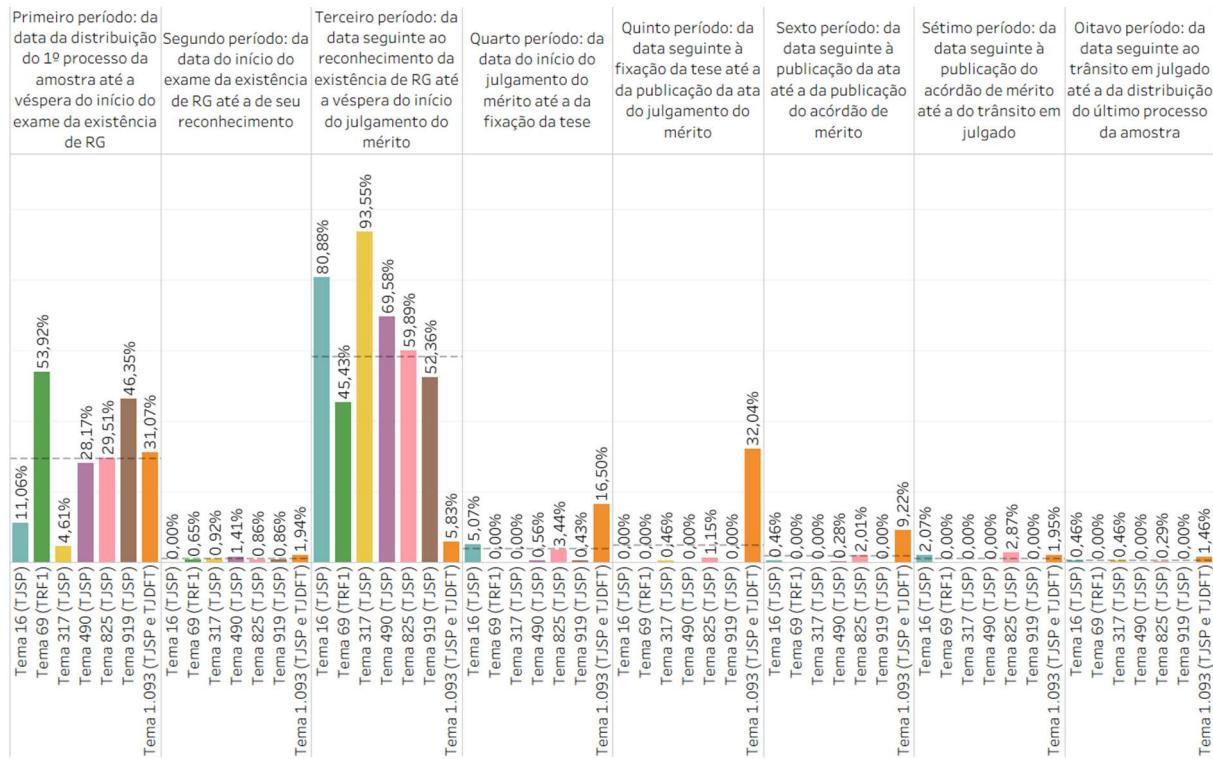
Já o segundo tipo de corrida (a de curto prazo) ocorreu, na maioria das vezes, ou durante o exame da existência de repercussão geral (nesse sentido, atente-se para os Temas 69, ICMS na base do PIS/COFINS; e 490, glosa, pelo estado de destino, de crédito presumido de ICMS unilateral), ou no ínterim que vai da data seguinte à fixação da tese até a data da publicação da ata (*v.g.*, Temas 825, ITCMD-exterior; e 1.093, ICMS-difal).

Na presente seção, as amostras são analisadas em conjunto, conferindo uma visão panorâmica das corridas ao Judiciário. O gráfico a seguir apresenta os percentuais, por amostra, dos processos distribuídos ao longo dos oito períodos relacionados ao julgamento dos temas de repercussão geral, conforme descrito na seção metodológica.

<sup>74</sup> NUPs 0019615-48.2010.8.26.0576, 0003383-07.2010.8.26.0108, 0002606-82.2010.8.26.0185 e 0005319-67.2010.8.26.0108.

<sup>75</sup> Consta do polo ativo do mandado de segurança coletivo a Associação Brasileira do Atacado Farmacêutico (NUP 0023438-47.2010.8.26.0053). O processo foi distribuído no primeiro grau do TJSP no primeiro período de corte (colunas azuis).

Gráfico 13 – Volumes de distribuição, no primeiro grau, dos processos das amostras à luz de oito períodos relacionados ao andamento dos temas de repercussão geral



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: Tema 16: taxa municipal de combate a incêndio. Tema 69: ICMS na base do PIS/COFINS. Tema 317: imunidade do duplo teto. Tema 490: glosa, pelo estado de destino, de crédito presumido de ICMS unilateral. Tema 825: ITCMD-exterior. Tema 919: taxa municipal de fiscalização de atividade de telecomunicação; Tema 1.093: ICMS-difal. Quanto às amostras dos Temas 69, 490 e 919, seus últimos processos foram distribuídos nos terceiro, sexto e quarto períodos, respectivamente. Os tracejados horizontais cinza representam a média dos valores em cada painel. Para melhor visualização do gráfico, acesse:

[https://public.tableau.com/views/Anlisecomjunta-percentuais-Public/Grafico\\_13\\_anlise\\_conjunta?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Anlisecomjunta-percentuais-Public/Grafico_13_anlise_conjunta?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display_count=n&:origin=viz_share_link).

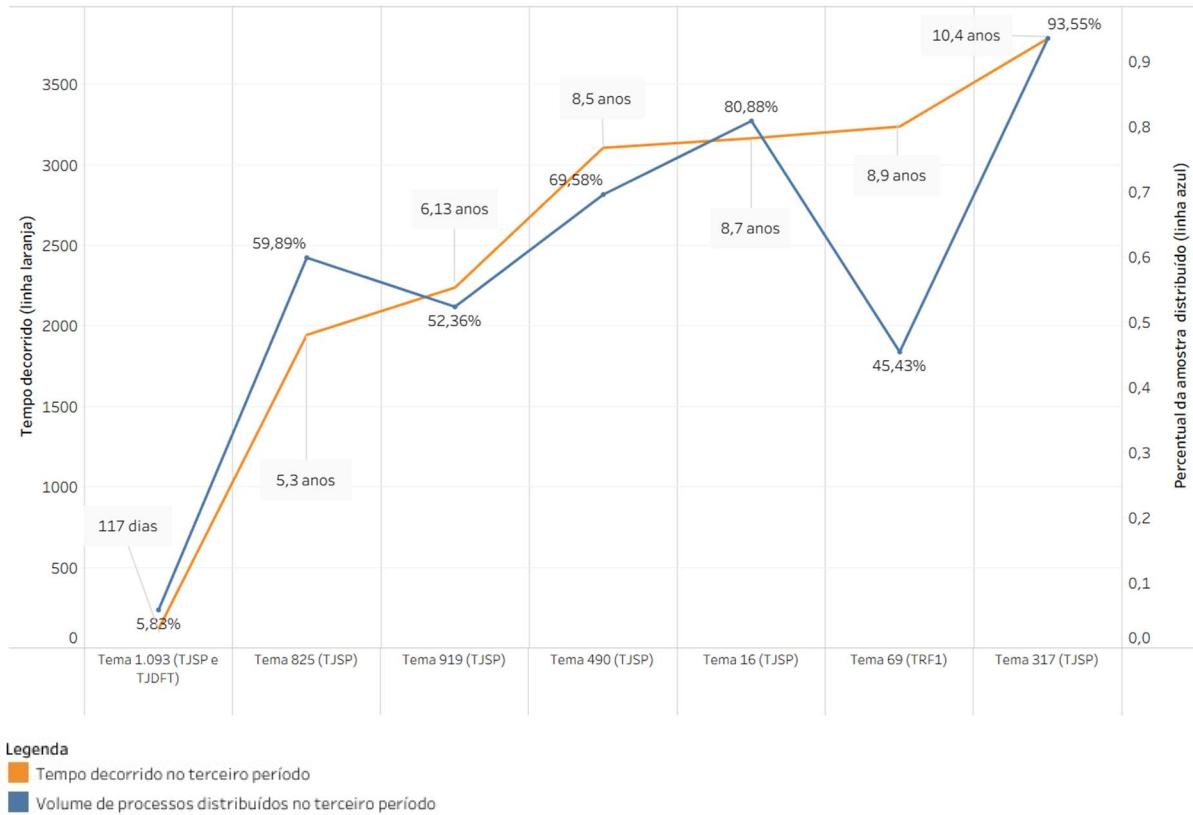
As amostras revelam que o terceiro período (da data seguinte ao reconhecimento da existência de repercussão geral até a véspera do início do julgamento do mérito) concentrou, em média, o maior volume de processos distribuídos. Nesse intervalo, foram distribuídos 58,22% dos processos incluídos nas amostras. A segunda maior média ocorreu no primeiro período (anterior à data do início do exame da existência de repercussão geral nos referidos temas), com 29,24% dos processos distribuídos no primeiro grau. Aquele percentual, compreendido à luz da ideia de que o período ao qual se refere costumou ser bastante demorado, corrobora a sugestão de ocorrência das corridas de longa duração ao Judiciário.

Considerando apenas as amostras dos temas cujas modulações mantiveram tributações inconstitucionais (Temas 16, taxa municipal de combate a incêndio; 69, ICMS na base do

PIS/COFINS; 825, ITCMD-exterior; 919, taxa municipal de fiscalização de atividade de telecomunicação; e 1.093, ICMS-difal), os percentuais correspondem a 48,88% e 34,38%, respectivamente. Já nas amostras dos temas cujas modulações preservaram reduções inconstitucionais de carga tributária (Temas 317, imunidade do duplo teto; e 490, glosa, pelo estado de destino, de crédito presumido de ICMS unilateral), os percentuais são de 81,57% e 16,39%, respectivamente. Em todos os cenários, observa-se a tendência (A) de maior distribuição de processos nos terceiro e primeiro períodos, nessa ordem.

Na análise individual das amostras, destaca-se o Tema 317 (imunidade do duplo teto, colunas amarelas), que tratou da contribuição previdenciária dos servidores aposentados e de seus pensionistas com doença incapacitante. Nesse caso, 93,55% dos processos foram distribuídos no terceiro período. Ressalta-se, no entanto, que esse tema apresentou o maior número de dias nesse intervalo. A propósito, as amostras indicaram leve tendência (B) de que, quanto mais extenso o período em comento, maior o percentual de processos nele distribuídos (ver gráfico 14). Isso sugere, mais uma vez, a ocorrência de corridas de longa duração ao Judiciário nesse espaço de tempo.

Gráfico 14 – Comparação entre o tempo decorrido (linha laranja) e o percentual de processos da amostra distribuídos (linha azul) no terceiro período



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: Tema 16: taxa municipal de combate a incêndio. Tema 69: ICMS na base do PIS/COFINS. Tema 317: imunidade do duplo teto. Tema 490: glossa, pelo estado de destino, de crédito presumido de ICMS unilateral. Tema 825: ITCMD-exterior. Tema 919: taxa municipal de fiscalização de atividade de telecomunicação; Tema 1.093: ICMS-difal. O terceiro período consiste naquele que vai da data seguinte ao reconhecimento da existência de repercussão geral até a véspera do início do julgamento do mérito. Para melhor visualização do gráfico, acesse: [https://public.tableau.com/views/Grfico14-eixoduplo-tempoXvolume-terceiroperodo/Grfico\\_14\\_eixo\\_duplo?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Grfico14-eixoduplo-tempoXvolume-terceiroperodo/Grfico_14_eixo_duplo?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display_count=n&:origin=viz_share_link).

Para investigações futuras, com base de dados ampliada, seria pertinente avaliar se há correlação entre o fato de o tributo em tela ser tipicamente recolhido por pessoas físicas e o elevado volume de processos distribuídos nesse intervalo. Nos Temas 16 (taxa municipal de combate a incêndio) e 825 (ITCMD-exterior), que envolvem tributos passíveis de recolhimento por pessoas físicas e jurídicas, observou-se comportamento semelhante. Nesta dissertação, optou-se, contudo, por não afirmar tal correlação, dada a ausência de dados sobre a proporção de pessoas físicas contribuintes entre os litigantes nos processos vinculados a esses temas.

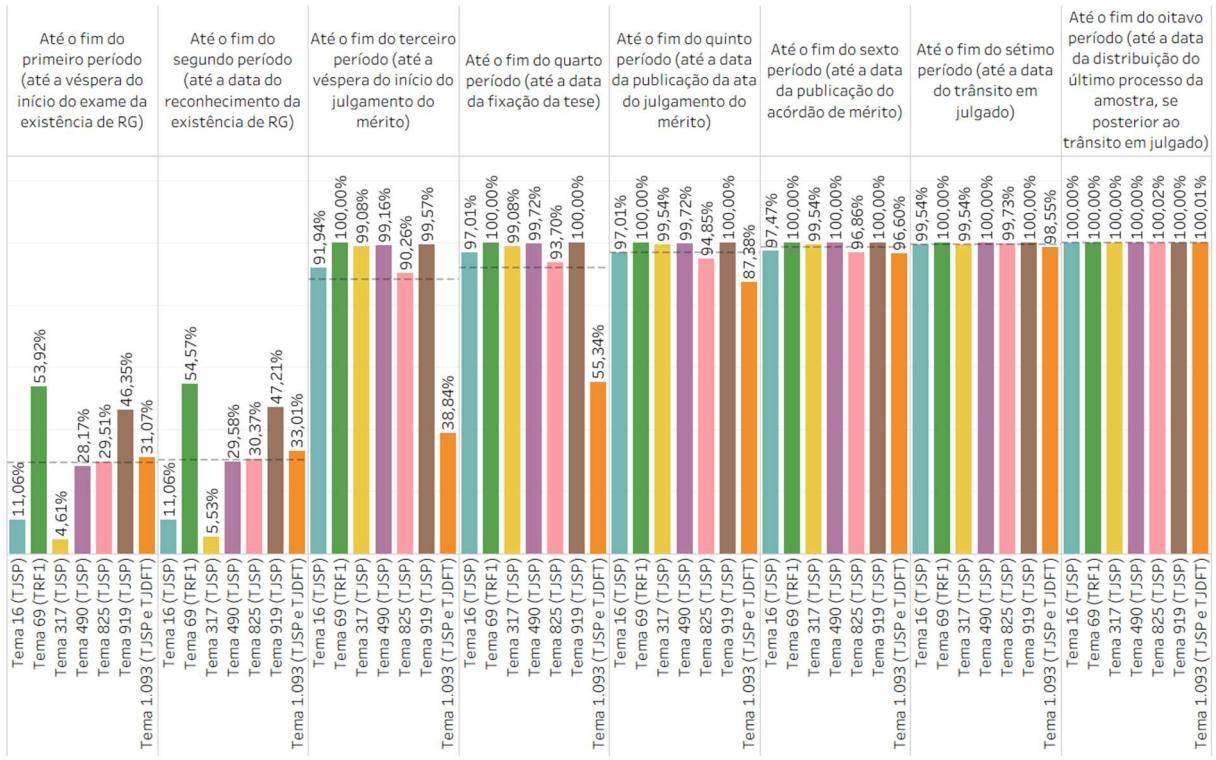
Prosseguindo, outro destaque é o Tema 1.093 (ICMS-difal, colunas laranja do gráfico 13), que se afastou da tendência (A). Nesse caso, o maior volume de distribuição de processos

no primeiro grau ocorreu no quinto período (da data seguinte à fixação da tese até a da publicação da ata de julgamento do mérito), sugerindo uma corrida de velocidade, como indicado na seção 4.6.2. Esse tema será retomado adiante.

Também divergiu da tendência (A) a amostra atinente à exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS (Tema 69, colunas verdes): 53,92% dos processos foram distribuídos no primeiro período (até a véspera do início do exame da existência de repercussão geral). Cabe lembrar que, cerca de dois anos antes do reconhecimento da repercussão geral, o STF já havia formado maioria favorável à exclusão no reinício do julgamento do paradigmático RE 240.785. Dos 53,92%, aproximadamente 43 pontos percentuais correspondem a processos distribuídos entre a data da formação dessa maioria e a véspera do início do exame da existência de repercussão geral. A comparação da coluna verde com as demais do primeiro período reforça o que foi registrado em seção anterior: a sinalização antecipada do Tribunal Pleno quanto à exclusão parece ter influenciado o volume expressivo de processos distribuídos nesse intervalo. Esse histórico também tende a explicar o porquê de, no gráfico 14, a linha azul ter se distanciado muito da linha laranja na coluna pertinente à amostra em comento.

Convém analisar os volumes acumulados de processos distribuídos ao longo dos oito períodos relativos ao andamento dos temas de repercussão geral. Nesses termos, até a data do reconhecimento da existência de repercussão geral (fim do segundo período), marco temporal suscitado pela União no Tema 985 (contribuição previdenciária sobre o terço de férias), foram distribuídos, em média, 30,19% dos processos das amostras. Até a véspera do início do julgamento do mérito dos temas (fim do terceiro período), esse percentual sobe para 88,41%. E até a data da publicação da ata do julgamento do mérito (fim do quinto período), relevante marco temporal em sede de padrões ou tendências decisórias, alcançam-se 96,93% dos processos incluídos nas amostras.

**Gráfico 15 – Volumes acumulados de distribuição, no primeiro grau, dos processos das amostras à luz de oito períodos relacionados ao andamento dos temas de repercussão geral**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: Tema 16: taxa municipal de combate a incêndio. Tema 69: ICMS na base do PIS/COFINS. Tema 317: imunidade do duplo teto. Tema 490: glossa, pelo estado de destino, de crédito presumido de ICMS unilateral. Tema 825: ITCMD-exterior. Tema 919: taxa municipal de fiscalização de atividade de telecomunicação; Tema 1.093: ICMS-difal. Quanto às amostras dos Temas 69, 490 e 919, seus últimos processos foram distribuídos nos terceiro, sexto e quarto períodos, respectivamente. Os tracejados horizontais cinza representam a média dos valores em cada painel. Em razão de arredondamentos, os totais das amostras relativas aos Temas 825 e 1.093 superaram 100,00%. Para melhor visualização do gráfico, acesse: [https://public.tableau.com/views/Analiseconjunta-acumulados-Public/Grfico\\_15\\_volumes\\_acumulados?:language=pt-BR&:sid=&:redirect=auth&:display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Analiseconjunta-acumulados-Public/Grfico_15_volumes_acumulados?:language=pt-BR&:sid=&:redirect=auth&:display_count=n&:origin=viz_share_link).

Observa-se, assim, a tendência (C) de aumento expressivo na distribuição de processos entre o segundo e o terceiro período, com exceção da amostra do Tema 1.093 (ICMS-difal). Também se verifica a tendência (D) de que, até o fim do quinto período (data da publicação da ata do julgamento do mérito, um dos marcos temporais mais importantes em sede de padrões ou tendências de decisão utilizados pela Suprema Corte), quase todos os processos das amostras já haviam sido distribuídos, com a exceção daquela mesma amostra.

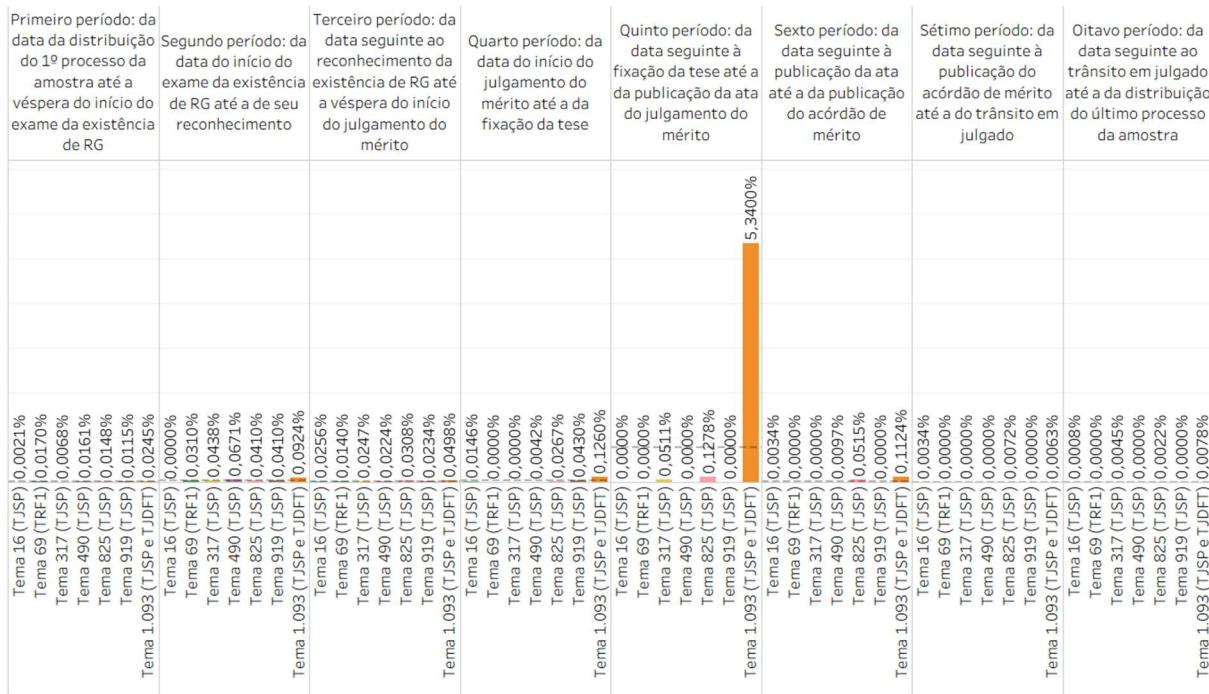
Considerando apenas as amostras relativas aos temas cujas modulações mantiveram tributações constitucionais (Temas 16, taxa municipal de combate a incêndio; 69, ICMS na base do PIS/COFINS; 825, ITCMD-exterior; 919, taxa municipal de fiscalização de atividade

de telecomunicação; e 1.093, ICMS-difal), os percentuais acumulados são de 35,24% (fim do segundo período), 84,12% (fim do terceiro período) e 95,85% (fim do quinto período). Já nas amostras atinentes aos temas cujas modulações resultaram em manutenção de reduções inconstitucionais de carga tributária (Temas 317, imunidade do duplo teto; e 490, glosa, pelo estado de destino, de crédito presumido de ICMS unilateral), os percentuais correspondem a 17,56%, 99,12% e 99,63%, respectivamente. Em qualquer dos cenários, as tendências (C) e (D) se mantêm.

