



# Litigantes repetitivos e modulação no controle de constitucionalidade<sup>1</sup>

*Repeat players and modulation of effects in the control of constitutionality*

*Litigantes reincidentes y modulación de efectos en el manejo de constitucionalidad*

**Susana Henriques da Costa<sup>2</sup>**

Universidade de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0850-3609>  
E-mail: [suscosta@hotmail.com](mailto:suscosta@hotmail.com)

**Marcos Rolim da Silva<sup>3</sup>**

Universidade de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7690-8598>  
E-mail: [marcosrolims@hotmail.com](mailto:marcosrolims@hotmail.com)

## Resumo

O artigo tem como objetivo investigar se os litigantes repetitivos gozam de vantagens estratégicas na busca da modulação de efeitos, no controle de constitucionalidade realizado pelo STF. Para tanto, parte-se do marco teórico de Marc Galanter, segundo o qual litigantes repetitivos possuem vantagens estratégicas em face de litigantes habituais. Ainda, considera-se

<sup>1</sup> COSTA, Susana Henriques da; SILVA, Marcos Rolim da. Litigantes repetitivos e modulação no controle de constitucionalidade. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 2, n. 1, p. 185-223, jan./jun. 2022.

<sup>2</sup> Professora Doutora em Processo Civil da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Doutora e Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo. Pesquisadora visitante no Global Legal Studies Center da University of Wisconsin – Madison Law School e pesquisadora visitante na Università degli Studi di Firenze. Atualmente é Promotora de Justiça e Chefe de Gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça no Ministério Público do Estado de São Paulo. É membro do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais, do Instituto Brasileiro de Direito Processual, da Rede de Pesquisa Justiça Civil e Processo Contemporâneo (PROCNET) e da Law and Society Association. É mãe de uma filha de 5 anos e de um filho de 3 anos. É atuante na causa das mulheres na ciência. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8381569332022183>.

<sup>3</sup> Mestre em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará. Integrante do Grupo de Pesquisa “Acesso à Justiça e Litigância Repetitiva”, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Membro da Associação Norte-Nordeste de Professores de Processo – ANNEP. Advogado. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6937121204477607>.

que a modulação da eficácia temporal das decisões em controle de constitucionalidade é terreno fértil para disputas judiciais sobre o alcance e limites das normas constitucionais. A hipótese adotada é a de que os litigantes repetitivos, sim, gozam de vantagens estratégicas no pleito de modulação de efeitos. Para testar a hipótese, realizou-se levantamento empírico de recursos extraordinários julgados sob a sistemática da repercussão geral.

## Palavras-chave

Controle de constitucionalidade; Modulação de Efeitos; Segurança Jurídica; Excepcional Interesse Social; Repercussão Geral.

## Sumário

1. Introdução. 2. A tipologia de partes, segundo Marc Galanter. 3. A modulação de efeitos no controle de constitucionalidade brasileiro. 4. Estudo da modulação de efeitos, em recursos extraordinários julgados sob a sistemática da repercussão geral. 5. Conclusão.

## Abstract

This paper investigates if repeat players have strategic advantages in seeking to modulate efficacy of decisions from the Federal Supreme Court (STF), considering span in time, in the control of constitutionality. In order to do so, it is adopted the theoretical landmark established by Marc Galanter, based on which repetitive litigants have strategic advantages in lieu of habitual litigants. In addition, it is assumed that the modulation of efficacy considering span in time of decisions in control of constitutionality is fertile territory for legal disputes on the reach and limits of constitutional norms, as interpreted by the STF. The adopted hypothesis is that repeat players do have strategic advantages in seeking to modulate efficacy of decisions from the Federal Supreme Court (STF). In order to test it, it was carried an empirical analysis of extraordinary appeals reviewed under the general repercussion methodology. The conclusion reached is that repeat players have strategic advantages, consistent in the naturally internalized arguments favourable to repetitive litigantes by the STF, at least considering the analysed cases.

## Keywords

Control of constitutionality; Modulation of effects; Legal certainty; Special social interest; General repercussion.

## Contents

1. Introduction. 2. Typology of parts, per Marc Galanter. 3. The modulation of effects in Brazil's control of constitutionality. 4. Study on modulation of effects in extraordinary appeals reviewed under the methodology of general repercussion. 5. Conclusion.