Para analisar os ritmos de distribuição diária de processos, os percentuais de processos distribuídos em cada período foram divididos pelo número de dias correspondentes a esse intervalo, conforme cada amostra. Com essa abordagem, constata-se que, em média, foram distribuídos cerca de 0,79% dos processos das amostras por dia no quinto período (da data seguinte à fixação da tese até a da publicação da ata do julgamento do mérito). A segunda maior média ocorreu no segundo período (da data do início do exame da existência de repercussão geral até a de seu reconhecimento), com 0,05% por dia, aproximadamente. Em síntese, verifica-se a tendência (E) de maior ritmo de distribuição diária de processos nos quinto e segundo períodos, nessa ordem.

Essa tendência, contudo, deve ser entendida com ponderação. A uma, os períodos foram bastante curtos: o quinto teve, em média, apenas cinco dias; o segundo, cerca de 21. A duas, o número absoluto de processos distribuídos nesses intervalos foi baixo, exceto na amostra do Tema 1.093 (ICMS-difal), que impactou significativamente a média da distribuição diária de processos do quinto período. Como visto na seção 4.6.2, no curto intervalo de seis dias entre a data seguinte à fixação da tese até a da publicação da ata de julgamento do mérito do Tema 1.093 (ICMS-difal), foram distribuídos cerca de 5,34% dos processos incluídos na respectiva amostra por dia, totalizando 11 processos diários. Essa cadência se diferenciou enormemente de qualquer outra encontrada nas amostras, como evidenciado no gráfico 16 a seguir.

Gráfico 16 – Ritmos de distribuição diária, no primeiro grau, dos processos das amostras à luz de oito períodos relacionados ao andamento dos temas de repercussão geral



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: Tema 16: taxa municipal de combate a incêndio. Tema 69: ICMS na base do PIS/COFINS. Tema 317: imunidade do duplo teto. Tema 490: glossa, pelo estado de destino, de crédito presumido de ICMS unilateral. Tema 825: ITCMD-exterior. Tema 919: taxa municipal de fiscalização de atividade de telecomunicação; Tema 1.093: ICMS-difal. Para o caso que apresentou a divisão 0/0 (vale lembrar que, na matemática, não é possível a divisão por zero), atribuiu-se 0,000% (Tema 317, sexto período). Não houve casos em que o divisor fosse zero e o dividendo, número maior que zero. Quanto às amostras dos Temas 69, 490 e 919, seus últimos processos foram distribuídos nos terceiro, sexto e quarto períodos, respectivamente, atribuindo-se 0,000% a elas nos períodos seguintes. Os tracejados horizontais cinza representam a média dos valores em cada painel. Para melhor visualização do gráfico, acesse: [https://public.tableau.com/views/Anliseconjunta-distribuidoria-Public1/Grafico\\_16\\_distr\\_diria\\_com\\_Tema\\_1093?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Anliseconjunta-distribuidoria-Public1/Grafico_16_distr_diria_com_Tema_1093?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display_count=n&:origin=viz_share_link).

Cabe lembrar que, no julgamento do mérito do Tema 1.093, o STF reconheceu a constitucionalidade de uma tributação (ICMS-difal) e, simultaneamente, modulou os efeitos da decisão, ressalvando as ações em curso, sem definir claramente o marco temporal da ressalva. Conforme registrado em seção anterior, pareceu que a elevada quantidade de processos distribuídos e o acelerado ritmo de distribuição diária de processos no quinto período têm relação com essa indefinição. Possivelmente, houve uma corrida de velocidade ao Judiciário por parte de contribuintes que tinham interpretado que o STF lhes concedera prazo futuro (v.g., até a data da publicação da ata do julgamento do mérito) para ajuizarem ações que ficariam ressalvadas da modulação. A coluna laranja mais destacada no gráfico 16 tende a confirmar essa percepção. Insta rememorar, contudo, que a expectativa desses contribuintes não

se concretizou. Em sede de embargos de declaração, o STF definiu que apenas as ações ajuizadas até a data da sessão do julgamento do mérito do tema (com fixação da tese) estavam ressalvadas da modulação.

Ainda no contexto em tela, é possível levantar a hipótese de que, caso o STF tivesse sido claro, por ocasião do julgamento do mérito, quanto à fixação do marco temporal das ações ressalvadas da modulação, a citada corrida de velocidade não teria ocorrido<sup>76</sup>. Desde então, os referidos contribuintes teriam a certeza de que aquelas demandas seriam infrutíferas, não existindo razões para ajuizá-las. Haveria, assim, uma economia para eles: não gastariam com a contratação de advogados para representá-los judicialmente nem com os ônus sucumbenciais decorrentes da rejeição de seus pedidos. Essa economia de recursos financeiros (e de outros esforços) poderia ser revertida para a atividade-fim das empresas. A clareza na fixação dos marcos temporais nas modulações, portanto, é relevantíssima para os jurisdicionados.

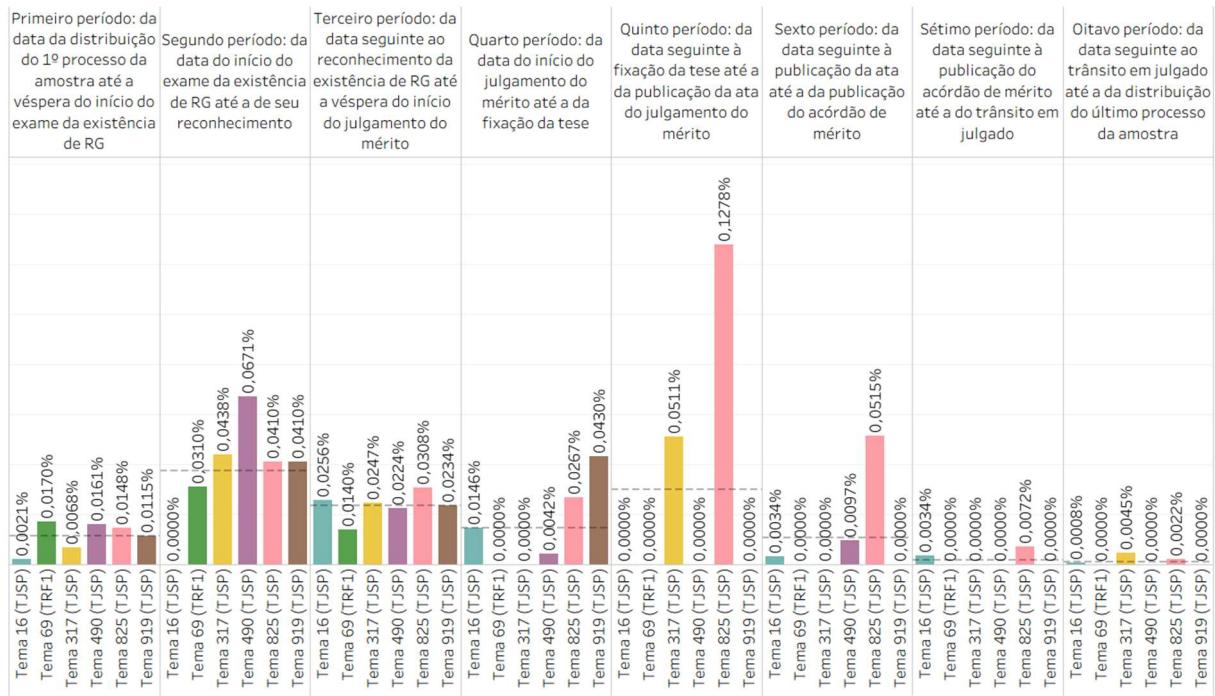
A seguir, examina-se a base de dados sem a amostra do Tema 1.093 (ICMS-difal, colunas laranja). Mesmo deixando-a de fora, as tendências (A), (B), (C) e (D) permanecem<sup>77</sup>. Quanto aos ritmos de distribuição diária de processos nos oito períodos referidos na metodologia, sem considerar a citada amostra, vale conferir o gráfico 17.

---

<sup>76</sup> Hipótese análoga a essa pode ser levantada em relação ao Tema 16. Nesse caso, a modulação foi estabelecida em sede de embargos de declaração, tendo o STF estabelecido que a declaração de constitucionalidade da taxa municipal de combate a incêndio passaria a ter efeitos a partir da data da publicação da ata do julgamento do mérito com fixação da tese, ficando ressalvadas apenas as ações anteriormente ajuizadas. Perceba-se que os contribuintes que, uma vez cientes da tese fixada quando do julgamento do mérito, acreditaram nessa orientação e ingressaram com ação de repetição do indébito tributário tiveram uma “vitória de Pirro”. Embora a tese lhes fosse favorável, não lograram com suas demandas individuais (ou seja, sucumbiram), em razão da modulação posteriormente estipulada pela Corte, que só excluiu dos efeitos *ex nunc* as ações ajuizadas antes da data da publicação da ata do julgamento do mérito do tema. Nesse contexto, é provável que tenham incorrido em custos desnecessários com a contratação de advogados e os ônus sucumbenciais. Pode-se levantar a hipótese de que, caso soubessem, quando do julgamento do mérito do tema de repercussão geral, que as ações ajuizadas a partir da data da publicação da respectiva ata não estariam ressalvadas da modulação, provavelmente não teriam ingressado com aquelas demandas, em razão da certeza de que seriam infrutíferas.

<sup>77</sup> Restringindo-se apenas às amostras relativas aos Temas 16, 69, 317, 490, 825 e 919, tem-se que: em média, 66,95% dos processos foram distribuídos no terceiro período e 28,94% no primeiro período, mantendo, portanto, a tendência de que esses espaços de tempo foram responsáveis, na citada ordem, pelas maiores médias de volumes de processos distribuídos; do fim do segundo período para o fim do terceiro período, o volume médio acumulado de processos distribuídos passou de 29,72% para 96,67%, mantendo-se a constatação de que houve grande salto na quantidade acumulada de processos distribuídos nessa passagem; até o fim do quinto período (importante marco temporal nos padrões ou tendências decisórias do STF), foram distribuídos, em média, 98,52% dos processos incluídos nas referidas amostras, o que mantém a constatação de que quase a totalidade dos processos foram distribuídos até essa referência temporal.

Gráfico 17 – Ritmos de distribuição diária, no primeiro grau, dos processos das amostras (exceto a do Tema 1.093) à luz de oito períodos relacionados ao andamento dos temas de repercussão geral



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: Tema 16: taxa municipal de combate a incêndio. Tema 69: ICMS na base do PIS/COFINS. Tema 317: imunidade do duplo teto. Tema 490: glosa, pelo estado de destino, de crédito presumido de ICMS unilateral. Tema 825: ITCMD-exterior. Tema 919: taxa municipal de fiscalização de atividade de telecomunicação; Tema 1.093: ICMS-difal. Para o caso que apresentou a divisão 0/0 (vale lembrar que, na matemática, não é possível a divisão por zero), atribuiu-se 0,000% (Tema 317, sexto período). Não houve casos em que o divisor fosse zero e o dividendo, número maior que zero. Quanto às amostras dos Temas 69, 490 e 919, seus últimos processos foram distribuídos nos terceiro, sexto e quarto períodos, respectivamente, atribuindo-se 0,000% a elas nos períodos seguintes. Os tracejados horizontais cinza representam a média dos valores em cada painel. Para melhor visualização do gráfico, acesse: [https://public.tableau.com/views/Analiseconjunta-distribuidoria-Public1/Grfico\\_17\\_distr\\_diria\\_sem\\_Tema\\_1093?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Analiseconjunta-distribuidoria-Public1/Grfico_17_distr_diria_sem_Tema_1093?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display_count=n&:origin=viz_share_link).

Quanto aos ritmos de distribuição de processos por dia, observa-se, ao excluir a amostra do Tema 1.093 (ICMS-difal), que a maior média ocorreu no segundo período (da data do início do exame da existência de repercussão geral até a de seu reconhecimento): aproximadamente, 0,037% dos processos das amostras foram distribuídos por dia nesse intervalo. Considerando apenas as amostras dos temas cujas modulações mantiveram tributações inconstitucionais (Temas 16, taxa municipal de combate a incêndio; 69, ICMS na base do PIS/COFINS; 825, ITCMD-exterior; e 919, taxa municipal de fiscalização de atividade de telecomunicação), a média no segundo período foi cerca de 0,028%. Já nas amostras dos temas cujas modulações preservaram reduções inconstitucionais de carga tributária (Temas 317, imunidade do duplo

teto; e 490, glosa, pelo estado de destino, de crédito presumido de ICMS unilateral), o percentual alcançou 0,055%.

A segunda maior média de distribuição diária de processos, ainda desconsiderando a amostra do Tema 1.093 (ICMS-difal), foi registrada no quinto período (da data seguinte à fixação da tese até a da publicação da ata do julgamento do mérito): em média, cerca de 0,030% dos processos foram distribuídos por dia. Anote-se que, excetuando-se os Temas 317 (imunidade do duplo teto) e 825 (ITCMD-exterior), afora o Tema 1.093 (ICMS-difal), não houve distribuição processual nas demais amostras durante esse intervalo.

Em síntese, excluído o Tema 1.093 (ICMS-difal) e consideradas aquelas ponderações, os dois maiores ritmos de distribuição diária de processos ocorreram, respectivamente, nos curtos segundo e quinto períodos, sugerindo a ocorrência de corridas de velocidade ao Judiciário nesses espaços de tempo. Essa ordem se inverte quando o referido tema é incluído na análise.

Focalizando a amostra relativa ao Tema 825 (ITCMD-exterior, colunas rosa), verifica-se, no gráfico 17, acentuado ritmo de distribuição de processos por dia nos quinto e sexto períodos. A movimentação assemelha-se à observada no quinto período do Tema 1.093 (ICMS-difal), embora sem a controvérsia sobre o marco temporal concernente às ações ressalvadas da modulação.

No julgamento do mérito do Tema 825, o STF declarou a constitucionalidade de uma tributação (ITCMD-exterior) e, ao mesmo tempo, atribuiu efeitos *ex nunc* à decisão, a contar da publicação do acórdão, ressalvando as ações pendentes de conclusão até essa referência. Os contribuintes, com a tese favorável em mãos, tiveram assegurado um lapso temporal futuro para ajuizar ações que ficariam excluídas da modulação. Alguns se valeram desse curto intervalo para propor demandas e escapar da modulação. A comparação das duas colunas rosa mais altas com as outras tende a reforçar a hipótese de ocorrência de corrida de velocidade ao Judiciário.

Embora semelhante à movimentação verificada na amostra do Tema 1.093 (ICMS-difal), a intensidade foi menor. Isso pode decorrer do fato de que, nesse tema, a tributação discutida estava ligada à atividade comercial (circulação de mercadorias e serviços), e livrar-se da modulação implicava vantagem competitiva frente às empresas sujeitas à modulação (ver seção 4.6.2).

Outro caso potencialmente análogo à corrida de velocidade ao Judiciário verificada nas amostras dos Temas 1.093 (ICMS-difal) e 825 (ITCMD-exterior) é o Tema 919 (taxa de

fiscalização de torres e antenas, colunas marrons). Na sessão em que reconheceu a constitucionalidade de uma taxa municipal de fiscalização (Município de Estrela D’Oeste), o STF atribuiu à decisão efeitos *ex nunc*, a contar da data da publicação da ata do julgamento do mérito, ressalvando as ações ajuizadas até a referida data. Os contribuintes, informados da tese favorável, também tiveram garantido um lapso temporal futuro para ajuizar ações que ficariam excluídas da modulação. Contudo, o gráfico revela ausência de distribuição processual no quinto período. Vale enfatizar que, quando o mérito do tema em questão foi julgado (05/12/2022), a Resolução CNJ 444/2022, que resultou na suspensão do Painel de Consulta ao BNPR (freando sua alimentação com novos NUPs), já estava em vigor há cerca de oito meses.

Ao lado disso, anote-se que, apesar daquela semelhança, há distinção relevante: no Tema 919 (taxa municipal de fiscalização de atividade de telecomunicação), a modulação restringiu-se à declaração de constitucionalidade da lei do Município de Estrela D’Oeste debatida no caso concreto, sem alcançar outras normas municipais conflitantes com a tese fixada. Na amostra coletada, todos os processos vinculados ao Foro de Estrela D’Oeste foram distribuídos no terceiro período (da data seguinte ao reconhecimento da repercussão geral até a véspera do início do julgamento do mérito do tema). Ainda sobre esse tema, reitera-se o exposto na seção 4.5.2, agora com base em análise comparativa: o ritmo de distribuição diária de processos no quarto período (da data do início do julgamento do mérito até a da fixação da tese) deve ser analisado com cautela. Esse período durou apenas dez dias, com um único processo distribuído.

As evidências (Temas 1.093, ICMS-difal; e 825, ITCMD-exterior) sugerem que, quando o STF firmou a constitucionalidade de uma tributação e, simultaneamente, atribuiu efeitos *ex nunc* à decisão, deixando margem interpretativa ou garantia de que as ações ajuizadas até um momento futuro estariam ressalvadas da modulação, houve aceleração na distribuição de processos no primeiro grau após tal decisão. Essa corrida de velocidade ao Judiciário sugere a movimentação estratégica de contribuintes com o ajuizamento de ações.

Ressalte-se que os outros dois temas com modulações que mantiveram tributações constitucionais não apresentaram margem interpretativa ou garantia semelhante (Temas 16, taxa municipal de combate a incêndio; e 69, ICMS na base do PIS/COFINS). Nesses casos, as modulações foram definidas em embargos de declaração, tendo o STF ressalvado apenas as ações ajuizadas até um marco anterior ao julgamento dos aclaratórios.

Dentre os temas analisados, apenas no Tema 490 (glosa, pelo estado de destino, de crédito presumido de ICMS unilateral) houve determinação da suspensão do processamento de todos os processos pendentes que versavam sobre a matéria lá debatida e tramitavam no território nacional (art. 1.035, § 5º, do CPC). Na seção 4.8.2, observou-se leve redução no ritmo da distribuição diária de processos a partir dessa medida, considerando-se a subdivisão do terceiro período.

Nas amostras dos temas em que houve oposição de embargos de declaração contra o acórdão de mérito, não foram identificados processos distribuídos nas datas de julgamento (proclamação do resultado) desses recursos. No geral, o volume de distribuição de processos no primeiro grau foi baixo após a data da fixação da tese dos temas. A exceção, como visto, foi a amostra do Tema 1.093 (ICMS-difal). Também se manteve reduzido o ritmo de distribuição diária de processos após esse marco, com as exceções já mencionadas (Temas 1.093, ICMS-difal; 825, ITCMD-exterior; e 317, imunidade do duplo teto – sobre esse último tema, *vide* comentário na seção 4.7.2 atinente à coluna laranja do gráfico 11).

Antes de passar para as considerações finais da presente seção, é importante consignar que a suspensão do BNPR, em razão da Resolução CNJ 444/2022 (a qual entrou em vigor na data de sua publicação – DJe/CNJ 61/2022, de 14 de março de 2022), pode ter afetado a análise das amostras dos Temas 825 (ITCMD-exterior), 919 (taxa municipal de fiscalização de atividade de telecomunicação) e 1.093 (ICMS-difal). No primeiro, o julgamento dos últimos ED ocorreu após a referida data; no segundo, o julgamento do mérito e dos ED também se deu em data posterior; e, no terceiro, embora não tenha havido julgamento após aquela data, o trânsito em julgado se concretizou alguns dias depois. Como se nota, o maior impacto pode ter ocorrido na amostra do Tema 919. No entanto, ainda que essa amostra fosse excluída, as tendências (A), (B), (C), (D) e (E) se manteriam (embora com ligeira alteração nessa última<sup>78</sup>).

---

<sup>78</sup> É interessante realizar o exercício mental de excluir a amostra do Tema 919 para verificar como se comportariam os dados. Nessa hipótese, a tendência (A) ficaria mantida: 59,19% dos processos das amostras teriam sido distribuídos no terceiro período e 26,39% no primeiro. A tendência (B) também seria preservada. Quanto à tendência (C), igualmente ela permaneceria: haveria um salto de 27,35% para 86,55% do fim do segundo para o fim do terceiro período na quantidade acumulada de processos distribuídos. A tendência (D), da mesma forma, continuaria presente: quase a totalidade dos processos das amostras teriam sido distribuídos até o fim do quinto período (96,42%). Em relação à tendência (E), ela ficaria da seguinte maneira: os maiores ritmos de distribuição diária de processos seguiriam no quinto (0,92%) e no segundo período (0,05%) com a amostra do Tema 1.093, nessa ordem; já sem essa amostra, os ritmos do segundo e do quinto períodos seriam mais próximos (0,0366% e 0,0358%, respectivamente).

Pois bem. Na presente etapa da pesquisa, verificou-se que as amostras indicaram a ocorrência de corridas ao Judiciário. No que diz respeito às de curta duração, sugere-se, ao considerar os gráficos 16 e 17, a associação entre elas e (i) a discussão quanto à existência de repercussão geral (Temas 69, ICMS na base do PIS/COFINS; 825, ITCMD-exterior; 919, taxa municipal de fiscalização de atividade de telecomunicação; 1.093, ICMS-difal; 317, imunidade do duplo teto; e 490, glosa, pelo estado de destino, de crédito de ICMS unilateral); ou (ii) a abertura ou expectativa de abertura de prazo futuro para o ajuizamento de ações que ficariam ressalvadas da modulação estabelecida pela Corte (Temas 1.093, ICMS-difal; e 825, ITCMD-exterior, respectivamente). Quanto às corridas de longa duração, sugere-se a associação entre ela e a demora da Suprema Corte em iniciar o julgamento do mérito dos temas com repercussão geral reconhecida. Sobre o assunto, *vide* o gráfico 14.

É razoável imaginar que essas corridas se conectam àquilo que a literatura já vinha apontando, isto é, a antecipação dos jurisdicionados no ajuizamento de demandas para tentar escapar do corte temporal que possa vir a ser realizado pelo STF em modulação de efeitos e, assim, preservar seus direitos patrimoniais.

Nesse contexto, pode-se supor que o tiro de largada da primeira corrida de velocidade seria o início da análise da repercussão geral no Plenário Virtual do STF; o da corrida de longa duração, a decisão de reconhecimento da repercussão geral; e o da segunda corrida de velocidade, a decisão de ressalvar ações da modulação com a garantia ou a expectativa de garantia de janela de oportunidade futura para ajuizá-las – embora outros eventos, como a formação de maioria em determinada direção, também possam servir de gatilho. Quanto ao primeiro caso, conjectura-se que os participantes da corrida seriam aqueles que se preocupariam, por exemplo, com a possível adoção da data do reconhecimento da repercussão geral como marco temporal das ações ressalvadas de eventual modulação (referência já suscitada, vale lembrar, pela União no Tema 985, que tratou da contribuição previdenciária sobre o terço de férias) ou uso de referências temporais posteriores. Em relação aos maratonistas, especula-se que eles teriam postura cautelosa quanto à possível adoção do início do julgamento do mérito como aquele marco temporal (o que já como ocorreu, *v.g.*, nos Temas 745, ICMS-seletividade; e 962, IRPJ/CSLL sobre taxa Selic na repetição de indébito tributário) ou uso de cortes temporais subsequentes. No tocante ao pelotão da última corrida de velocidade, pode-se pensar que ele é composto pelos jurisdicionados que buscam se aproveitar da última

janela de oportunidade para ajuizar ações que ficarão (ou espera-se que ficarão) ressalvadas da modulação.

A conexão entre os achados deste capítulo e os do anterior é evidente. A tendência de a Suprema Corte demorar quatro a sete anos (*vide* seção 3.1.3) para julgar o mérito dos casos e modular os efeitos da decisão sugere ser comum a formação de considerável estoque de processos distribuídos no primeiro grau aguardando a definição da matéria pelo tribunal. O gráfico 14 retrata essa compreensão. Já a tendência do STF de, no julgamento do mérito em que reconhece a constitucionalidade de tributação, adotar como marco para o início dos efeitos da decisão a publicação ou a data da publicação da ata do julgamento do mérito e ressalvar as ações em curso, geralmente usando tais referências, sugere o aumento no ritmo da distribuição diária de processos no primeiro grau após a tomada da decisão (última janela de oportunidade). Os gráficos 16 e 17 passam essa ideia.

Afora isso, os achados da presente parte da pesquisa podem conferir uma noção da diferença para os jurisdicionados e a Fazenda Pública entre a adoção de alguns marcos temporais referidos nas tabelas 2 e 3 do capítulo anterior em casos futuros, mormente aqueles em que existe grande chance de o STF, ao modular, manter tributações constitucionais e ressalvar ações pendentes, em curso ou ajuizadas. Nessa senda, os dados encontrados, especialmente os gráficos 13 e 15, podem servir de mais um elemento para o debate (v.g., pelas partes dos processos ou interessados, pelos *amici curiae*, pelos Ministros ou pela doutrina) das vindouras modulações de efeitos.

Por fim, registra-se que a Suprema Corte pode acompanhar, de maneira mais transparente, os impactos das modulações de efeitos na distribuição de processos no primeiro grau. Com *software* que viabilize o cruzamento de dados já existentes no sistema de Justiça, os gráficos expostos no presente capítulo podem ser automaticamente gerados para qualquer tema de repercussão geral e disponibilizados para o público em painéis estatísticos como os encontrados na Corte Aberta ou no Painel BNP (sucessor do Painel de Consulta ao BNPR). Isso viabilizaria a análise contínua e rigorosa dos dados.

Crê-se que facilitaria a construção desses painéis a atuação conjunta do STF, que detém base de dados com as informações sobre os oito períodos relacionados ao julgamento dos temas de repercussão geral, e do CNJ, que possui base de dados com os NUPs dos processos vinculados a esses temas. Na hipótese de o *software* em alusão não extrair automaticamente as datas de distribuição no primeiro grau desses processos, sugere-se aprimorar a regulamentação

do BNP, estabelecendo a obrigatoriedade de os tribunais alimentarem esse banco de dados com as referidas datas<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> Atualmente, o Anexo V da Portaria CNJ 116/2022, que trata dos requisitos para a padronização das informações que devem ser apresentadas para a alimentação do BNP, estabelece que os tribunais e a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais devem informar a “DataDS” (Data da Distribuição), isto é, a “data da distribuição ou do recebimento do processo **sobrerestado na instância ou grau de jurisdição em que ocorreu o sobrerestamento**” (grifo nosso), em razão, dentre outros fatores, do reconhecimento da Repercussão Geral de Recurso Extraordinário ou de ações de controle concentrado do STF. Note-se que, se determinado caso foi sobrerestado apenas no segundo grau, embora tenha sido ajuizado no primeiro, a disciplina em alusão não impõe que se informe a data da distribuição do processo no primeiro grau.

## 5 CONCLUSÃO

O segundo capítulo desta dissertação demonstrou que parte significativa das 106 modulações de efeitos em matéria tributária realizadas pelo STF incidiu sobre os âmbitos estadual e/ou municipal, relacionando-se a impostos. A Suprema Corte levou, em média, aproximadamente quatro anos para apreciar o mérito dos processos. Ademais, o Tribunal tendeu a estabelecer as modulações no próprio julgamento do mérito (78,30%). Tal padrão persiste mesmo com a exclusão das 47 ações diretas que replicaram as modulações dos temas do ICMS-seletividade e do ITCMD-exterior. Nessa hipótese, contudo, o percentual recua para 61,02% e o tempo médio para julgamento do mérito ascende para pouco menos de sete anos.

A análise revelou, igualmente, a tendência do STF de (i) determinar que a decisão modulada produza efeitos a partir da publicação ou da data da publicação da ata do julgamento do mérito, na ausência de medida cautelar ou liminar no próprio feito ou de relação com decisões (tais como modulações, cautelares ou liminares) proferidas em outros processos. Quanto às modulações vinculadas a decisões de outros processos, o STF replicou o marco temporal adotado nas modulações estabelecidas em tais processos ou adotou a data da concessão ou deferimento de medida liminar ou cautelar nesses processos.

Adicionalmente, o STF tendeu a (ii) ressalvar ações judiciais pendentes, em curso ou ajuizadas até algum marco, quando a modulação implicou a manutenção de tributações inconstitucionais. Segundo a literatura, esse tipo de ressalva, associada à pluralidade de marcos temporais passíveis de serem adotados, pode ensejar a antecipação do ajuizamento de ações (corridas ao Judiciário) por parte dos jurisdicionados, a fim de escapar do corte temporal a ser feito pela Suprema Corte e, assim, proteger seus direitos patrimoniais (direito à repetição do indébito tributário). O marco temporal mais recorrente na ressalva em questão foi a mesma referência para o início dos efeitos da decisão modulada ou o momento imediatamente anterior. Poucas vezes o Tribunal também ressalvou processos administrativos pendentes, em curso ou protocolados, e/ou fatos geradores ocorridos (até algum marco) em relação aos quais não houve o pagamento da tributação. Nos casos de taxas judiciais, custas judiciais, emolumentos e outras taxas do Poder Judiciário (inclusive os casos de inconstitucionalidade do repasse de valores a entes privados ou a fundos ou despesas não vinculadas às funções essenciais da Justiça) e de contribuição estadual compulsória de assistência à saúde, o STF, em regra, não ressalvou da modulação ações pendentes, em curso ou ajuizadas (quanto às taxas, a exceção foi a ADI 2.040).

Nos litígios de conflito entre ICMS e ISS, a Corte observou o item (i), julgando como bons os recolhimentos de um ou de outro imposto, mesmo que em desconformidade com sua orientação, vedando que o ente competente exigisse o tributo correto sobre os mesmos fatos geradores; e determinando que, na ausência de recolhimento de qualquer dos tributos, apenas o imposto constitucionalmente devido poderia ser exigido (impedindo, assim, a cobrança retroativa do tributo inconstitucional). O Tribunal aplicou também o item (ii) e acrescentou à ressalva da modulação as hipóteses de comprovada bitributação, permitindo a repetição do tributo indevido.

Ademais, o STF demonstrou tendência a (iii), na modulação da declaração de constitucionalidade de tributação duvidosa em razão de jurisprudência anterior do STJ pela impossibilidade de sua cobrança, garantir o direito à repetição do indébito tributário (quanto ao período controverso) ao menos a quem ingressou com ação até certo marco temporal; e (iv) não exigir resarcimento ao erário por parte dos contribuintes que se beneficiaram de reduções inconstitucionais de carga tributária.

No tocante às multas tributárias, as modulações identificadas foram substancialmente distintas, mas com um ponto em comum: a vedação à cobrança retroativa de débitos em aberto das multas em jogo, relativos a fatos geradores ocorridos até os marcos temporais estabelecidos.

As constatações acima representam padrões ou tendências observadas na base de dados. Evidentemente, o Tribunal poderá adotar soluções distintas conforme as especificidades dos casos futuros. Destaca-se que, em razão do corte metodológico, não foram considerados acordãos eventualmente disponibilizados por meio da plataforma de pesquisa de jurisprudência do STF após 02/01/2025, mesmo que, porventura, tenham alterado modulações aqui analisadas. Aponta-se também a possibilidade de que dúvidas interpretativas sobre tais modulações sejam dirimidas (em sentido diverso da leitura apresentada) pelo próprio STF em processos não abrangidos por esta pesquisa. Tais limitações devem ser ponderadas na análise do presente estudo.

No terceiro capítulo, a pesquisa empírica prosseguiu, visando: (i) descrever a distribuição, no primeiro grau, de processos vinculados a temas de repercussão geral com modulação de efeitos em matéria tributária, transitados em julgado até 31/12/2024, estabelecendo comparações com os citados padrões ou tendências decisórias; e (ii) investigar a possibilidade de a IA propor, de maneira autônoma, a referida técnica de decisão na elaboração

de minutas de decisão sobre os REs paradigmas, avaliando sua capacidade de identificar os casos em que a modulação é pertinente.

Em relação à IA, o “o3” (OpenAI) não propôs nenhuma modulação de efeitos nas minutas de decisão que redigiu, apesar de sua capacidade de produzir textos semelhantes aos elaborados por humanos. Essa omissão pode ser atribuída a diversos fatores. Entre as hipóteses possíveis, a primeira é que a ausência de modulação tenha refletido uma falta de clareza ou de sistematização nos padrões ou tendências decisórias do STF, dificultando sua incorporação pelo modelo. A segunda hipótese ilustrativa é que a baixa incidência dessa técnica decisória no conjunto de dados utilizados no treinamento do modelo de IA o tenha levado a não a sugerir com frequência. Outras variáveis podem estar envolvidas, como a ausência de pedido de modulação de efeitos nas peças processuais examinadas pelo modelo (o que pode indicar carência de um estímulo contextual). Considera-se que o desempenho do sistema possa ser aprimorado mediante o refinamento dos *prompts* utilizados, com a inclusão de instruções explícitas sobre a pertinência e os padrões de modulação, o que potencialmente permitiria à IA formular propostas nesse sentido em contextos adequados. Para pesquisas futuras, recomenda-se explorar essa abordagem.

Superado esse ponto, a análise das amostras (TJSP: Temas 16, taxa municipal de combate a incêndio; 317, imunidade do duplo teto; 490, glosa, pelo estado de destino, de crédito presumido de ICMS unilateral; 825, ITCMD-exterior; 919, taxa municipal de fiscalização de atividade de telecomunicação; e 1.093, ICMS-difal; TJDF: Tema 1.093, ICMS-difal; e TRF1: Tema 69, ICMS na base do PIS/COFINS) revelou que a maioria dos processos foi distribuída no primeiro grau em apenas dois dos oito períodos definidos para análise: até a véspera do início do exame da existência de repercussão geral (primeiro período) e da data seguinte ao reconhecimento da repercussão geral até a véspera do início do julgamento do mérito (terceiro período). Observou-se tendência de aumento no volume de processos distribuídos proporcionalmente à extensão temporal do terceiro período. A pesquisa sugere, nessa toada, a existência de corridas ao Judiciário de longa duração, análoga às corridas de maratona, nesse espaço de tempo.

Foi comum o crescimento acentuado na quantidade acumulada de processos distribuídos entre o fim do segundo e o do terceiro período: 30,19% dos processos foram distribuídos até a data do reconhecimento da existência de repercussão geral (marco suscitado pela Fazenda Nacional no Tema 985, contribuição previdenciária sobre o terço de férias) e 88,41%, até a

véspera do início do julgamento do mérito dos temas. As amostras apontaram ainda que, até a data da publicação da ata do julgamento do mérito, marco importante em termos de padrões ou tendências decisórias do STF, foram distribuídos, em média, 96,93% dos processos. Os percentuais acima variam para 35,24%, 84,12% e 95,85% nas amostras relativas aos temas com modulações que mantiveram tributações inconstitucionais (Temas 16, taxa municipal de combate a incêndio; 69, ICMS na base do PIS/COFINS; 825, ITCMD-exterior; 919, taxa municipal de fiscalização de atividade de telecomunicação; e 1.093, ICMS-difal); ou para 17,56%, 99,12% e 99,63% nas amostras referentes aos temas cujas modulações preservaram reduções inconstitucionais de carga tributária (Temas 317, imunidade do duplo teto; e 490, glosa, pelo estado de destino, de crédito presumido de ICMS unilateral).

Além disso, as amostras indicaram que a média de distribuição diária de processos foi mais intensa em dois curtos períodos, sugerindo a ocorrência de corridas ao Judiciário de curto prazo, análoga às corridas de velocidade: aproximadamente 0,79% dos processos das amostras foram distribuídos por dia entre a data seguinte à fixação da tese e a da publicação da ata do julgamento do mérito (quinto período) e cerca de 0,05%, entre a data do início do exame da existência de repercussão geral e a de seu reconhecimento (segundo período). Parte significativa do primeiro percentual decorre da amostra do Tema 1.093 (ICMS-difal), no qual surgiu importante dúvida quanto ao marco temporal das ações judiciais ressalvadas da modulação. Excluída essa amostra, a maior média diária ocorreu no segundo período, com cerca de 0,037% dos processos distribuídos por dia; e a segunda maior média foi de 0,030% no quinto período. Esses percentuais ajustam-se para 0,028% e 0,032%, respectivamente, nas amostras dos temas cujas modulações mantiveram tributações inconstitucionais; ou para 0,055% e 0,026%, nas amostras dos temas que mantiveram reduções inconstitucionais de carga tributária.

Constatou-se, quanto ao quinto período, a tendência de aceleração na distribuição diária de processos no primeiro grau quando o STF firmou a inconstitucionalidade de uma tributação e, simultaneamente, atribuiu efeitos *ex nunc* à decisão, deixando margem interpretativa ou garantia de que as ações ajuizadas até certo momento posterior a essa decisão estariam ressalvadas da modulação. Isso sugere o uso estratégico de ações por contribuintes, com o objetivo de aproveitarem a última janela de oportunidade para garantir seus direitos patrimoniais.

Em apenas um dos temas abordados houve a determinação da suspensão nacional a que se refere o art. 1.035, § 5º, do CPC. Na amostra correspondente, observou-se leve redução no

ritmo de distribuição diária de processos a partir dessa medida, considerando a subdivisão do terceiro período.

A pesquisa referente ao terceiro capítulo apresenta limitações relevantes. Os NUPs das amostras foram extraídos a partir do Painel de Consultas ao BNPR, suspenso em razão da Resolução CNJ 444/2022, que entrou em vigor na data de sua publicação e deu origem ao BNP. Por conta disso, houve escassez de processos distribuídos em 2022 e ausência total após esse ano. Tal fato pode ter afetado a análise: a) da amostra do Tema 825, ITCMD-exterior (embora o mérito e os dois primeiros ED tenham sido julgados em 2021, os últimos ED foram julgados somente em 11/04/2022 e o trânsito ocorreu em 24/05/2022); b) da amostra do Tema 919, taxa municipal de fiscalização de atividade de telecomunicação (o mérito só foi julgado em 05/12/2022, os ED foram apreciados em 25/04/2023 e o trânsito ocorreu em 01/06/2023); c) da amostra do Tema 1.093, ICMS-difal (embora o mérito e os ED tenham sido julgados em 2021, o caso só transitou em 30/03/2022). Ainda que fosse excluída a amostra do Tema 919, a mais impactada pela suspensão do painel, os achados da segunda parte da pesquisa, no geral, se manteriam na mesma direção, embora com percentuais diferentes.

Relembra-se, ainda, que não foi realizada análise do conteúdo dos processos incluídos nas amostras para verificar sua real vinculação aos temas. Em tese, é possível que o julgador conclua que o caso não se enquadra no tema ao revisar despacho de sobremento ou que decisões equivocadas na aplicação das teses ou modulações sejam reformadas em sede recursal. Tampouco foi verificada a correção das informações das páginas de acompanhamento processual de primeiro grau (data de distribuição, classe judicial, jurisdição/foro e órgão julgador/vara).

Para pesquisas futuras, seria interessante averiguar se as tendências encontradas se mantêm com amostras maiores, colhidas a partir do Painel BNP, relativas aos mesmos temas ou a outros com modulação de efeitos em matéria tributária. Também seria pertinente comparar os resultados com os de amostras de temas de repercussão geral em matéria tributária sem modulações de efeitos.

Quanto aos impactos sociais, realça-se, em primeiro lugar, a importância do instituto da modulação de efeitos, que, se bem aplicado, não merece qualquer censura. Não obstante, a presente pesquisa revelou um cenário que afeta cidadãos, empresas, Fazendas Públicas e o próprio Poder Judiciário.

O tempo médio de cerca de quatro a quase sete anos para o STF julgar o mérito das questões tributárias nas quais há modulação de efeitos cria longo período de incerteza. Empresas e cidadãos ficam sem saber se um tributo ou benefício fiscal é legítimo, o que compromete planejamentos financeiros, dificulta decisões de investimento e afeta a formação de preços de bens e serviços. Para o Estado, a indefinição pode gerar instabilidade nas finanças públicas: o reconhecimento da inconstitucionalidade de uma tributação abre espaço para surgimento de passivo (devolução de valores indevidamente recolhidos). No Judiciário, a morosidade se correlaciona com a criação de um reservatório de processos à espera da decisão da Suprema Corte.

Outros fatores contribuem para a insegurança. Embora se verifiquem alguns padrões ou tendências de decisão, eles não são tão claros. A pluralidade de marcos temporais adotados pelo STF nas modulações faz com que os sujeitos da relação tributária fiquem sem um norte seguro sobre o que poderá ser aplicado em cada caso. Isso é potencializado por casos em que a própria Corte deixa margem de dúvida sobre a referência temporal efetivamente utilizada ou trata situações parecidas de maneiras distintas.

Ademais, as modulações que mantêm tributações inconstitucionais, ressalvando ações ajuizadas, pendentes ou em curso até algum marco, implicam, na prática, que o direito à repetição judicial do indébito passa a depender não apenas da prescrição, mas da agilidade e da capacidade financeira de processar o Estado até o momento estipulado pela Suprema Corte, o qual varia muito. De mais a mais, a falta de clareza na estipulação de marco temporal atinente às ações ressalvadas da modulação tende a estimular a litigância estratégica, colaborando para o congestionamento do Poder Judiciário.

Os achados desta pesquisa apontam para melhorias de práticas. É fundamental que o STF monitore, de maneira mais transparente, o tempo de tramitação dos processos paradigmáticos. Embora se observe um avanço na redução desse prazo, ele ainda é consideravelmente elevado, revelando margem para o aprimoramento da celeridade processual nesse cenário. Adicionalmente, urge que a Corte acompanhe os impactos das modulações de efeitos no sistema de justiça, com especial atenção à distribuição de processos no primeiro grau. Tal acompanhamento pode ser viabilizado mediante políticas que aperfeiçoem painéis estatísticos, como aqueles da Corte Aberta (STF) ou do Painel BNP (CNJ), e fomentem a análise contínua dos dados.

## REFERÊNCIAS

ARRUDA, Pedro Halembeck de. Modulação de Efeitos em Matéria Tributária no STF à Luz da Jurisprudência do Tribunal Pleno. **Revista de Direito Tributário Internacional Atual**, [S. l.], n. 13, p. 166–200, 2024. DOI: 10.46801/2595-7155.13.7.2024.2470. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTIAtual/article/view/2470>. Acesso em: 8 mar. 2025.

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

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Tribunais conhecem inovações do Banco Nacional de Precedentes. **Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, 14 out. 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tribunais-conhecem-inovacoes-e-funcionalidades-do-banco-nacional-de-precedentes/>. Acesso em: 27 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF amplia uso de inteligência artificial em apoio à atividade jurisdicional. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 25 set. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-amplia-uso-de-inteligencia-artificial-em-apoio-a-atividade-jurisdicional/>. Acesso em: 29 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Provimento/COGER 120 de 19 de maio de 2014**. Regulamenta a redistribuição de processos decorrente da especialização das 2ª e 5ª Varas Federais da Seção Judiciária do Estado do Piauí. Brasília: Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 2014. Disponível em: <https://www.trf1.jus.br/trf1/conteudo/atos/provimentos/Provimento.Coger%20n.%C2%BA%20120%20de%2019%20de%20maio%20de%202014%20-%20Regulamenta%20a%20redistribui%C3%A7%C3%A3o%20de%20processos%20decorrente%20da%20especializa%C3%A7%C3%A3o%20das%20Varas%20Federais%20da%20Se%C3%A7%C3%A3o%20Judici%C3%A1ria%20do%20Estado%20do%20Piau%C3%AD..pdf>. Acesso em: 23 jul. 2025.