## Resumen

El artículo tiene como objetivo investigar si los litigantes repetitivos gozan de ventajas estratégicas en la búsqueda de modulación de efectos, en el control de constitucionalidad realizado por el STF. Para eso, partimos del teórico Marc Galanter, según el cual los litigantes repetitivos tienen ventajas sobre los litigantes habituales. Todavía, se considera que la modulación de la eficiencia temporal de las decisiones en revisión judicial es un terreno fértil para las disputas judiciales sobre los alcances y límites de las normas constitucionales. La hipótesis adoptada es la que los litigantes repetitivos, esos sí, gozan de ventajas estratégicas en la pretensión de modulación de efectos. Para oponerse a esa hipótesis se ha realizado un levantamiento empírico de los recursos extraordinarios juzgados bajo el sistema de repercusión general. Se concluye, así, la existencia de ventajas estratégicas para los litigantes repetitivos consistentes con la interiorización natural de argumentos favorables a los litigantes reincidentes, al menos en términos del universo de casos analizados en la investigación empírica.

## Palabras clave

Manejo de constitucionalidad; Modulación de Efectos; Seguridad Jurídica; Interés Social Excepcional; Repercusión General.

## Índice

1. Introdução. 2. La tipología de las partes, según Marc Galanter. 3. La modulación de efectos en el manejo de la constitucionalidad brasileño. 4. Estudio de la modulación de efectos en recursos extraordinarios juzgados bajo el sistema de repercusión general. 5. Conclusión.

## 1. Introdução

O presente artigo tem o objetivo de responder se os chamados “litigantes repetitivos” (*repeat players*) apresentariam vantagens estratégicas em sua litigância perante o Supremo Tribunal Federal, especificamente no pleito de atribuição de efeitos prospectivos aos julgados dessa Corte. Tal pergunta de trabalho é motivada por algumas premissas.

A primeira delas é o fato de ser atribuído à modulação de efeitos no controle de constitucionalidade – introduzida no direito positivo brasileiro pelo art. 27 da Lei nº 9.868/1999<sup>4</sup> – o papel de resguardo da segurança jurídica, bem como o de fomento da proteção da confiança.

A segunda premissa reside na crescente – ou, quiçá, estabelecida – relevância do uso do *stare decisis* no direito brasileiro. Afinal, em um sistema jurídico que atribui força normativa aos precedentes judiciais, ganha notoriedade o uso de técnicas voltadas para a distinção e superação de precedentes e, consequentemente, para a garantia de que tal evolução não gere insegurança jurídica ou quebras repentinas de expectativa.

A terceira premissa é baseada na tipologia de partes pensada por Marc Galanter (1974) em seu seminal artigo “*Why the ‘Haves’ come out ahead: speculations on the limits of legal change*”, segundo a qual os chamados “litigantes repetitivos” (*Repeat Players*, no original) gozariam de vantagens estratégicas decorrentes de sua participação recorrente nas arenas de resolução de conflitos, comparativamente aos “litigantes ocasionais” (*One-Shotters*, no original), haja vista a diferença entre seus tamanhos, recursos disponíveis e objetivos perseguidos.

Por fim, parte-se de constatações alcançadas por alguns estudos sobre modulação no controle de constitucionalidade, notadamente as realizadas por Ravi Peixoto (2018), Guilherme Villas Bôas e Silva (2020) e Flávio Miranda Molinari (2021), os quais diagnosticam uma inconstância no uso de critérios para a modulação dos efeitos das decisões em controle de constitucionalidade

---

<sup>4</sup> BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília: Presidência da República, [2009]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm). Acesso em: 29 abr. 2022.

pelo STF, em especial quando utilizado o argumento do “excepcional interesse social” inscrito no art. 27 da Lei 9.868/1999.

Reputa-se, aqui, que tal inconstância abre um nítido flanco para que litigantes repetitivos criem estratégias, de longo prazo, para o convencimento dos membros do STF sobre a possibilidade de modulação de efeitos do controle de constitucionalidade em casos que lhes favoreçam.

Assim, formula-se hipótese segundo a qual os litigantes repetitivos, sim, gozam de vantagens estratégicas, para o pleito de modulação dos efeitos, no controle de constitucionalidade realizado perante o Supremo Tribunal Federal.

Para se testar tal hipótese, será realizada análise qualitativa da argumentação empreendida por litigantes repetitivos *vis a vis* o resultado de tais requerimentos, em casos julgados pelo STF sob o regime da repercussão geral.