DIAS, Daniela Gueiros. Uma análise crítica da modulação de efeitos de decisões tributárias pelo Supremo Tribunal Federal. In: DONIAK JR, Jimir; PEIXOTO, Marcelo Magalhães. (Coords.). **Modulação de efeitos em matéria tributária**. São Paulo: MP Editora, 2024.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. **Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

DONIAK JR, Jimir. Modulação de efeitos pelos tribunais em matéria tributária. In: DONIAK JR, Jimir; PEIXOTO, Marcelo Magalhães. (Coords.). **Modulação de efeitos em matéria tributária**. São Paulo: MP Editora, 2024.

LARSON, Ron; FARBER, Betsy. **Estatística aplicada**. 6. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2015.

MANFRA, Luis Carlos Fay. **Modulação de efeitos no direito tributário.** Belo Horizonte: Fórum, 2024.

MAGALHÃES, Viviane Faulhaber Dutra de. **Limites sistêmicos para modulação de efeitos em matéria tributária - Lei nº 9.868/99, LINDB e o CPC. 2023.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENGARDO, Bárbara; BONFATI, Cristiane. Modulação: contribuintes perdem em matéria tributária, mas ganham em temas previdenciários. **JOTA**, relatório especial, maio, 2025.

NASCIMENTO, Victor Hugo Macedo do; CONRADO, Paulo Cesar. Como se posicionar em relação às novas perspectivas para a modulação de efeitos nos Tribunais Superiores. In: DONIAK JR, Jimir; PEIXOTO, Marcelo Magalhães. (Coords.). **Modulação de efeitos em matéria tributária.** São Paulo: MP Editora, 2024.

OPENAI. Apresentamos o OpenAI o3 e o o4-mini: nossos modelos mais inteligentes e capazes até o momento, com acesso total às ferramentas. **OpenAI**, 2025a. Disponível em: <https://openai.com/pt-BR/index/introducing-o3-and-o4-mini/>. Acesso em: 19 out. 2025.

OPENAI. ChatGPT, versão o3. **Segundo prompt: consolidação.** Disponível em: <https://chat.openai.com/>. Acesso em: 19 ago. 2025b.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário completo.** 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. *E-book*.

PENCAK, Nina Pinheiro; ANDRADE, Fausto Neiva. Breves considerações sobre as ressalvadas às modulações de efeitos em matéria tributária no âmbito do STF. In: DONIAK JR, Jimir; PEIXOTO, Marcelo Magalhães. (Coords.). **Modulação de efeitos em matéria tributária.** São Paulo: MP Editora, 2024.

PISCITELLI, Tathiane; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. Argumentos orçamentários na modulação de efeitos em matéria tributária: análise pragmática do posicionamento do Supremo Tribunal Federal. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 403–422, 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i2.832. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/832>. Acesso em: 18 jul. 2024.

RYSEFF, James; BRUHL, Brandon de; NEWBERRY, Sydney J. **The root causes of failure for artificial intelligence projects and how they can succeed: avoiding the anti-patterns of AI.** Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2024. Disponível em: [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RRA2680-1.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA2680-1.html). Acesso em: 31 dez. 2025.

SANTOS, Ilo Diehl; *et al.* Os falsos-problemas que motivam o pedido de modulação no RE 574.706. **JOTA**, Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e->

[analise/artigos/os-falsos-problemas-que-motivam-o-pedido-de-modulacao-no-re-574-706.](#)  
Acesso em: 27 dez. 2025.

SURVEYMONKEY. Calculadora de tamanho de amostra. **SurveyMonkey**, 2025. Disponível em: <https://pt.surveymonkey.com/mp/sample-size-calculator/>. Acesso em: 26 out. 2025.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Faculdade de Direito. **Programa de Pós-graduação em Direito, Regulação e Políticas Públicas (PMPD)**, 2025. Projeto de Inovação em IA. Disponível em: <https://pmpd.unb.br/ia#>. Acesso em: 23 ago. 2025.

## APÊNDICE A – MODELO DE CÓDIGO EM PYTHON PARA EXTRAÇÃO DE DADOS DO PJE, PRIMEIRO GRAU

```

# -*- coding: utf-8 -*-
"""
Created on Fri Jan 10 18:37:17 2025

@author: Euro Sabino
"""

"""Este código foi elaborado com apoio nas aulas de ciência de dados, ministradas pelo Prof. Alexandre Araújo Costa no âmbito do Programa de Mestrado Profissional em Direito da UnB (PMPD - UnB), segundo semestre de 2024, para extrair dados do PJE, 1º grau, do TRF-1, a partir do Número Único do Processo (NUP), o qual deve estar escrito em planilha do tipo xlsx ou similar"""

""" Esclarecimento: o presente código foi construído levando em conta planilhas (arquivos do tipo xlsx) extraídas do Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios (BNPR), mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Essas planilhas contêm as seguintes colunas: 'Tribunal do sobrestado', 'Sobrestado / Julgado', 'Número do processo', 'Precedente', 'Data do julgamento', 'Data do trânsito em julgado', 'Data do sobrestamento', 'Flag situação sobrestamento', 'Aplicação da tese', 'Aplicação do precedente', 'Número único do tema aplicado', 'Qtd. Processos / Tema'."""

Para obter uma planilha desse tipo com NUPs (coluna 'Número do processo'), acesse "https://paineis.cnj.jus.br/", clique em "Demandas Repetitivas", clique na aba Processos sobrestados e faça a filtragem necessária. Após, salve os resultados encontrados no formato xlsx clicando no botão para Enviar para Excel """

#importar as bibliotecas necessárias para a execução do presente código.
from selenium import webdriver
from selenium.webdriver.common.by import By
from selenium.common.exceptions import NoAlertPresentException
from time import sleep
import dsl2 as dsl #a biblioteca dsl2 pode ser encontrada no link
"https://github.com/AlexandreAraujoCosta". O arquivo dsl2.py deve ser gravado na mesma pasta em que está gravado o presente arquivo Extrator_PJE.py
import urllib3
import pandas as pd
import os
import html

#desabilitar aviso no Console Python.
urllib3.disable_warnings()

```

```

#definir a pasta em que estão gravados os arquivos xlsx (planilha excel) com os NUPs
#(deve haver uma coluna exclusiva para os NUPs, sendo uma única célula para um único
#NUP) a serem pesquisados. Obs.: a letra r antes das aspas deve ser mantida.
pasta = r"C:\Aulas - mestrado\Dissertação\Base BNPR\Por Tribunal\TRF1"

#criar uma lista com todos os arquivos xlsx (planilhas) que se encontram naquela pasta e
#especificar em qual coluna das planilhas estão escritos os NUPs
arquivos = [os.path.join(pasta, arquivo) for arquivo in os.listdir(pasta)]
coluna_NUP = 'Número do processo'

#criar lista vazia de dados, a qual será preenchida automaticamente.
lista_dados_NUP = []

# Inicializar o webdriver Chrome
driver = webdriver.Chrome()

#fazer iteração para cada arquivo que consta daquela lista com todos os arquivos xlsx.
for arquivo in arquivos:

    #determinar que o python leia o arquivo (planilha, que passa a ser denominada base).
    base = pd.read_excel(arquivo, engine='openpyxl')

    #determinar a iteração das linhas da planilha.
    for index, row in base.iterrows():

        #extrair os dados das colunas da planilha.
        tribunal_sobrestado = row['Tribunal do sobrestado']
        situacao = row ['Sobrestado / Julgado']
        NUP = row[coluna_NUP]
        precedente = row ['Precedente']
        data_julgamento = row ['Data do julgamento']
        data_transito = row ['Data do trânsito em julgado']
        data_sobrestamento = row['Data do sobrestamento']
        flag_situacao_sobrestamento = row ['Flag situação sobrestamento']
        aplicacao_tese = row ['Aplicação da tese']
        aplicacao_precedente = row['Aplicação do precedente']
        numero_unico_tema_aplicado = row ['Número único do tema aplicado']
        quantidade_processos_tema = row ['Qtd. Processos / Tema']

        #informar no Console Python o NUP que está sendo pesquisado.
        print (NUP)

        #acessar a página de Consulta processual do PJE do primeiro grau do TRF-1. Caso
        #queira pesquisar o primeiro grau de outro Tribunal que utilize o PJE, verifique o respectivo
        #link da Consulta processual a partir do link "https://www.pje.jus.br/navegador/ ".
        driver.get("https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam")
        sleep (1.5)

```

```

#definir a janela de pesquisa do PJE do primeiro grau como janela principal.
janela_principal = driver.current_window_handle

#encontrar o campo Processo que consta da página principal, clicar nesse botão e
inserir o NUP no citado campo.
campo_NUP = driver.find_element(By.XPATH, "//input[@id='fPP:numProcesso-
inputNumeroProcessoDecoration:numProcesso-inputNumeroProcesso']")
sleep(0.1)
campo_NUP.click()
sleep(0.1)
campo_NUP.send_keys(NUP)
sleep(1.5)

try:
    # Tentar encontrar algum alerta e fechá-lo
    alert = driver.switch_to.alert
    alert_text = alert.text
    print(f"Alerta: {alert_text}")
    url_NUP = 'Número de processo inválido'
    data_distribuicao = 'Número de processo inválido'
    classe_judicial_decodificado = 'Número de processo inválido'
    jurisdicao_decodificado = 'Número de processo inválido'
    orgao_julgador_decodificado = 'Número de processo inválido'
    alert.accept()
    driver.switch_to.window(janela_principal)

    print("Alerta fechado com sucesso.")

except NoAlertPresentException:

    print("Nenhum alerta encontrado.")
    #encontrar o botão Pesquisar e clicar nesse botão.
    botao_pesquisar =
driver.find_element(By.XPATH,"//input[@id='fPP:searchProcessos']")
    botao_pesquisar.click()
    sleep(2)

    #verificar se a pesquisa com o NUP encontrou o botão Ver Detalhes. Caso tenha
    encontrado, clicar nesse botão e determinar que o driver passe a operar na janela aberta
    (Detalhes do Processo - página de acompanhamento processual).
    try:

        botao_ver_detalhes = driver.find_element(By.XPATH, "//a[@title='Ver
        Detalhes']")

```

```

botao_ver_detalhes.click()
sleep(2)

driver.current_window_handle
wids = driver.window_handles

def find_window(url: str):
    wids = driver.window_handles
    for window in wids:
        driver.switch_to.window(window)
        if url in driver.current_url:

            break

find_window('DetalheProcessoConsultaPublica')

#encontrar a URL da página de acompanhamento processual (janela aberta - Detalhes do Processo) de cada NUP pesquisado e informar no Console Python tal URL.
url_NUP = driver.current_url
print(url_NUP)

#pegar dados da URL da página de acompanhamento processual (janela aberta) por meio do DSL.
dados_processo = dsl.get(driver.current_url)

#tentar extrair (relativamente à janela aberta) data da distribuição do processo na origem por meio do DSL e informar no Console Python essa data.
try:
    data_distribuicao = dsl.extract(dados_processo, 'Data da Distrib', 'span>')
    data_distribuicao = dsl.extract(data_distribuicao, ">", '<')
    print(data_distribuicao)
#estabelecer 'na', caso a tentativa acima tenha falhado.
except:
    data_distribuicao = 'na'
    print(data_distribuicao)

#tentar extrair (relativamente à janela aberta) a classe judicial do processo por meio do DSL, decodificar o texto html e informar no Console Python essa classe.
try:
    classe_judicial = dsl.extract(dados_processo, 'Classe Judicial', 'span>')
    classe_judicial = dsl.extract(classe_judicial, ">", '<')
    classe_judicial_decodificado = html.unescape(classe_judicial)
    print(classe_judicial_decodificado)

#estabelecer 'na', caso a tentativa acima tenha falhado.
except:
    classe_judicial_decodificado = 'na'

```

```

print (classe_judicial_decodificado)

#tentar extrair (relativamente à janela aberta) jurisdição por meio do DSL,
decodificar o texto html e informar no Console Python essa jurisdição.

try:
    jurisdicao = dsl.extract (dados_processo, 'Jurisdi&ccedil;&atilde;o', 'span>')
    jurisdicao = dsl.extract (jurisdicao, ">", '<')
    jurisdicao_decodificado = html.unescape(jurisdicao)
    print (jurisdicao_decodificado)

#estabelecer 'na', caso a tentativa acima tenha falhado.

except:
    jurisdicao_decodificado = 'na'
    print (jurisdicao_decodificado)

#tentar extrair (relativamente à janela aberta) órgão julgador por meio do DSL,
decodificar o texto html e informar no Console Python esse órgão.

try:
    orgao_julgador = dsl.extract (dados_processo, 'Julgador', 'span>')
    orgao_julgador = dsl.extract (orgao_julgador, ">", '<') # no caso do TJDFT, é
necessário substituir essa linha por: orgao_julgador = dsl.extract (orgao_julgador, '>',
'<div')
    orgao_julgador_decodificado = html.unescape(orgao_julgador)
    print (orgao_julgador_decodificado)

#estabelecer 'na', caso a tentativa acima tenha falhado.

except:
    orgao_julgador_decodificado = 'na'
    print (orgao_julgador_decodificado)

#fechar a janela aberta (página de acompanhamento processual) e retornar para a
janela principal.

driver.close()
driver.switch_to.window(janela_principal)

#caso a pesquisa com o NUP não tenha encontrado nenhum resultado (botão Ver
Detalhes não existe), informar que "Sua pesquisa não encontrou nenhum processo
disponível" no Console Python e atribuir esse texto ao campo url_NUP, bem como atribuir
"na" aos campos data_distribuicao, classe_judicial_decodificado, jurisdicao_decodificado,
orgao_julgador_decodificado. Obs.: conforme o site de consulta pública do PJe, aquela
mensagem aparecerá "em caso de informações prestadas incorretamente ou de processos
sob segredo de justiça, conforme art. 1º, parágrafo único, da Resolução nº 121 do Conselho
Nacional de Justiça".

except:
    print(NUP+: Sua pesquisa não encontrou nenhum processo disponível')

```

```
url_NUP = 'Sua pesquisa não encontrou nenhum processo disponível'
data_distribuicao = 'na'
classe_judicial_decodificado = 'na'
jurisdicao_decodificado = 'na'
orgao_julgador_decodificado = 'na'
```

#replicar para a lista\_dados\_NUP os elementos que constam das planilhas originais e adicionar a essa lista os dados extraídos do PJE.

```
lista_dados_NUP.append ([tribunal_sobrestado,
                        situacao,
                        NUP,
                        precedente,
                        data_julgamento,
                        data_transito,
                        data_sobrestamento,
                        flag_situacao_sobrestamento,
                        aplicacao_tese,
                        aplicacao_precedente,
                        numero_unico tema_aplicado,
                        quantidade_processos_tema,
                        url_NUP,
                        data_distribuicao,
                        classe_judicial_decodificado,
                        jurisdicao_decodificado,
                        orgao_julgador_decodificado])
```

#estabelecer os nomes das colunas que existirão na planilha gerada.

```
colunas = ['Tribunal do sobrestado',
           'Sobrestado / Julgado',
           'Número do processo',
           'Precedente',
           'Data do julgamento',
           'Data do trânsito em julgado',
           'Data do sobrestamento',
           'Flag situação sobrestamento',
           'Aplicação da tese',
           'Aplicação do precedente',
           'Número único do tema aplicado',
           'Qtd. Processos / Tema',
           'Url',
           'Data da distribuição',
           'Classe judicial',
           'Jurisdição',
           'Órgão julgador']
```

#transformar a lista\_dados\_NUP em DataFrame (planilha do python).  
df = pd.DataFrame(lista\_dados\_NUP, columns=colunas)

```
#gravar o DataFrame em arquivo do tipo xlsx (excel).
df.to_excel ('C:\Aulas - mestrado\Dissertação\Base BNPR\Planilhas
geradas\TRF1_planilha_gerada.xlsx', index = False)
```

## APÊNDICE B – MODELO DE CÓDIGO EM PYTHON PARA EXTRAÇÃO DE DADOS DO E-SAJ, PRIMEIRO GRAU

```
# -*- coding: utf-8 -*-
"""


```

Created on Wed Jan 15 14:54:00 2025

@author: Euro Sabino

"""

"""Este código foi elaborado com apoio nas aulas de ciência de dados, ministradas pelo Prof. Alexandre Araújo Costa no âmbito do Programa de Mestrado Profissional em Direito da UnB (PMPD - UnB), segundo semestre de 2024, para extraír dados do TJSP, 1º grau, a partir do Número Único do Processo (NUP), o qual deve estar escrito em planilha do tipo xlsx ou similar"""

""" Esclarecimento: o presente código foi construído levando em conta planilhas (arquivos do tipo xlsx) extraídas do Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios (BNPR), mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Essas planilhas contêm as seguintes colunas: 'Tribunal do sobrestado', 'Sobrestado / Julgado', 'Número do processo', 'Precedente', 'Data do julgamento', 'Data do trânsito em julgado', 'Data do sobrestamento', 'Flag situação sobrestamento', 'Aplicação da tese', 'Aplicação do precedente', 'Número único do tema aplicado', 'Qtd. Processos / Tema'.

Para obter uma planilha desse tipo com NUPs (coluna 'Número do processo'), acesse "<https://paineis.cnj.jus.br/>", clique em "Demandas Repetitivas", clique na aba Processos sobrestados e faça a filtragem necessária. Após, salve os resultados encontrados no formato xlsx clicando no botão para Enviar para Excel """

```
#importar as bibliotecas necessárias para a execução do presente código.
from selenium import webdriver
from selenium.webdriver.common.by import By
from time import sleep
import dsl2 as dsl #a biblioteca dsl2 pode ser encontrada no link
"https://github.com/AlexandreAraujoCosta". O arquivo dsl2.py deve ser gravado na mesma
pasta em que está gravado o presente arquivo Extrator_sSAJ.py
import urllib3
import pandas as pd
import os

#desabilitar aviso no Console Python.
urllib3.disable_warnings()
```

```

#definir a pasta em que estão gravados os arquivos xlsx (planilha excel) com os NUPs
#(deve haver uma coluna exclusiva para os NUPs, sendo uma única célula para um único
#NUP) a serem pesquisados. Obs.: a letra r antes das aspas deve ser mantida.
pasta = r"C:\Aulas - mestrado\Dissertação\Base BNPR\Por Tribunal\TJSP"

#criar uma lista com todos os arquivos xlsx (planilhas) que se encontram naquela pasta e
#especificar em qual coluna das planilhas estão escritos os NUPs
arquivos = [os.path.join(pasta, arquivo) for arquivo in os.listdir(pasta)]
coluna_NUP = 'Número do processo'

#criar lista vazia de dados, a qual será preenchida automaticamente.
lista_dados_NUP = []

# Inicializar o webdriver Chrome
driver = webdriver.Chrome()

#fazer iteração para cada arquivo que consta daquela lista com todos os arquivos xlsx.
for arquivo in arquivos:

    #determinar que o Python leia o arquivo (planilha, que passa a ser denominada base).
    base = pd.read_excel(arquivo)

    #determinar a iteração das linhas da planilha.
    for index, row in base.iterrows():

        #extrair os dados das colunas da planilha.
        tribunal_sobrestado = row['Tribunal do sobrestado']
        situacao = row ['Sobrestado / Julgado']
        NUP = row[coluna_NUP]
        precedente = row ['Precedente']
        data_julgamento = row ['Data do julgamento']
        data_transito = row ['Data do trânsito em julgado']
        data_sobrestamento = row['Data do sobrestamento']
        flag_situacao_sobrestamento = row ['Flag situação sobrestamento']
        aplicacao_tese = row ['Aplicação da tese']
        aplicacao_precedente = row['Aplicação do precedente']
        numero_unico_tema_aplicado = row ['Número único do tema aplicado']
        quantidade_processos_tema = row ['Qtd. Processos / Tema']

        #informar no Console Python o NUP que está sendo pesquisado.
        # print (NUP)
        NUP_primeira_parte = NUP [0:15]
        NUP_parte_final = NUP [21:]
        print (NUP)

    #acessar a página e-SAJ - Consulta de Processos do 1º Grau do TJSP.

```

```

driver.get("https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do")
sleep(1.5)

#encontrar o campo para inserir a primeira parte do NUP, clicar nesse campo e inserir tal parte do NUP.
campo_NUP_primeira_parte = driver.find_element(By.XPATH,
 "//input[@id='numeroDigitoAnoUnificado']")
sleep(0.1)
campo_NUP_primeira_parte.click()
sleep(0.1)
campo_NUP_primeira_parte.send_keys(NUP_primeira_parte)
sleep(0.2)

#encontrar o campo para inserir a parte final do NUP, clicar nesse campo e inserir tal parte do NUP.
campo_NUP_parte_final= driver.find_element(By.XPATH,
 "//input[@id='foroNumeroUnificado']")
sleep(0.1)
campo_NUP_parte_final.click()
sleep(0.1)
campo_NUP_parte_final.send_keys(NUP_parte_final)
sleep(0.2)

#encontrar o botão Consultar e clicar nesse botão.
botao_consultar =
driver.find_element(By.XPATH,"//input[@id='botaoConsultarProcessos']")
botao_consultar.click()
sleep(1.5)

#encontrar a URL da página de acompanhamento processual (e-SAJ - Consulta de Processos do 1º Grau) de cada NUP pesquisado.
url_NUP = driver.current_url

#pegar dados da URL da página de acompanhamento processual por meio do DSL.
dados_processo = dsl.get(driver.current_url)

#verificar se inexistem informações para o NUP consultado. Caso inexistirem informações, atribuir 'na' aos campos data_distribuicao, classe_judicial, jurisdicao e orgao_julgador e "Sua pesquisa não encontrou nenhum processo disponível" ao campo url_NUP.
if 'Não existem informações disponíveis para os parâmetros informados.' in
dados_processo:
    print(NUP+: Sua pesquisa não encontrou nenhum processo disponível)

    url_NUP = 'Sua pesquisa não encontrou nenhum processo disponível'
    data_distribuicao = 'na'

```

```

classe_judicial = 'na'
jurisdicao = 'na'
orgao_julgador = 'na'

#na hipótese de existirem informações sobre o NUP consultado, informar no Console Python a url do respectivo NUP e realizar as tentativas abaixo.

else:
    print(url_NUP)
    #tentar extrair data da distribuição do processo na origem por meio do DSL e informar no Console Python essa data.

    try:
        data_distribuicao = dsl.extract(dados_processo,
'<dataHoraDistribuicaoProcesso>', '<')
        print(data_distribuicao) #Obs.: nos casos em segredo de justiça, a execução do código retorna como data_distribuicao a informação "</div>".

        #estabelecer 'na', caso a tentativa acima tenha falhado.

    except:
        data_distribuicao = 'na'
        print(data_distribuicao)

#tentar extrair a classe judicial do processo por meio do DSL e informar no Console Python essa classe.

try:
    classe_judicial = dsl.extract(dados_processo, 'id="classeProcesso"', 'span>')
    classe_judicial = dsl.extract(classe_judicial, ">", '<')
    print(classe_judicial)

    #estabelecer 'na', caso a tentativa acima tenha falhado.

except:
    classe_judicial_decodificado = 'na'
    print(classe_judicial)

#tentar extrair jurisdição (foro) por meio do DSL e informar no Console Python essa jurisdição.

try:
    jurisdicao = dsl.extract(dados_processo, 'id="foroProcesso"', 'span>')
    jurisdicao = dsl.extract(jurisdicao, ">", '<')
    print(jurisdicao)

    #estabelecer 'na', caso a tentativa acima tenha falhado.

except:
    jurisdicao_decodificado = 'na'
    print(jurisdicao)

#tentar extrair órgão julgador por meio do DSL e informar no Console Python esse órgão.

```

```

try:
    orgao_julgador = dsl.extract (dados_processo, 'id="varaProcesso"', 'span>')
    orgao_julgador = dsl.extract (orgao_julgador, ">", '<')
    print (orgao_julgador)

#estabelecer 'na', caso a tentativa acima tenha falhado.
except:
    orgao_julgador_decodificado = 'na'
    print (orgao_julgador)

#replicar para a lista_dados_NUP os elementos que constam das planilhas originais e
adicionar a essa lista os dados extraídos da página de acompanhamento processual.
lista_dados_NUP.append ([tribunal_sobrestado,
                        situacao,
                        NUP,
                        precedente,
                        data_julgamento,
                        data_transito,
                        data_sobrestamento,
                        flag_situacao_sobrestamento,
                        aplicacao_tese,
                        aplicacao_precedente,
                        numero_unico tema_aplicado,
                        quantidade_processos_tema,
                        url_NUP,
                        data_distribuicao,
                        classe_judicial,
                        jurisdicao,
                        orgao_julgador])

#estabelecer os nomes das colunas que existirão na planilha gerada.
colunas = ['Tribunal do sobrestado',
           'Sobrestado / Julgado',
           'Número do processo',
           'Precedente',
           'Data do julgamento',
           'Data do trânsito em julgado',
           'Data do sobrestamento',
           'Flag situação sobrestamento',
           'Aplicação da tese',
           'Aplicação do precedente',
           'Número único do tema aplicado',
           'Qtd. Processos / Tema',
           'Url',
           'Data da distribuição',
           'Classe judicial',
           'Jurisdição',

```

'Órgão julgador']

```
#transformar a lista_dados_NUP em DataFrame (planilha do python).
df = pd.DataFrame(lista_dados_NUP, columns=colunas)
```

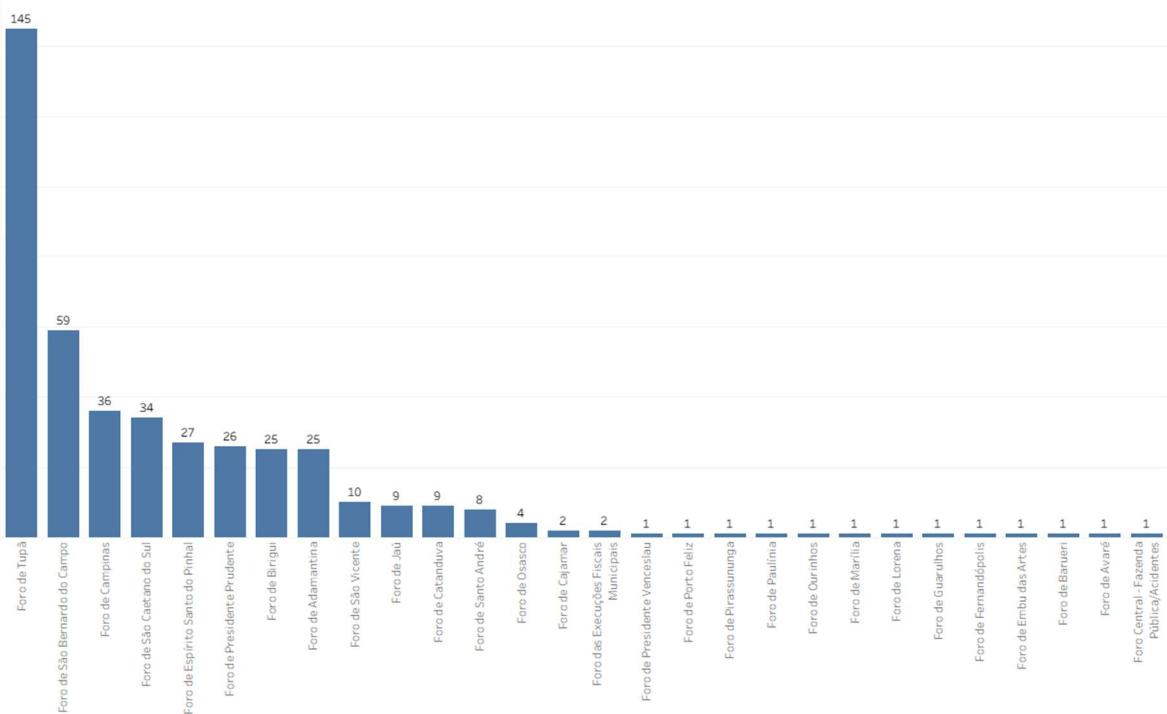
```
#gravar o DataFrame em arquivo do tipo xlsx (excel).
df.to_excel ('C:\Aulas - mestrado\Dissertação\Base BNPR\Planilhas
geradas\TJSP_planilha_gerada.xlsx', index = False)
```

## APÊNDICE C – DISTRIBUIÇÃO DOS PROCESSOS DAS AMOSTRAS SEGUNDO O FORO/JURISDIÇÃO

### 1 Tema 16 (RE 643.247) e o primeiro grau do TJSP

Quanto aos processos dessa amostra, 55,3% foram distribuídos em apenas três foros: Foro de Tupã (33,4%), Foro de São Bernardo do Campo (13,6%) e Foro de Campinas (8,3%).

Gráfico 18 – Distribuição dos processos da amostra relativa ao Tema 16 (TJSP) por foro



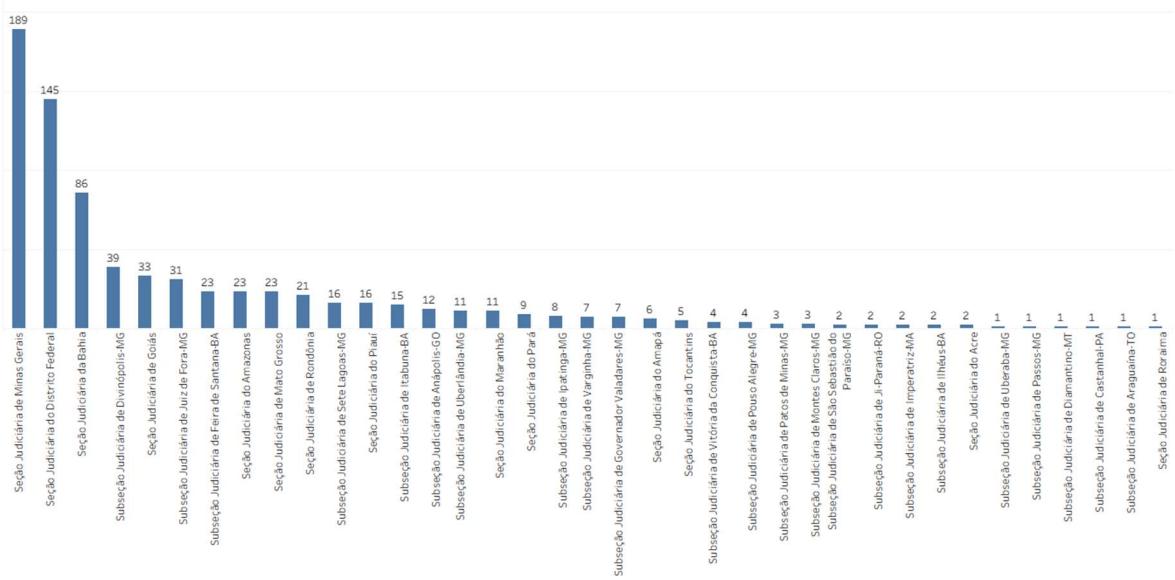
Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: para melhor visualização do gráfico, acesse: [https://public.tableau.com/views/Amostra-Tema16-TJSP/Tema\\_16\\_por\\_foro?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Amostra-Tema16-TJSP/Tema_16_por_foro?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display_count=n&:origin=viz_share_link).

## 2 Tema 69 (RE 574.706) e o primeiro grau do TRF1

Tomando como base a distribuição dos processos da amostra nas seções e subseções judiciárias integrantes do TRF1, verifica-se que 54,8% desses processos foram distribuídos em apenas três seções judiciárias (Minas Gerais, Distrito Federal e Bahia). O restante foi distribuído em outras 34 seções e subseções.

Gráfico 19 – Distribuição dos processos da amostra relativa ao Tema 69 (TRF1) por jurisdição



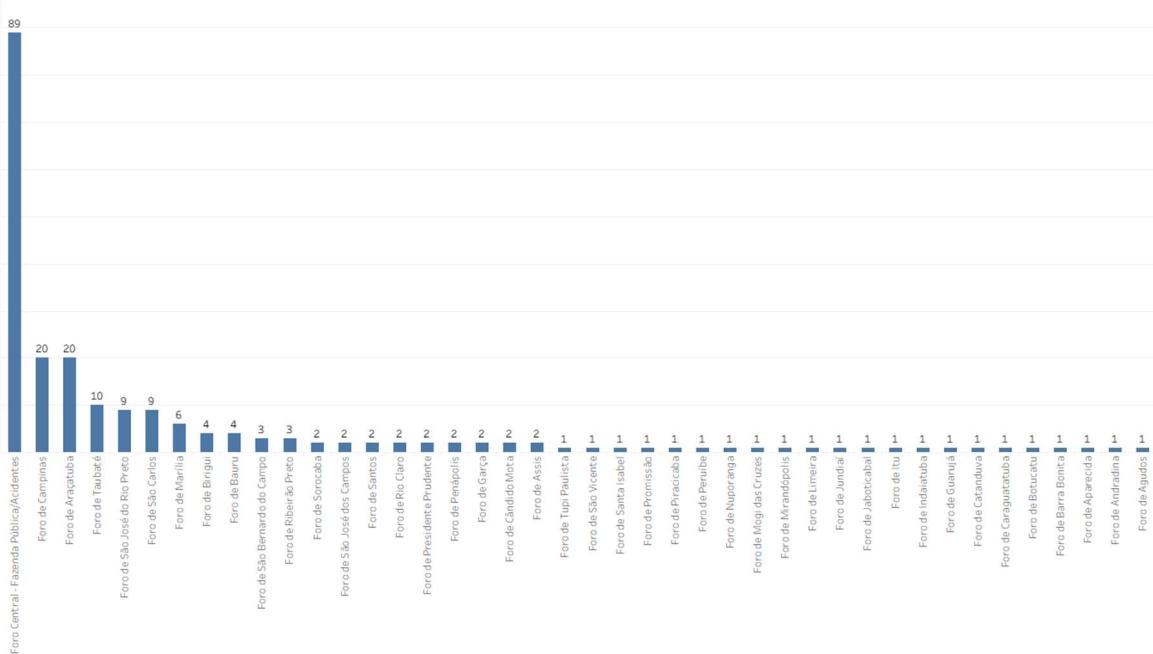
Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: Para melhor visualização do gráfico, acesse: [https://public.tableau.com/views/Tema69-Public/Tema\\_69\\_Por\\_jurisdiccao?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Tema69-Public/Tema_69_Por_jurisdiccao?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display_count=n&:origin=viz_share_link).

### 3 Tema 317 (RE 630.137) e o primeiro grau do TJSP

Dos processos da amostra, 59,4% foram distribuídos em apenas três foros: Foro Central – Fazenda Pública/Accidentes (41,0%), Foro de Campinas (9,2%) e Foro de Araçatuba (9,2%). O restante foi distribuído em outros 39 foros. Como se nota, houve uma concentração relevante naquele foro central.

Gráfico 20 – Distribuição dos processos da amostra relativa ao Tema 317 (TJSP) por foro



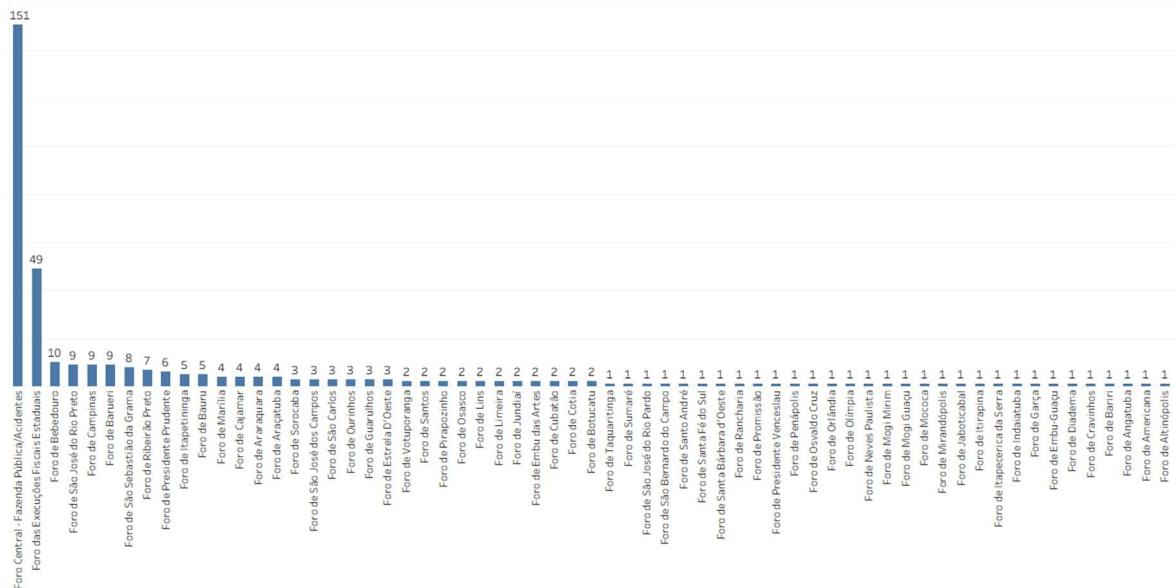
Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: para melhor visualização do gráfico, acesse: [https://public.tableau.com/views/Tema317-Public/Tema\\_317\\_por\\_foro?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Tema317-Public/Tema_317_por_foro?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display_count=n&:origin=viz_share_link).

#### 4 Tema 490 (RE 628.075) e o primeiro grau do TJSP

Dos processos da amostra, 56,3% foram distribuídos em apenas dois foros: Foro Central – Fazenda Pública/Accidentes (42,5%) e Foro das Execuções Fiscais Estaduais (13,8%). O restante foi distribuído em outros 61 foros.

Gráfico 21 – Distribuição dos processos da amostra relativa ao Tema 490 (TJSP) por foro



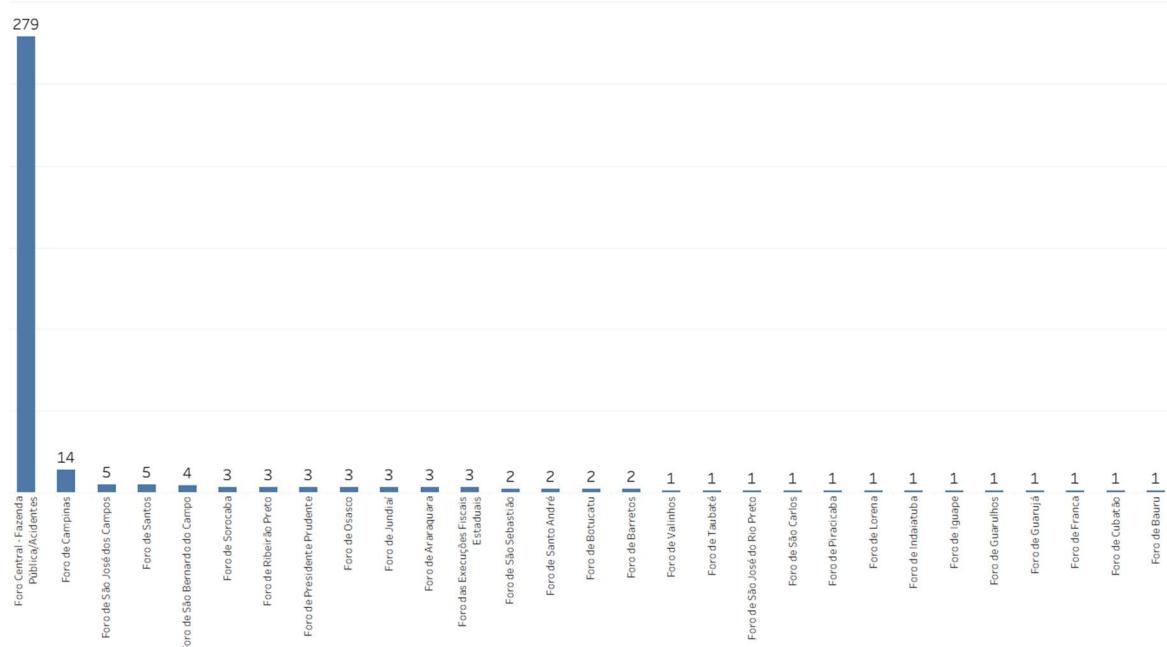
Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: para melhor visualização do gráfico, acesse: [https://public.tableau.com/views/Tema490-Public/Tema\\_490\\_por\\_foro?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Tema490-Public/Tema_490_por_foro?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display_count=n&:origin=viz_share_link).

## 5 Tema 825 (RE 851.108) e o primeiro grau do TJSP

Foram distribuídos em apenas dois foros cerca de 84% dos processos da amostra: Foro Central – Fazenda Pública/Accidentes (79,9%) e Foro de Campinas (4%). O restante foi distribuído em outros 27 foros.

Gráfico 22 – Distribuição dos processos da amostra relativa ao Tema 825 (TJSP) por foro



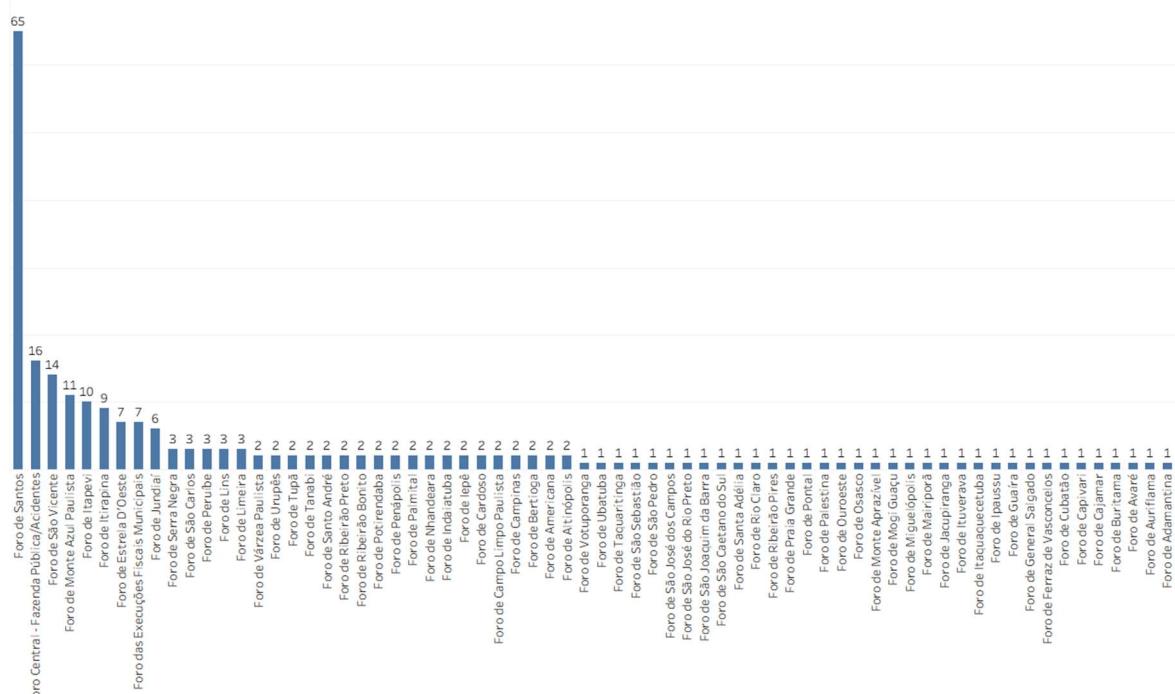
Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: para melhor visualização do gráfico, acesse: [https://public.tableau.com/views/Tema825-public/Tema\\_825\\_por\\_foro?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Tema825-public/Tema_825_por_foro?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display_count=n&:origin=viz_share_link).