## 2. A tipologia de partes, segundo Marc Galanter

“*Why the ‘Haves’ come out ahead*”<sup>5</sup> é um artigo de Marc Galanter que investiga como a arquitetura de um sistema de justiça – o que, segundo as premissas do autor, engloba não só as normas, como também as práticas, as relações entre os atores envolvidos e as instituições de justiça – condiciona e limita o seu uso para fins de perseguição de fins redistributivos (GALANTER, 1974, p. 95-96).

Uma das conclusões de Galanter (1974) é a de que “os que têm” (“*Haves*”) – ou seja, pessoas, entidades ou corporações dotadas de maiores recursos – tendem a atuar com vantagens no sistema de justiça por fatores tais como as disparidades entre os usos do sistema de justiça pelos diversos atores em uma sociedade; o modo de oferta de serviços jurídicos através de profissionais especializados no auxílio às partes na solução de conflitos; o modo de funcionamento e a capacidade de absorção de casos pela infraestrutura institucional existente para a solução de conflitos; e as regras existentes em determinado sistema jurídico.

---

<sup>5</sup> GALANTER, 1974.

Para chegar a essa constatação, um dos pressupostos genéricos fundamentais adotados por Galanter (1974) é o de que a sociedade possui atores com diversos níveis de riqueza e poder, os quais mantêm, entre si, relações competitivas ou parcialmente cooperativas, manifestando interesses contrapostos<sup>6</sup>.

É a partir dessa pressuposição que Galanter (1974) estabelece uma tipologia de partes, a qual é baseada na frequência com que estas lançam mão do acesso às cortes. Em função de diferenças em seu tamanho, direito aplicável e recursos disponíveis, seria possível constatar uma divisão entre atores que acessam as cortes de forma eventual e esporádica, os “*one-shotters*” (OS), e aqueles que as utilizam de forma recorrente e se envolvem em muitos litígios semelhantes ao longo do tempo, os “*repeat players*” (RP)<sup>7</sup>.

É importante frisar que, ao definir os contornos ideais dos RPs e OSs, Galanter (1974) utiliza uma linguagem derivada de um raciocínio de viés marcadamente econômico. Afinal, segundo o autor, os RPs, além de serem unidades de maior dimensão (pense-se, por exemplo, em um grande conglomerado transnacional ou mesmo um Estado ou Município), deteriam menores “parcelas de interesse” (*stakes*) se comparadas ao valor total em discussão (não necessariamente um valor pecuniário, ressalte-se). Os OSs, por outro lado, seriam unidades menores, que deteriam “parcelas de interesse” em valores altos em comparação com o valor total em jogo, ou mesmo tão pequenas que os benefícios possíveis não estimulariam sua perseguição em litígio.

---

<sup>6</sup> Há outras premissas estabelecidas por Galanter (1974) como pano de fundo de suas considerações. Elas são descritas em termos intencionalmente genéricos, o que acusa a intenção do autor em alcançar conclusões e propostas universalizantes. Tais premissas, além da contraposição de interesses entre agentes desiguais, são as de que: (a) na sociedade (pensada em tese), há um sistema legal por meio do qual disputas e conflitos são solucionados por instituições assemelhadas a tribunais, as quais visam aplicar normas pré-existentes de forma imparcial; (b) as regras e procedimentos dessas instituições são complexas, demandando, não raro, o auxílio de intermediários especializados para lidar com elas; (c) parte das regras aplicadas pelos tribunais são desenvolvidas no processo de adjudicação, existindo um sistema de comunicação por meio do qual o resultado do julgamento de determinado caso afetará o resultado de casos julgados no futuro; (d) os recursos das instituições de julgamento são insuficientes para uma resolução absolutamente satisfatória de todos os casos, de modo que às partes é permitido, e até encorajado, que façam acordos; (e) há diversos níveis de instituições, de modo que há aquelas que estão “no topo”, e estabelecem as regras a serem aplicadas, e há as instituições de “piso”, às quais se atribui a tarefa de garantir a eficácia dessas regras; (f) as regras estabelecidas pelas instituições de “topo” nem sempre se mostram efetivas no “piso”, por diversos fatores, como problemas na comunicação, limitação de recursos, habilidades, compromisso etc. (ibid., p. 96-97). Em que pese a existência de diversas premissas, procurou-se destacar a que salienta a desigualdade entre partes com interesses contrapostos, por essa ser uma das principais bases das constatações mais percipientes de Marc Galanter (1974), especialmente no que toca à proposição de uma tipologia de partes.