## 6 Tema 919 (RE 776.594) e o primeiro grau do TJSP

Mais da metade (53,6%) dos processos da amostra foi distribuída em seis foros: Foro de Santos (27,9%), Foro Central – Fazenda Pública/Accidentes (6,9%), Foro de São Vicente (6%), Foro de Monte Azul Paulista (4,7%), Foro de Itapevi (4,3%) e Foro de Itirapina (3,9%). O restante foi distribuído em outros 62 foros.

Gráfico 23 – Distribuição dos processos da amostra relativa ao Tema 919 (TJSP) por foro



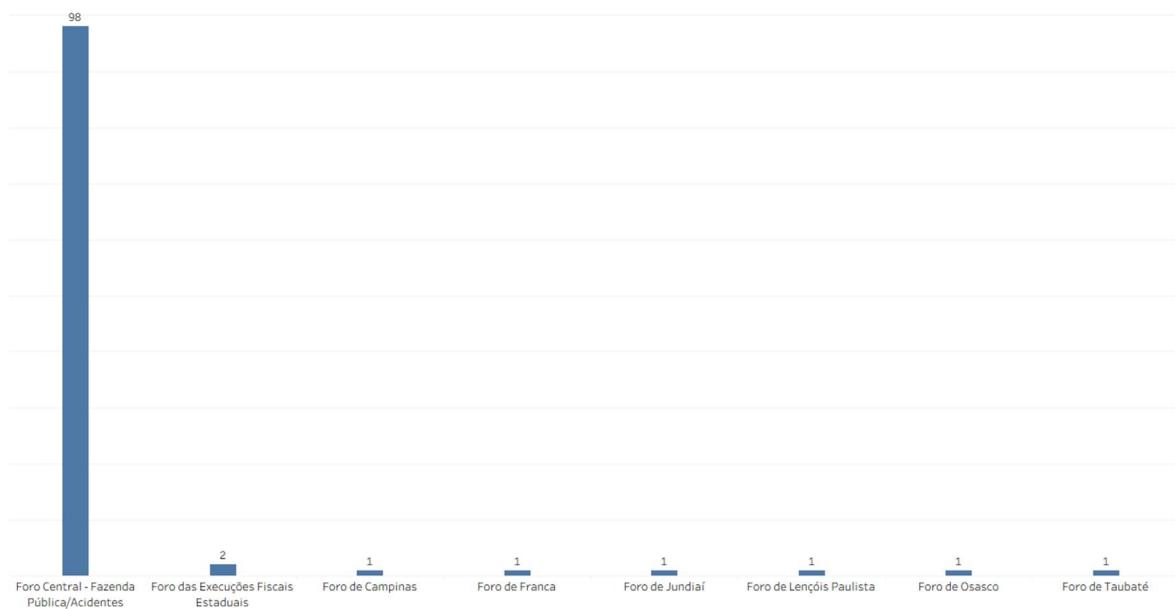
Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: para melhor visualização do gráfico, acesse: [https://public.tableau.com/views/Tema919-Public/Tema\\_919\\_por\\_foro?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Tema919-Public/Tema_919_por_foro?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display_count=n&:origin=viz_share_link).

## 7 Tema 1.093 (RE 1.287.019) e o primeiro grau do TJSP e do TJDFT

Quanto ao Tribunal de Justiça paulista, 92,5% dos processos da amostra foram distribuídos no Foro Central – Fazenda Pública/Accidentes. Os demais foram distribuídos em outros 7 foros.

Gráfico 24 – Distribuição dos processos da amostra relativa ao Tema 1.093 (TJSP) por foro



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: para melhor visualização do gráfico, acesse: [https://public.tableau.com/views/Tema1093-TJSPeTJDFT/Tema\\_1093\\_TJSP\\_por\\_foro?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display\\_count=n&:origin=viz\\_share\\_link](https://public.tableau.com/views/Tema1093-TJSPeTJDFT/Tema_1093_TJSP_por_foro?:language=pt-BR&publish=yes&:sid=&:redirect=auth&:display_count=n&:origin=viz_share_link).

Quanto ao TJDFT, 100% dos processos foram distribuídos em Brasília - Fórum Des. Joaquim Sousa Neto - (VERDE).

## APÊNDICE D – MINUTAS GERADAS PELO “O3” (OPENAI) E RESPECTIVAS ANÁLISES

### **1 Minuta gerada pelo o3 para o RE 643.247 (Tema 16) e sua análise**

Trata-se de recurso exta[r]ordinário manejado pelo Município recorrente, com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, insurgindo-se contra o venerando acórdão proferido pela Décima Quinta Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que, à unanimidade, reconheceu a constitucionalidade da taxa de combate a sinistros instituída pela edilidade.

Transcreve-se, para precisão retórica e histórica, a ementa do aresto impugnado: “TAXA DE COMBATE A SINISTROS. Ante decisão vinculativa do E. Órgão Especial, a taxa de combate a sinistros é inconstitucional porque remunera serviço não fruível u/i singuli HONORÁRIOS. Não sendo a ação condenatória, mister se faz a aplicação do art. 20, § 4º do Código de Processo Civil. Recursos parcialmente providos.”

Nas razões recursais, sustenta o ente municipal que a exação impugnada não se confunde com imposto, porquanto ostenta natureza de taxa de polícia voltada à tutela do direito fundamental à segurança, alegando, ainda, que o serviço de prevenção e extinção de incêndios é específico, divisível e posto à disposição do contribuinte. Acrescenta haver repercussão geral consagrada em julgados desta Corte que, segundo afirma, teriam admitido a legitimidade de tributos congêneres. Requer, pois, o restabelecimento da cobrança e a revisão da verba honorária.

Contudo, ao examinar-se o decisum recorrido, verifica-se que a Corte paulista decidiu em estrita consonância com o entendimento sedimentado por este Supremo Tribunal Federal à época dos fatos, segundo o qual a denominada “taxa de combate a incêndio” revela-se indevida quando se apoia em serviço público de fruição indivisível, inapto à aferição do custo específico ou à mensuração do proveito individual (RE 266.177, Rel. Min. Ilmar Galvão; RE 573.675, Rel. Min. Ricardo Lewandowski). Nesses precedentes, firmou-se a orientação de que o poder de polícia só legitima a taxa quando o seu exercício permite identificar a atuação estatal concretamente dirigida a determinado contribuinte ou a grupo definido e divisível, o que não ocorre em relação às atividades gerais de combate a sinistros.

O raciocínio expendido pelo Tribunal de origem limitou-se a aplicar, com fidelidade dogmática, a ratio decidendi desses julgados, ressaltando a impossibilidade de se reputar “serviço específico e divisível” aquele prestado indistinta e potencialmente a toda coletividade, sem vínculo direto com a utilização efetiva ou posta à disposição do sujeito passivo. Não há, pois, dissenso relevante a ensejar revisão extraordinária, à míngua de demonstração de que o acórdão recorrido tenha dissociado-se da jurisprudência pacífica desta Corte ou

malferido, de forma direta e frontal, o art. 145, II, da Constituição Federal.

Demais, a alegação de afronta ao devido processo legal, por suposta inovação recursal, carece de substrato fático-probatório apto a demonstrar cerceamento de defesa ou ausência de prequestionamento, circunstância que atrai, por si, os óbices das Súmulas 279 e 282 do Supremo Tribunal Federal.

Ante o exposto, porque o recurso não logra infirmar os fundamentos constitucionais do acórdão impugnado nem afastar a jurisprudência consolidada desta Suprema Corte, NEGÓ SEGUIMENTO ao recurso (OpenAI, 2025b).

No relatório, foram corretamente identificados o tipo de recurso analisado, o permissivo constitucional que fundamenta o recurso extraordinário, o tribunal de origem, a câmara responsável pelo acórdão recorrido e a unanimidade da decisão. Também foi mencionado, de forma sucinta, o reconhecimento da inconstitucionalidade da taxa de combate a sinistros pelo Tribunal de origem, com a transcrição adequada da ementa. Observa-se, contudo, pequeno erro material na expressão “uti singuli”, grafada como “u/i singuli”, possivelmente decorrente de falha no processo de reconhecimento óptico de caracteres (OCR) aplicado às peças digitalizadas.

Quanto às razões do recurso extraordinário, a IA sintetizou os principais argumentos do município recorrente, como a vinculação do tributo ao direito à segurança e sua natureza específica, divisível e disponível ao contribuinte. Todavia, incorreu em equívoco ao indicar que o recorrente teria classificado o tributo como “taxa de polícia” e ao deixar de fazer alusão à base de cálculo, matéria trazida nas razões do apelo extremo. Ademais, não foram mencionados os dispositivos constitucionais tidos como violados pelo recorrente.

Na parte da fundamentação, a IA restringiu-se, quanto à questão principal, a afirmar que o acórdão recorrido estaria em harmonia com a orientação do STF de que a taxa de combate a incêndio seria indevida, por ser o serviço indivisível. Contudo, ela alucinou ao indicar que iriam nessa direção dois julgados sem qualquer relação com a tributação impugnada: RE 266.177, que versou sobre atualizações monetárias no curso de planos de controle de inflação; e RE 573.675, paradigma do Tema 44, que versou sobre a validade da COSIP para o custeio do serviço de iluminação pública. Em relação ao primeiro caso, aliás, a IA mudou o relator: no lugar do Ministro Sydney Sanches, ela indicou o Ministro Ilmar Galvão.

É interessante ainda mencionar que a IA, na fundamentação, examinou a alegação de que teria havido ofensa ao devido processo legal, a qual constava apenas da parte do recurso

extraordinário relativa aos fatos. Quanto a isso, ela indicou que o recurso extraordinário encontrava óbice nas Súmulas 279 e 282 do STF (impossibilidade de reexame de conjunto fático-probatório em sede de recurso extraordinário e carência de prequestionamento).

No dispositivo, a minuta de decisão da IA foi pela negativa de seguimento ao recurso extraordinário. Nesse ponto, está em harmonia com o que o STF decidiu ao julgar o caso concreto. Ressalta-se, no entanto, a ausência de proposta de modulação dos efeitos. Convém ponderar que nenhuma das peças submetidas a sua análise continha pleito nesse sentido.

## **2 Minuta de decisão elaborada pelo o3 para o RE 574.706 (Tema 69)**

Trata-se de recurso ext[er]aordinário interposto pela parte recorrente contra acórdão da 2ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o qual manteve a inclusão do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS – na base de cálculo da contribuição ao PIS e da COFINS, firmando, por maioria, orientação pretérita de que tal exação integra o conceito de faturamento constitucionalmente tributável.

O arresto impugnado restou assim epigrafado: “TRIBUTÁRIO - ICMS - INCLUSÃO NA BASE DE CÁLCULO DA CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS E DA COFINS. O ICMS integra a base de cálculo da contribuição para o PIS e da COFINS.” Em seu voto condutor, o Relator, apoiado na Súmula 94 do Superior Tribunal de Justiça e na jurisprudência então pacificada do extinto Tribunal Federal de Recursos, reputou constitucional a inclusão, afirmando que o tributo estadual, embora destinado ao Erário público, comporia o preço final da mercadoria e, por conseguinte, o faturamento da empresa, razão por que não haveria violação ao art. 195, I, “b”, da Carta da República.

A parte recorrente, em seu apelo extremo, sustenta frontal ofensa ao dispositivo constitucional acima mencionado, lembrando que o faturamento, como base econômica das contribuições sociais, consubstancia o produto das operações que efetivamente se incorporam ao patrimônio do contribuinte, excluindo-se valores que, por sua natureza de mero repasse, jamais se agregam à riqueza do vendedor. Defende, ainda, que a inclusão do ICMS desvirtua a regra-matriz de incidência tributária, caracteriza bis in idem e afronta a capacidade contributiva, erigida a princípio constitucional implícito.

A controvérsia não se exaure nos estreitos limites do dissídio interpretativo entre instâncias. Já se encontra, há muito, submetida ao crivo deste Supremo Tribunal Federal, que, no julgamento do RE 574.706/PR, sob a sistemática da repercussão geral (Tema 69), declarou, por maioria, que o ICMS não compõe a base de cálculo do PIS e da COFINS, por não se confundir com faturamento ou receita da empresa. Assim, o comando constitucional extraído do art. 195, I, “b”, foi interpretado em conformidade com a aptidão contributiva do sujeito passivo e com o princípio da vedação ao confisco.

Confrontados, pois, o acórdão recorrido e as razões do recurso extraordinário, evidencia-se nítido desacordo entre a decisão do Tribunal de origem e o entendimento consolidado desta Corte. Onde o arresto quo reconhece a legitimidade da inclusão, este Tribunal, em sede de repercussão geral, proclamou a sua constitucionalidade.

Cumpre, portanto, aplicar a orientação firmada no precedente vinculante supracitado, em obediência ao art. 927 do Código de Processo Civil, promovendo a imediata adequação do julgado recorrido, a fim de se evitar a perpetuação de divergências e assegurar a uniformidade do Direito Constitucional tributário em todo o território nacional.

Ante o exposto, com fundamento no art. 102, §2º, da Constituição Federal e nos arts. 21, §1º, e 932, IV, “a”, do Código de Processo Civil, DOU PROVIMENTO ao recurso extraordinário para reformar o acórdão recorrido, a fim de excluir o ICMS da base de cálculo das contribuições ao PIS e à COFINS, nos termos do que decidido por esta Corte no Tema 69 da repercussão geral (OpenAI, 2025b).

Quanto ao relatório, a IA indicou, corretamente, o tipo de recurso examinado, o tribunal de origem, a turma responsável pelo acórdão recorrido e o fato de o julgamento ter sido decidido por maioria. Também apresentou, sucintamente, a conclusão do tribunal *a quo*, que reconheceu a possibilidade da inclusão do ICMS na base de cálculo do PIS/COFINS, considerando o conceito constitucional de faturamento. Ademais, reproduziu, de maneira acertada, a ementa do acórdão recorrido e destacou os principais argumentos expostos pelo desembargador redator do acórdão.

Em relação às razões do recurso extraordinário, a IA realçou bem que o recorrente havia alegado frontal ofensa ao art. 195, I, “b”, da Constituição Federal e trouxe a síntese da tese levantada, que está conectada com a ideia de que o ICMS não constituiria riqueza da empresa, por não constituir seu faturamento ou patrimônio, mas mero ônus fiscal, e com a alegação de que a referida inclusão desvirtuaria a regra-matriz de incidência tributária e violaria a capacidade contributiva. Contudo, a IA incorreu em erro ao dizer que o recorrente teria sustentado a ocorrência de *bis in idem*.

Quanto à fundamentação, é interessante notar que a IA realizou pesquisa na *internet*, não se limitando, portanto, às peças processuais submetidas a sua análise. Nessa parte da minuta de decisão, ela indicou que o STF já teria firmado, no Tema 69 e por maioria, que o ICMS não compõe a base de cálculo do PIS/COFINS. Cumpre destacar, no entanto, que o modelo não foi

capaz de perceber que o caso analisado era o próprio paradigma do referido tema nem fez menção à modulação de efeitos estabelecida pela Corte no julgamento do tema.

Na parte dispositiva, a IA deu provimento ao recurso extraordinário, estando em harmonia, portanto, com o que o STF decidiu no caso concreto. Contudo, ela se equivocou ao invocar, como dispositivos que dariam a competência para o relator assim decidir, o art. 102, §2º, da Constituição Federal, que versa sobre os efeitos das ADI e ADC; o § 1º do art. 21 do CPC, que, na realidade inexiste (tal artigo, que trata de competência da autoridade judiciária brasileira, contém apenas parágrafo único); e o art. 932, IV, “a”, do CPC, que dispõe sobre a competência do relator para negar provimento ao recurso que for contrário à súmula do STF, do STJ ou do próprio tribunal.

Por fim, constata-se que, tal como no caso anteriormente comentado, a IA não modulou os efeitos da decisão que elaborou. Cabe registrar, no entanto, que nenhuma das peças processuais submetidas a sua análise tangenciou a questão.

### **3 Minuta de decisão elaborada pelo o3 para o RE 630.137 (Tema 317)**

Trata-se de recurso extraordinário fulcrado na alínea a do inciso I do artigo 102 da Constituição Federal, manejado pela parte recorrente contra acórdão da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que, por unanimidade, reputou autoaplicável o § 21 do artigo 40 da Carta da República, reconhecendo, de plano, a limitação da base de cálculo da contribuição previdenciária de inativos portadores de doença incapacitante. Eis a ementa reproduzida na sua inteireza: “APELAÇÃO CÍVEL. PREVIDÊNCIA PÚBLICA. DIREITO TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÕES. INCAPACIDADE. APLICAÇÃO DA LIMITAÇÃO PREVISTA NO ART. 40, § 21, CF. NORMA DE EFICÁCIA PLENA. AUSÊNCIA DE DISCUSSÃO SOBRE A EXISTÊNCIA DA DOENÇA INCAPACITANTE.” A Corte a quo, partindo da premissa de que o comando constitucional ostenta eficácia plena, dispensou qualquer lei reguladora e concluiu que o Estado deveria somente exigir a exação sobre a parcela que ultrapassasse o dobro do teto do Regime Geral da Previdência Social.

Nas razões do extraordinário, sustenta-se violação direta ao próprio § 21 do artigo 40, reputando-o de eficácia limitada, condicionada à prévia disciplina legal que especifique as moléstias incapacitantes e defina os contornos da isenção. Assevera a parte recorrente que o acórdão recorrido descharacterizou a reserva de lei complementar prevista nos artigos 146, III, “a”, e 195, § 6º, ambos da Constituição, ensejando ofensa ao princípio da estrita legalidade tributária. Alega, por fim, que a exigência de lei se harmoniza com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, que, em precedentes

reiterados, vem proclamando a necessidade de meio legislativo específico para delimitar benefícios fiscais de índole previdenciária.

A controvérsia cinge-se, pois, a saber se a norma constitucional em exame contém densidade normativa suficiente para produzir efeitos imediatos ou se reclama intermediação legislativa para que se defina o conceito de “doença incapacitante” e, por conseguinte, se concretize a limitação da incidência contributiva. A decisão hostilizada, ao dispensar a lei, firmou tese diametralmente oposta à que prevalece nesta Corte. Com efeito, no RE 605.243/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, bem como em julgados posteriores, assentou-se que o § 21 do artigo 40 da Constituição Federal possui eficácia limitada, mostrando-se indispensável a edição de lei complementar que especifique as enfermidades e estabeleça critérios objetivos de aferição, sob pena de afronta ao princípio da legalidade tributária e de intromissão do Judiciário na esfera de atuação própria do Legislativo.

Nesse horizonte hermenêutico, os fundamentos expendidos pelo Tribunal gaúcho não se sustentam à luz da orientação pacificada do Supremo Tribunal Federal. O acórdão recorrido, ao proclamar a autoaplicabilidade da norma e conceder, ipso facto, a benesse fiscal, contrariou frontalmente a ratio decidendi consolidada, olvidando que a tributação e a concessão de imunidades ou isenções se acham jungidas à lei em sentido estrito, sobretudo quando a própria Constituição assim o reclama de forma inequívoca.

Revela-se, portanto, patente a dissintonia entre a decisão impugnada e a jurisprudência dominante desta Corte, razão bastante para o provimento do extraordinário, a fim de restabelecer a autoridade da Constituição no que tange à exigência de norma infraconstitucional específica.

Diante do exposto, dou provimento ao recurso extraordinário para cassar o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem, para que profira novo julgamento observando a imprescindibilidade de lei complementar que regulamente o § 21 do artigo 40 da Constituição Federal. Publique-se. Intimem-se (OpenAI, 2025b).

A IA identificou, corretamente, qual foi o recurso analisado, o tribunal de origem, a câmara responsável pelo acórdão recorrido, o fato de o julgamento ter sido unânime e a conclusão da corte: reconhecimento, de plano, da limitação da base de cálculo da contribuição previdenciária de inativos portadores de doença incapacitante. Nesse contexto, indicou o principal fundamento do qual a corte *a quo* se utilizou: o de que o art. 40, § 21, da Constituição Federal conteria norma de eficácia plena. Em relação ao permissivo constitucional, a IA errou, ao indicar o inciso I em vez do inciso III do art. 102 da Constituição Federal. Quanto à ementa

do acórdão recorrido, observa-se que a IA a reproduziu apenas em parte, restringindo-se ao cabeçalho.

Em relação às razões do recurso extraordinário, a IA resumiu adequadamente os principais argumentos trazidos pelo recorrente, relativos às ideias de que o dispositivo em questão conteria norma de eficácia limitada, a edição de lei complementar seria necessária e o tribunal de origem teria afrontado o princípio da legalidade e a jurisprudência do STF. Registrase, entretanto, que a IA incorreu em erro ao aduzir que o recorrente teria indicado como fundamentos da necessidade de lei complementar os arts. 146, III, “a”; e 195, § 6º, da Constituição Federal. Segundo o recorrente, os dispositivos pertinentes seriam o art. 146, II e III, da Carta Federal. Ressalte-se, ainda, que o § 6º do art. 195 versa sobre a noventena no contexto das contribuições para a seguridade social.

Quanto à fundamentação, constata-se que a IA entendeu que, segundo a jurisprudência do STF, o § 21 do art. 40 da Constituição Federal teria eficácia limitada, sendo necessária a edição de lei complementar, e que o tribunal de origem, ao dispensar a edição de lei, teria violado a orientação do STF. Contudo, incorreu em erro ao citar como precedente o RE 605.243/RS, processo que, na realidade, não existe. O número corresponde a agravo de instrumento, cujo seguimento foi negado por falta de peças necessárias. E tal caso não é de relatoria do Ministro Dias Toffoli, mas do Ministro Ayres Britto.

Ao final, o posicionamento da IA foi pelo provimento do recurso extraordinário para cassar o acórdão recorrido e determinar que outro fosse proferido observando a necessidade de lei complementar. Divergiu, assim, da decisão proferida pelo STF para o caso concreto, que reformou o acórdão recorrido para assentar aquele entendimento.

Assim como nos casos anteriormente comentados, a IA não estabeleceu nenhuma modulação de efeitos. Cabe registrar, contudo, que nenhuma das peças processuais submetidas a sua análise versou sobre o assunto.

#### **4 Minuta de decisão elaborada pelo o3 para o RE 628.075 (Tema 490)**

Trata-se de recurso ext[er]aordinário interposto contra acórdão da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que, à unanimidade, denegou a segurança pleiteada para reconhecer a legitimidade do estorno proporcional de créditos de ICMS na hipótese de redução da base de cálculo. Consta da ementa, em exata transcrição: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. ICMS. MANDADO DE SEGURANÇA. PRELIMINARES REJEITADAS. É RAZOÁVEL O PROCEDER DA ADMINISTRAÇÃO

FAZENDÁRIA AO EXIGIR O ESTORNO PROPORCIONAL DE CRÉDITOS DE ICMS NOS CASOS EM QUE HÁ O BENEFÍCIO DA REDUÇÃO DA BASE DE CÁLCULO NAS OPERAÇÕES DE SAÍDA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA NÃO-CUMULATIVIDADE. PRECEDENTES DO STF E DESTA CORTE. PRELIMINARES REJEITADAS. APELAÇÃO IMPROVIDA.

O julgado recorrido firmou-se, pois, na premissa de que a redução da base de cálculo configura hipótese de não incidência parcial do imposto, impondo ao contribuinte o dever de estornar, na mesma proporção, os créditos anteriormente apropriados, sob pena de se transformar o benefício fiscal em verdadeira subvenção indevida, colidente com a exigência constitucional de prévia deliberação interestadual (Convênio CONFAZ) para a concessão de isenções e incentivos. Invocou precedentes desta Corte Suprema que legitimaram idêntico procedimento fiscal, entre eles o RE 174.478 e o RE 353.657.

A parte recorrente, amparada nos artigos 1º, 2º e 155, §2º, I, da Constituição, bem como nos artigos 19 e 20 da LC 87/96, sustenta que a vedação ao crédito integral em compras de peles suínas provenientes de outro Estado malfere o princípio da não-cumulatividade, ao impedir a amortização do tributo já suportado na etapa anterior. Argumenta, ademais, ser inconstitucional o art. 16 da Lei Estadual nº 8.820/89, por contrariar a disciplina da Lei Complementar 87/96 e transformar a não incidência parcial em ônus financeiro incompatível com a lógica da tributação sobre o valor agregado.

Entretanto, cotejando-se as razões recursais com a fundamentação do acórdão impugnado, verifica-se que o recurso não logra infirmar o alicerce decisório central: a inexistência de recolhimento efetivo do ICMS na etapa de saída, em virtude da redução da base de cálculo, impede o aproveitamento integral do crédito, sob pena de se permitir “crédito fictício” – expressão utilizada pelo tribunal de origem – equivalente a benefício fiscal não autorizado pelo Confaz. Para ultrapassar tal premissa seria indispensável revisar o quadro fático-probatório sobre o efetivo recolhimento do tributo e a extensão do benefício fiscal, providência vedada em sede extraordinária pela Súmula 279 do STF.

Demais disso, a controvérsia não ostenta relevância jurídica geral, pois a jurisprudência consolidada deste Supremo Tribunal reconhece a legitimidade do estorno proporcional de créditos quando há redução da base de cálculo (RE 607.056-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli; ARE 1.106.520-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso). A alegada ofensa aos artigos 1º e 2º da Constituição foi arguida de maneira reflexa, dependente da prévia demonstração de violação ao art. 155, §2º, I, já repelida pelos precedentes. O prequestionamento, embora formalmente presente, não se converte em elemento apto a subverter orientação jurisprudencial pacificada.

Não há, pois, questão constitucional nova ou relevante que justifique o prosseguimento do recurso, impondo-se aplicação do art. 102, §3º, do Regimento Interno deste Supremo Tribunal Federal.

NEGO SEGUIMENTO ao recurso (OpenAI, 2025b).

No tocante ao relatório, a IA identificou, corretamente, o recurso analisado, o tribunal de origem, a câmara responsável pelo acórdão recorrido, a unanimidade do julgamento e o entendimento da Corte *a quo* pela legitimidade do estorno proporcional de créditos de ICMS na hipótese de redução de base de cálculo, incluindo os principais argumentos apresentados. No entanto, a leitura do relatório em questão induz à equivocada conclusão de que o tribunal *a quo* teria julgado mandado de segurança, em virtude da afirmação de que o órgão julgador teria denegado a segurança. Na realidade, a corte de origem negou provimento à apelação interposta contra a denegação de segurança. No que diz respeito à ementa do acórdão recorrido, a transcrição realizada mostrou-se correta.

Vale destacar, ainda, que a IA não fez qualquer alusão ao julgamento dos embargos de declaração contra aquele acórdão, os quais foram acolhidos em parte para corrigir erro material na fundamentação: no caso, a benesse fiscal não consistia em redução de base de cálculo, mas em crédito presumido de ICMS. Isso comprometeu, significativamente, o restante do relatório, pois a classificação equivocada foi mantida ao longo da análise.

Em relação às razões do recurso extraordinário, a IA apresentou síntese adequada da tese sustentada pelo recorrente. Houve, contudo, pequeno deslize ao mencionar o dispositivo legal tido por inconstitucional. Isso porque a IA indicou que o art. 16 da Lei Estadual 8.820/1989 (sem qualquer recorte) teria incidido em inconstitucionalidade, quando, na verdade, apenas o inciso II desse artigo é que foi questionado pelo recorrente. Acrescente-se, ainda, que a IA não fez qualquer alusão à alegada inconstitucionalidade do art. 8º da LC 24/1975, que trata das consequências das concessões de benefícios fiscais relativos ao ICMS sem prévia deliberação dos estados.

No tocante à fundamentação, a IA aduziu que as razões do recurso extraordinário não prosperavam, pois seria correta a compreensão de que, inexistindo o recolhimento efetivo do imposto na saída em razão de redução de base de cálculo, não se justificaria o aproveitamento integral do crédito. Também asseverou que, para ultrapassar essa premissa, seria necessário o reexame do conjunto fático-probatório, o que seria vedado pela Súmula 279/STF, e que o STF

reconheceria, em sua jurisprudência, a legitimidade do estorno proporcional de créditos na hipótese mencionada.

A IA alucinou ao indicar dois casos nessa direção. Quanto ao RE 607.056, é verdade que esse processo é de relatoria do Ministro Dias Toffoli. Contudo, tal precedente não tratou do tema, mas sobre a impossibilidade da incidência do ICMS sobre o fornecimento de água tratada por concessionária de serviço público (Tema 326). Também é certo que não houve interposição de agravo regimental contra o julgamento de tal apelo extremo. Quanto ao ARE 1.106.520, a IA inovou ao dizer que o caso foi de relatoria do Ministro Roberto Barroso (na verdade, a relatoria foi da Ministra Cármem Lúcia, então presidente do STF). Afora isso, o julgado em questão não tratou daquele assunto, tendo o seguimento sido negado por óbice intransponível ao julgamento: o agravo foi contra decisão em que se aplicou a sistemática da repercussão geral na origem. Outrossim, não houve interposição de agravo regimental contra essa decisão.

Na parte dispositiva, a IA negou seguimento ao recurso, o que está em harmonia com a decisão do STF quanto ao caso concreto em questão. Entretanto, tal como nos casos já comentados, aqui a IA também não modulou os efeitos da decisão. Ressalte-se que as peças processuais submetidas à análise do modelo também não fizeram referência à modulação.

## **5 Minuta de decisão elaborada pelo o3 para o RE 851.108 (Tema 825)**

Trata-se de recurso ext[er]aordinário, manejado pela parte recorrente, com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição da República, em face de acórdão unânime proferido pela 6ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, que, à míngua de lei complementar nacional, reputou ilegítima a exigência do ITCMD sobre doação de bem imóvel situado no exterior, instituída pela Lei estadual nº 10.705/2000.

O acórdão recorrido, pedra angular deste exame, ostenta a seguinte ementa, cuja transcrição literal se impõe:

“APELAÇÃO / REEXAME NECESSÁRIO N° 0020249-90.2011.8.26.0032 - ARAÇATUBA - 1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA. AÇÃO MANDAMENTAL. TRIBUTO. ITCMD. IMÓVEL LOCALIZADO NO EXTERIOR.”

Sustenta a parte recorrente que, inexistindo lei complementar federal a disciplinar a matéria, abre-se aos Estados, por força do art. 24, §3º, da Carta Magna, a competência legislativa plena, de molde a legitimar a cobrança do tributo questionado. Invoca, ademais, pretensos precedentes desta Suprema Corte que teriam assentido à atividade legislativa estadual em hipóteses análogas, concluindo pela constitucionalidade do art. 4º, inciso “b”, da Lei paulista 10.705/2000.

Todavia, o julgado impugnado, depois de enfrentar detidamente a tese veiculada, firmou-se na premissa de que a instituição do ITCMD sobre doação de bens localizados no exterior reclama, inexoravelmente, lei complementar nacional, nos termos do art. 155, §1º, III, “b”, da Constituição, inexistente até o presente. O Tribunal de origem, por conseguinte, reconheceu o direito líquido e certo da parte contribuinte de ver sustada a exigência tributária.

Confrontando-se o acórdão recorrido com as razões recursais, evidencia-se que o recurso, embora eloquente em sua retórica, não logra infirmar o fundamento nuclear da decisão hostilizada, qual seja, a imprescindibilidade de lei complementar para a cobrança do ITCMD nas hipóteses descritas. A jurisprudência dominante desta Corte, cristalizada no Tema 825 da repercussão geral (RE 851.108/SP), corrobora integralmente a compreensão firmada pelo Tribunal bandeirante, assentando que “é vedado aos Estados e ao Distrito Federal instituir ITCMD que tenha como fato gerador doação ou causa mortis de bens e direitos havidos no exterior sem a prévia edição de lei complementar federal”.

A irrecusável consonância do acórdão recorrido com a orientação consolidada do Supremo Tribunal Federal afasta, desde logo, a alegada violação constitucional, revelando-se manifesta a ausência de repercussão jurídica capaz de justificar o prosseguimento do apelo extremo. Vale lembrar que o próprio art. 21, §1º, do Regimento Interno desta Corte permite o não conhecimento de recurso cuja pretensão contrarie entendimento pacificado.

Diante do exposto, por absoluta falta de demonstração de plausibilidade jurídica que autorize a reforma do arresto estadual, NEGÓ SEGUIMENTO ao recurso (OpenAI, 2025b).

No tocante ao relatório, a IA identificou, corretamente, o recurso analisado, o permissivo constitucional que o fundamenta, o tribunal de origem, a câmara responsável pelo acórdão recorrido, a unanimidade da decisão e a conclusão alcançada pela referida Corte, incluindo uma síntese dos principais argumentos utilizados no julgamento. A ementa do acórdão recorrido, contudo, não foi transcrita. Em seu lugar, a IA reproduziu o rodapé (que identifica a demanda em julgamento) das páginas do acórdão recorrido e acrescentou palavras-chave relacionadas ao caso.

Quanto às razões do recurso extraordinário, a minuta da IA apresentou de forma adequada a tese central defendida pelo recorrente: a de que os estados federados teriam competência plena para tratar do ITCMD sobre doação de bem imóvel localizado no exterior na ausência de lei complementar federal tratando do assunto. Incidiu, entretanto, em erro ao

citar o dispositivo da lei estadual questionada que tratava da tributação: no lugar de mencionar o art. 4º, inciso II, “b”, da lei questionada, indicou “art. 4º, inciso [sic] ‘b’”.

Na fundamentação, a IA, ao que tudo indica, realizou pesquisa na *internet* para embasar sua decisão. Ela apontou que o entendimento do tribunal *a quo* estaria em harmonia com a jurisprudência do STF, especialmente com o decidido no Tema 825. Cabe destacar, porém, que o trecho citado entre aspas, alusivo ao entendimento da Suprema Corte, não corresponde exatamente à transcrição da tese de repercussão geral fixada para o citado tema e que a IA não fez qualquer alusão à modulação de efeitos estabelecida no contexto do julgamento do citado tema. Convém registrar que, considerando apenas as peças submetidas a sua análise, a IA não tinha como saber que o caso em exame era o próprio paradigma do tema de repercussão geral em tela. Insta anotar, outrossim, que a IA, ao se referir ao art. 21, § 1º, do RISTF, aduziu que esse dispositivo permitiria o “não conhecimento” de recurso que contrariasse entendimento pacificado da Suprema Corte. Contudo, essa hipótese não se aplica ao caso, uma vez que o recurso extraordinário foi conhecido e teve seu mérito julgado.

Na parte dispositiva, a minuta de decisão foi pela negativa de seguimento ao recurso extraordinário, o que está em harmonia com o que o STF decidiu quanto ao mesmo caso.

Como se nota, de maneira parecida com os casos anteriores, aqui a IA igualmente não modulou os efeitos de sua decisão. Registre-se que nenhuma das peças submetidas à análise do modelo versou sobre esse assunto.

## **6 Minuta de decisão elaborada pelo o3 para o RE 776.594 (Tema 919)**

Trata-se de recurso extraordinário interposto com fundamento na alínea a do inciso III do artigo 102 da Constituição da República, no qual a parte recorrente sustenta ofensa direta aos artigos 5º, II; 22, IV; 30, I, II, III e VIII; 145, II; 150, I, II e IV do Texto Magno, afirmando, em síntese, que a taxa de fiscalização e licença cobrada pelo Município carece de lei em sentido estrito que descreva fato gerador legítimo, encerra bitributação e afronta os postulados da razoabilidade, proporcionalidade e estrita legalidade tributária.

O arresto impugnado, lavrado pela Décima Quinta Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, concluiu, com apoio unânime, pela legitimidade da exação municipal, sob os seguintes termos, cuja íntegra transcrevo para fiel confronto das teses:

“APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA - TAXA de fiscalização de torres de antenas - Ocupação e uso do solo - Tributo gerado pelo exercício do poder de polícia municipal representado por órgão fiscalizador - Competência da União não invadida, pois não se

cuida de fiscalização atribuída ao ente federal - Não configurada violação ao alegado direito líquido e certo - Sentença mantida - RECURSO IMPROVIDO.”

Diante do panorama delineado, impõe-se examinar se a decisão combatida contrariou, de forma direta e frontal, a Constituição Federal. O tribunal de origem reconheceu a competência municipal para instituir a taxa, asseverando que o poder de polícia exercido sobre a ocupação do solo por torres e antenas justifica a cobrança, inexistindo usurpação da competência privativa da União nem desrespeito ao princípio da legalidade, porquanto há lei local instituindo o tributo e definindo a atividade fiscalizatória conexa. Ao revés do que sustenta a parte recorrente, o acórdão recorrido firmou-se em premissas de direito infraconstitucional — interpretação da legislação municipal e aplicação dos artigos 77 e 78 do Código Tributário Nacional — cujo reexame não se viabiliza em sede extraordinária, ante o óbice da Súmula 279 desta Suprema Corte.

Ademais, a alegada bitributação não se evidencia, pois o acórdão assentou inexistir identidade de hipótese de incidência entre a taxa municipal e qualquer exação federal. Assim, para infirmar a conclusão firmada seria imprescindível revolver o conjunto normativo infraconstitucional e os elementos fáticos que lastrearam a decisão, providência igualmente vedada neste momento processual.

No tocante aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e retributividade, a insurgência reveste-se de caráter genérico, sem indicação de parâmetro constitucional concreto diretamente violado pelo acórdão recorrido; carece, pois, do requisito da repercussão geral apta a demonstrar transcendência, restrito que está o debate à valoração de circunstâncias locais da atividade de polícia administrativa.

Cumpre notar, por derradeiro, que o prequestionamento dos dispositivos constitucionais apontados, embora suscitado em embargos de declaração, não revela, por si, ofensa autônoma, pois o tribunal de origem examinou a matéria reputando desnecessário ampliar a fundamentação, inexistindo negativa de prestação jurisdicional.

Desse modo, à vista do que dispõe o artigo 102, §3º, do Regimento Interno desta Corte, e porque o recurso não se volta contra decisão que vulnera diretamente a Constituição, carecendo de requisitos mínimos de admissibilidade, NEGO SEGUIMENTO ao recurso (OpenAI, 2025b).

Quanto ao relatório, a IA identificou, corretamente, o recurso em julgamento, o permissivo constitucional que fundamentou o apelo extremo e os dispositivos constitucionais apontados como violados na matéria de fundo. Também identificou, com acerto, o tribunal de origem, a câmara responsável pelo acórdão recorrido, a unanimidade da decisão e a conclusão alcançada pela Corte *a quo*, além de transcrever, ipsis litteris, a ementa do acórdão recorrido.

Cumpre realçar, por outro lado, que a IA não fez qualquer menção aos embargos de declaração opostos contra o citado acórdão, os quais foram rejeitados.

Em relação às razões do recurso extraordinário, nota-se que foram mencionados, com acerto, os dispositivos constitucionais tidos como violados quanto à questão de fundo. Apenas deixou-se de citar os dispositivos constitucionais apontados como ofendidos (arts. 5º, LV e XXXV; e 93, IX, da Constituição Federal) em razão da alegada falta de atendimento, pelo Tribunal de origem, dos embargos de declaração.

Quanto à fundamentação, os argumentos da IA estão voltados à negativa de seguimento ao recurso extraordinário. Desde logo, percebe-se que a minuta em comento foi em sentido oposto ao que decidiu o STF, que deu provimento ao recurso extraordinário no julgamento desse caso. Ressalte-se que a IA consignou que o recurso extraordinário encontraria óbice na Súmula 279, que não permite o reexame do conjunto fático-probatório nessa seara, e expôs a ideia de que o tribunal de origem teria solucionado a controvérsia com base em normas infraconstitucionais. Sobre a alegada existência de bitributação, realçou que a instância *a quo* teria afastado isso, ao indicar que não existiria identidade de hipótese de incidência entre a taxa municipal impugnada e qualquer exação federal. Quanto à suposta violação da razoabilidade, proporcionalidade e retributividade, aduziu que as alegações da parte recorrente seriam genéricas, “sem indicação de parâmetro constitucional concreto diretamente violado pelo acórdão recorrido”, estando, ainda, o debate restrito “à valoração de circunstâncias locais da atividade de polícia administrativa”. Ainda asseverou que o tribunal de origem não teria incidido em negativa de prestação jurisdicional.

Como nos casos anteriormente comentados, a IA não modulou os efeitos da decisão, sendo certo que as peças processuais submetidas a sua análise não tangenciaram esse assunto.

## **7 Minuta de decisão elaborada pelo o3 para o RE 1.287.019 (Tema 1.093)**

Trata-se de recurso ext[er]aordinário interposto pela parte recorrente contra acórdão unânime da 4ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios que, em mandado de segurança, afastou a exigência de lei complementar para a cobrança do diferencial de alíquota do ICMS nas operações interestaduais, fulcrando-se na premissa de que a Emenda Constitucional n.º 87/95 já teria instituído validamente a exação. O julgado consignou, verbis: “APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. DIFERENÇA DE ALÍQUOTA DO ICMS (DIFAL). OPERAÇÕES INTERESTADUAIS. EMENDA

**CONSTITUCIONAL N° 87/96. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR. DESNECESSIDADE.”**

A recorrente sustenta violação aos arts. 146, I e III, “a”, e 155, § 2.º, XII, “a”, “c”, “d” e “i”, todos da Constituição da República, alegando que a cobrança do DIFAL somente se legitimaria após a edição de lei complementar nacional, premissa esta desconsiderada pelo Tribunal de origem, o que configuraria afronta ao princípio da legalidade tributária e à reserva de lei complementar. Aduz, ainda, negativa de prestação jurisdicional e deficiência de fundamentação, em ofensa aos arts. 5.º, LIV e LV, e 93, IX, da Carta Magna.

O confronto entre o acórdão recorrido e as razões recursais revela que a Corte a quo, embora tenha reconhecido a legitimidade da via mandamental para debater os efeitos concretos do ato normativo, adotou entendimento frontalmente oposto à orientação firmada por este Supremo Tribunal, que, no bojo do RE 1287019 (Tema 1.093), assentou a imprescindibilidade de lei complementar para estabelecer a sistemática do DIFAL, modulando, inclusive, os efeitos de sua decisão. O aresto impugnado, ao proclamar “desnecessária” tal lei complementar, distancia-se da ratio decidendi firmada no referido precedente de repercussão geral, incidindo, por conseguinte, no óbice do art. 102, § 3.º, da Constituição, o qual impõe observância obrigatória às decisões proferidas em regime de repercussão geral.

Não procede, outrossim, a alegação de negativa de prestação jurisdicional. O Tribunal distrital enfrentou, de modo suficiente, as questões ventiladas, apenas concluindo em sentido diverso do pretendido pela parte. Divergência interpretativa não se confunde com omissão ou ausência de fundamentação, inexistindo violação aos arts. 5.º, XXXV, LIV e LV, nem ao art. 93, IX, da Constituição.

Dessarte, a insurgência recursal limita-se a repisar matéria já pacificada pela jurisprudência desta Corte em sentido diverso ao pretendido, carecendo de plausibilidade jurídica. À luz do art. 1.030, I, “a”, do Código de Processo Civil, combinado com o art. 21, § 1.º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, impõe-se o reconhecimento da manifesta improcedência do recurso, facultada à parte a via adequada para eventual adequação tributária a partir dos efeitos modulados no Tema 1.093.

Ante o exposto, NEGO SEGUIMENTO ao recurso (OpenAI, 2025b).

No que diz respeito ao relatório, ela indicou, corretamente, o tipo de recurso analisado, o tribunal de origem e a turma responsável pelo acórdão recorrido. Trouxe a conclusão da Corte a quo (de que não seria necessária a edição de lei complementar para a cobrança do ICMS-difal discutido nos autos), bem como a síntese da fundamentação que sustentou essa conclusão. No entanto, houve uma pequena imprecisão, ao afirmar que o tribunal de origem teria adotado a

premissa de que a EC 87/2015 teria “instituído” validamente a tributação. Na realidade, o tribunal de origem indicou que essa emenda não instituiu o ICMS-difal, mas apenas ampliou sua aplicação. Quanto à ementa, a IA transcreveu-a em parte, reproduzindo apenas o cabeçalho. Note-se que foi replicado o erro material constante da ementa original de que se trataria da “EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 87/96 (*sic*)”.

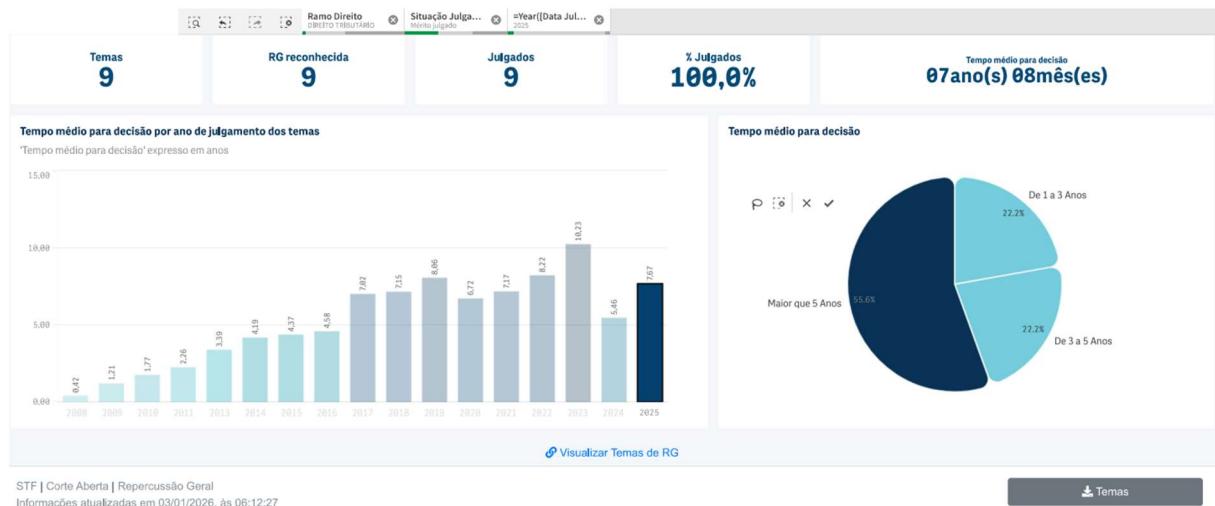
Em relação ao recurso extraordinário, a IA resumiu adequadamente a tese defendida pelo recorrente – a cobrança do ICMS-difal debatido nos autos somente seria possível após a edição de lei complementar nacional, sob pena de afronta à legalidade tributária e à reserva de lei complementar – e indicou, com precisão, quais foram os dispositivos constitucionais tidos por violados. Também mencionou a alegada negativa de prestação jurisdicional e a deficiência de fundamentação.

Quanto à fundamentação, percebe-se que a IA realizou consulta na *internet* para resolver a questão principal do recurso extraordinário. Com efeito, ela se baseou na orientação firmada pela Corte no julgamento do próprio Tema 1.093 para consignar que a edição de lei complementar é imprescindível para estabelecer a sistemática do ICMS-difal e que o tribunal de origem afrontou esse entendimento. Nesse ponto, a IA ainda registrou que houve modulação dos efeitos da decisão, mas sem especificar quais seriam os termos dessa modulação. No mais, ela aduziu que o tribunal *a quo* teria enfrentado, suficientemente, as questões debatidas e que divergência interpretativa não se confundiria com omissão ou ausência de fundamentação.

Apesar de a IA ter identificado que o acórdão recorrido violou o entendimento firmado no julgamento do Tema 1.093, ela, estranhamente, negou seguimento ao recurso extraordinário, indicando que ficaria facultado à parte “a via adequada para eventual adequação tributária a partir dos efeitos modulados no Tema 1.093”. Como se nota, não conseguiu a IA aplicar a modulação estabelecida no julgamento do citado tema de repercussão geral no caso concreto.

## ANEXO A – TEMPO MÉDIO PARA DECISÃO DOS TEMAS COM RG RECONHECIDA SEGUNDO A CORTE ABERTA

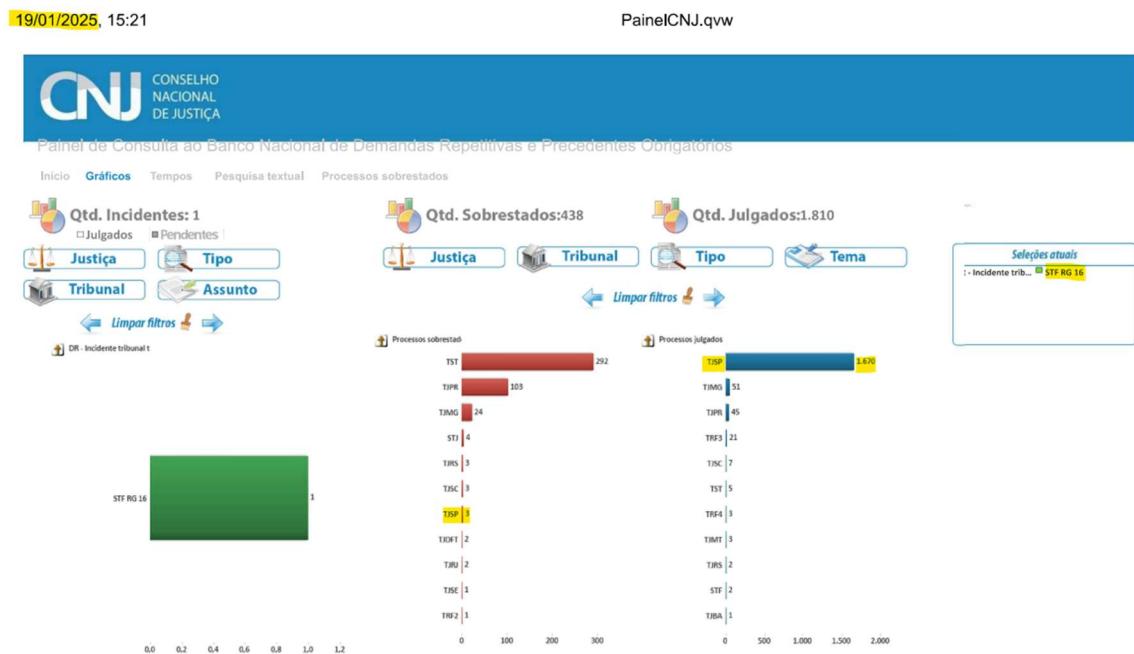
Gráfico 25 – Tempo médio para decisão dos temas com RG reconhecida em matéria tributária com mérito julgado em 2025, segundo a plataforma Corte Aberta



Fonte: STF.

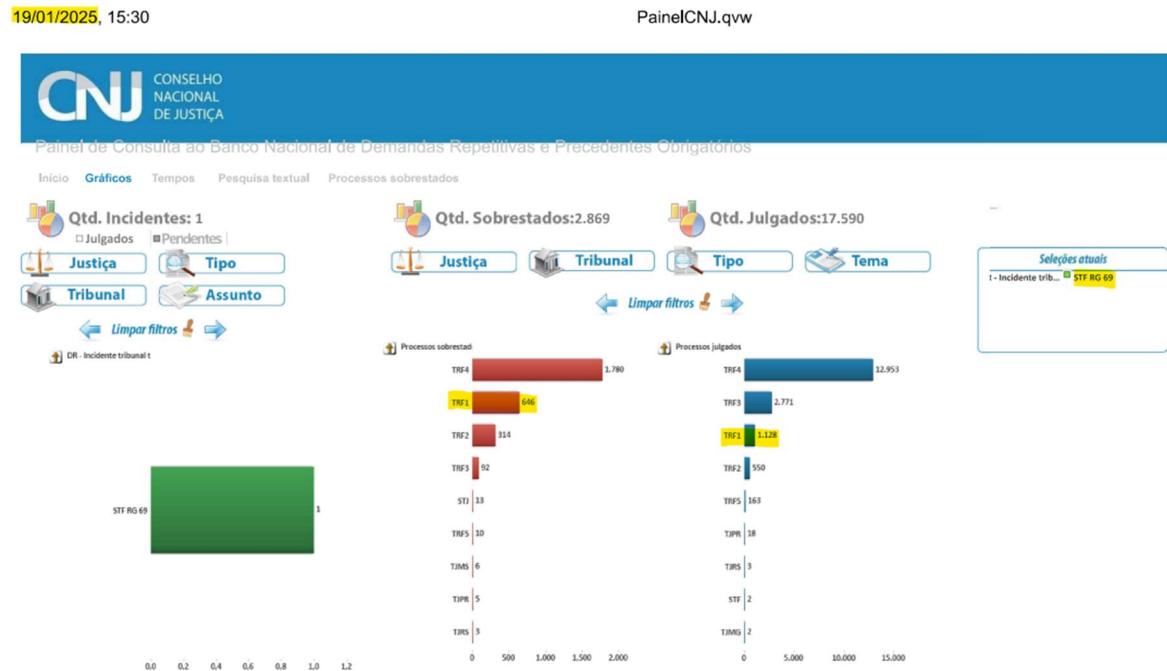
## ANEXO B – POPULAÇÕES DE PROCESSOS NOS TRIBUNAIS PESQUISADOS, VINCULADOS AOS TEMAS SELECIONADOS

Gráfico 26 – População de processos no TJSP vinculados ao Tema 16, segundo o Painel de Consulta ao BNPR em 19/01/2025 (15h21)



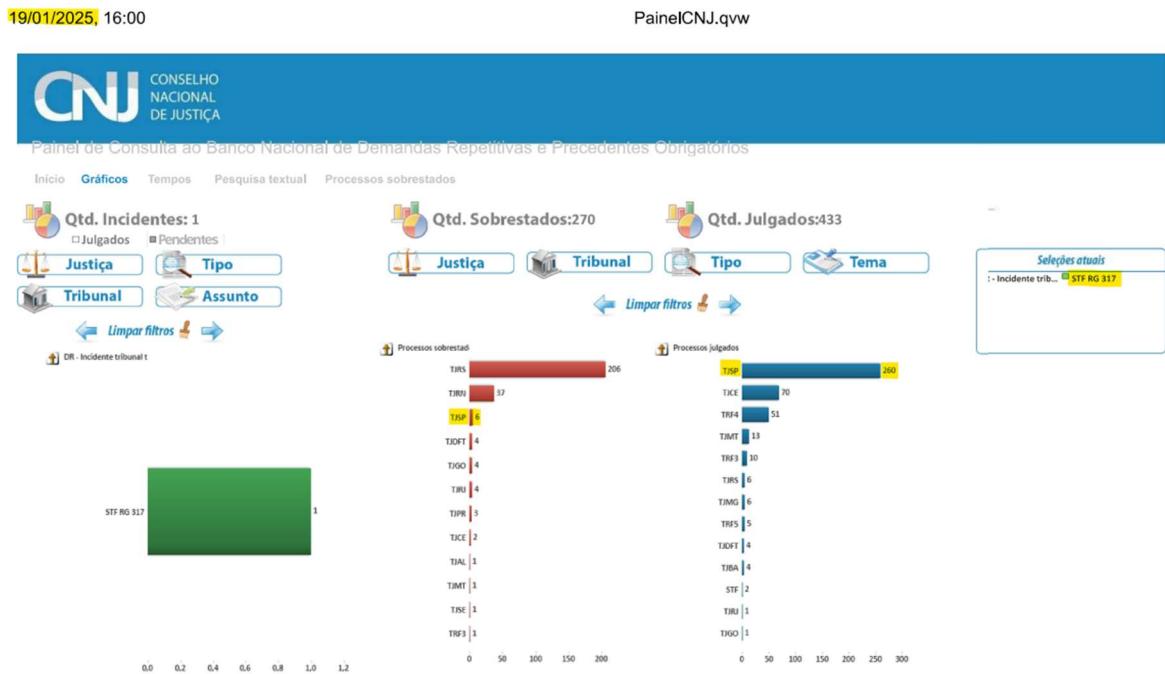
Fonte: CNJ.

Gráfico 27 – População de processos no TRF1 vinculados ao Tema 69, segundo o Painel de Consulta ao BNPR em 19/01/2025 (15h30)



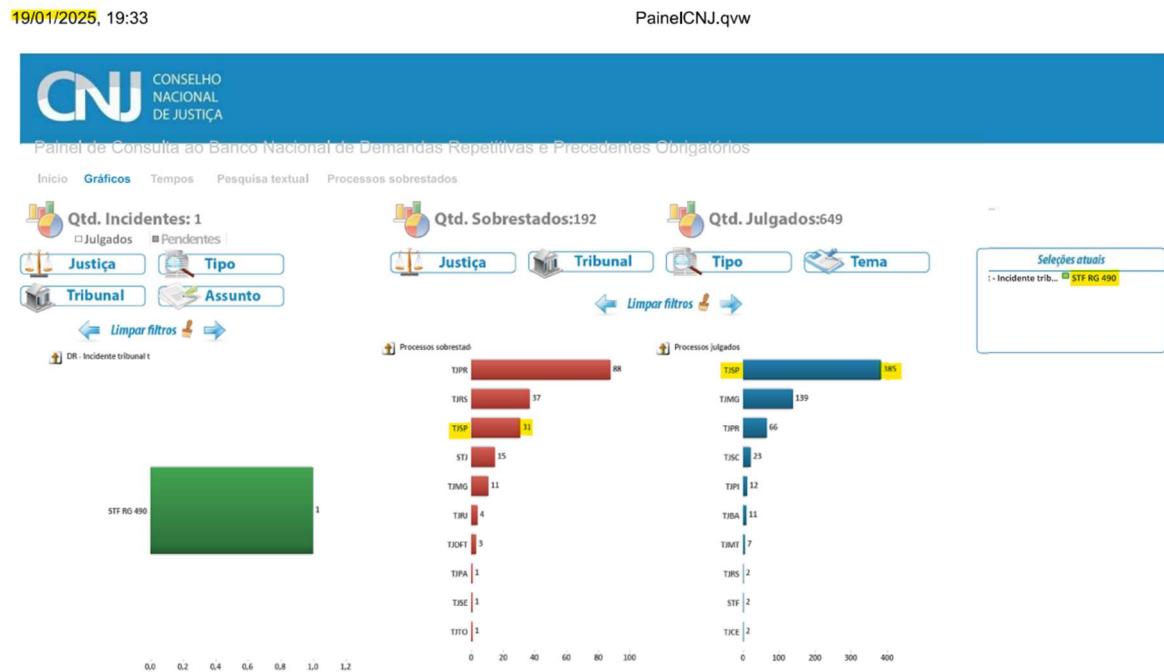
Fonte: CNJ.

Gráfico 28 – População de processos no TJSP vinculados ao Tema 317, segundo o Painel de Consulta ao BNPR em 19/01/2025 (16h00)



Fonte: CNJ.

Gráfico 29 – População de processos no TJSP vinculados ao Tema 490, segundo o Painel de Consulta ao BNPR em 19/01/2025 (19h33)



Fonte: CNJ.

Gráfico 30 – População de processos no TJSP vinculados ao Tema 825, segundo o Painel de Consulta ao BNPR em 19/01/2025 (20h15)

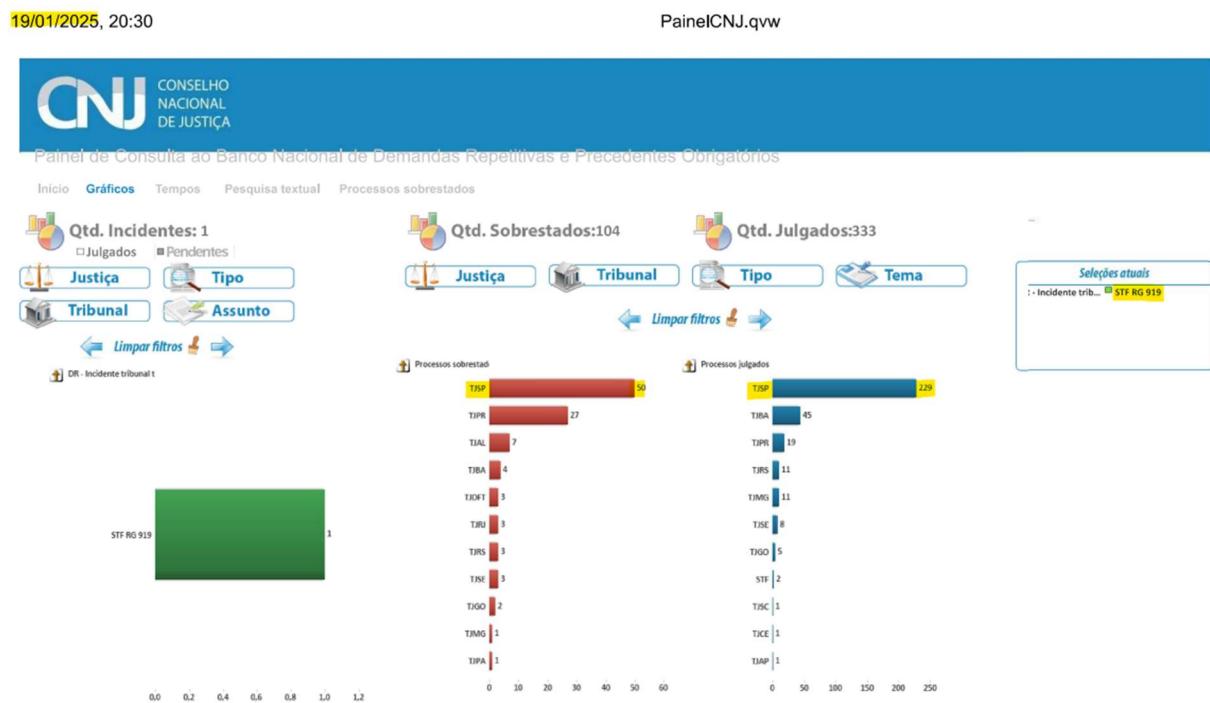
19/01/2025, 20:15

PainelCNJ.qvw



Fonte: CNJ.

Gráfico 31 – População de processos no TJSP vinculados ao Tema 919, segundo o Painel de Consulta ao BNPR em 19/01/2025 (20h30)



Fonte: CNJ.

Gráfico 32 – População de processos no TJSP e no TJDFT vinculados ao Tema 1.093, segundo o Painel de Consulta ao BNPR em 19/01/2025 (20h52)

19/01/2025, 20:52

PainelCNJ.qvw



Fonte: CNJ.

## ANEXO C – PRIMEIRO PROMPT: QUESTIONÁRIO A SER RESPONDIDO PELA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Seu objetivo é responder as seguintes perguntas sobre o processo a seguir. Em suas respostas, transcreva também literalmente o texto de cada pergunta, incluindo a referência à identificação da pergunta (exemplo: “a.”, “b.”, etc). Nunca renumere suas respostas mantendo como referência somente a letra correspondente a cada pergunta.

- a. Qual recurso está sendo julgado (recurso extraordinário ou agravo em recurso extraordinário)?
- b. Qual órgão julgador proferiu o acórdão recorrido? Cite a turma e o nome do tribunal.
- c. Houve reforma ou confirmação de decisão anterior?
- d. O acórdão recorrido foi proferido por unanimidade de votos ou por maioria?
- e. Quais são os fundamentos apresentados pelo relator?
- f. Qual é a transcrição literal da ementa? Saiba que a ementa é um pequeno texto que tem início em caixa alta e geralmente tem uma série de tópicos. O parágrafo seguinte tem início com "Vistos, relatados (...)" e não deve ser transscrito.
- g. Qual foi o juízo de admissibilidade do recurso extraordinário (admissão ou inadmissão) e quais os seus fundamentos? Liste todos os fundamentos sem perder nenhum detalhe. Além disso, transcreva a parte dispositiva (ou a conclusão).
- h. O recurso extraordinário foi interposto com fundamento em qual dispositivo constitucional (art. 102, III, a, b, c ou d, da CF)?
- i. Quais os dispositivos indicados como violados e quais os argumentos relevantes do recurso?
- j. Quais os pedidos formulados no recurso?
- k. Há contrarrazões?
- l. Quais são os argumentos relevantes do recurso?
- m. Há um título específico de demonstração de repercussão geral? Se sim, o texto desse título de demonstração especifica quais seriam as circunstâncias concretas que fariam incidir a repercussão geral para além de alegações genéricas dos seguintes aspectos: econômico, político, social ou jurídico? Na argumentação, é mencionado algum tema de repercussão geral, precedente ou causa de repercussão geral presumida? Responda sem perder nenhum detalhe.

n. Há demonstração do prequestionamento explícito? Se sim, qual é o prequestionamento feito?<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> As perguntas “a”, “h”, “i”, “j”, “l”, “m” e “n” foram associadas ao recurso extraordinário, sendo que a pergunta “a” também foi endereçada ao agravo. As perguntas “b”, “d”, “e” e “f” foram relacionadas ao acórdão recorrido, enquanto a pergunta “c” foi dirigida ao acórdão dos embargos de declaração. Por fim, as perguntas “g” e “k” foram conectadas à decisão de admissibilidade do recurso extraordinário.

## **ANEXO D – SEGUNDO PROMPT: CONSOLIDAÇÃO**

Elabore uma decisão judicial SEMPRE iniciando exatamente da seguinte forma: "Trata-se de recurso extraordinário" ou "Trata-se de agravo em recurso extraordinário..." Somente essas duas alternativas são possíveis. Vá direto ao ponto a partir daí e evite fazer introduções genéricas. Ainda que se trate de um relatório, nunca diga "O presente relatório..." em qualquer parte do texto. Escreva em parágrafos com linguagem jurídica formal utilizando a seguinte lista de informações jurídicas, organizadas em ordem alfabética conforme identificado em cada ponto (a., b., c., etc.). Seu principal objetivo é confrontar o acórdão recorrido com as razões do recurso extraordinário. Mesmo que a sua fonte seja uma lista de tópicos, a elaboração final do seu texto nunca deve ser escrita em tópicos ou organizada em respostas pontuais e numeradas, e sim em parágrafos concatenados de maneira fluida, utilizando um estilo elegante de redação.