<sup>7</sup> Como admite o autor, essa é uma generalização simplificadora da realidade, pois um mesmo indivíduo poderia ser, em determinada situação, um OS, e, em outras, um RP. Conforme dito por Galanter (1974, p. 97-98), “*devemos pensar em OS-RP como um continuum, não como um par dicotômico*”.

Idealmente, assim, Galanter (1974) tipifica os RPs como os atores que: (i) participam ou preveem participação em litígios em série; (ii) possuem baixas “parcelas de interesse” no resultado de cada caso; e (iii) possuem os recursos necessários para perseguir seus interesses em longo prazo.

Ao seu turno, os OSs possuem demandas “grandes” demais (relativamente ao tamanho do ator em questão), ou “pequenas” demais (em relação aos custos das soluções disponíveis) para serem gerenciadas racionalmente ou de forma rotineira (GALANTER, 1974, p. 98).

Muito embora não possa ser visto de forma isolada da disponibilidade de recursos, a característica dos RPs a figurar como o fiel da balança nas vantagens por eles usufruídas – ponto em que reside uma das constatações mais fecundas do pensamento de Galanter (1974) –, é que a participação desses atores em uma série de casos – ou a mera capacidade de neles estarem presentes – os torna “combatentes” qualificados, com potencial de desequilibrar o “jogo” da litigância ou de mesmo transmutá-lo em um completamente distinto do “jogado” pela parte contrária.

Isso ocorre, de modo geral, pelo fato de a repetição de participações em casos similares, aliada à disponibilidade de recursos, permitir: (i) que os RPs diluam seus custos de participação nas arenas de resolução de conflitos, pois acumulam informações pela mera repetição de casos – com aumento de assimetrias informativas eventualmente já existentes, ao menos em comparação com os OSs –; e (ii) que o valor total para o cálculo da relação “custo x benefício” deixe de ser um caso isolado, passando a ser um número agregado de casos.

Analiticamente, as vantagens estratégicas percebidas pelos RPs são as seguintes:

3. A precedência da participação em casos similares permite que os RPs construam um histórico para, assim, antecipar os passos dos casos futuros, o que Galanter (1974) chama de “inteligência de antecipação” (*advance intelligence*).
4. Os RPs desenvolvem *expertise* na participação em casos similares e possuem pronto acesso a especialistas, na medida em que se beneficiam da diluição de custos mediante economia de escala.

5. Como os RPs estão em constante contato com os atores institucionais, aqueles dispõem de oportunidades de construir, com estes, relações informais facilitadoras.
6. Os RPs possuem interesse em estabelecer uma reputação como litigantes e negociadores qualificados, contrariamente aos OSs, os quais não possuem o mesmo interesse em manter tal reputação, e encontram maiores dificuldades em se comprometerem com negociações.
7. Os RPs possuem menor aversão a riscos, de modo que eles podem adotar estratégias para maximizar seus ganhos em uma série de casos, ainda que isso repercuta na perda em alguns deles. Os OSs, ao seu turno, têm maior probabilidade de adotar estratégias que visem reduzir as chances de maiores perdas.
8. A litigância pode ser utilizada pelos RPs tanto para a busca por ganhos imediatos, quanto para influenciar a elaboração ou alteração de normas (aqui vistas em sentido amplo, incluindo-se os precedentes das Cortes).
9. Os RPs podem estar interessados nas próprias regras aplicáveis à litigância de qual participam, a fim de que possam influenciar sua atuação nos casos futuros, bem como maximizar seus ganhos (ou reduzir prejuízos) a longo prazo. Por exemplo, um RP pode estar menos interessado no resultado de um caso específico de direito do consumidor, do que na possibilidade de estabelecer práticas concernentes à distribuição dos ônus probatórios. Outro exemplo é o do RP que “testa as águas”, a fim de ver reconhecida sua legitimidade processual para ajuizamento de certas demandas. Os OSs, no entanto, possuem, em regra, grande interesse no resultado do caso em apreço, de modo que a impressão do que se tem como um resultado favorável pode variar entre os RPs e os OSs<sup>8</sup>.
10. Os RPs mais provavelmente conseguirão discernir quais regras têm potencial de eficácia – o que Galanter chama de “penetração” – e quais se apresentam apenas como compromissos simbólicos. Assim, eles poderão antever situações nas quais deverão admitir derrotas que levarão a tais compromissos simbólicos, mas que repercutirão em ganhos tangíveis.

---

<sup>8</sup> A partir dessa premissa estabelecida por Galanter (1974), Almeida (2020, p. 26-59) realizou percutiente estudo empírico em torno da atuação estratégica do setor jurídico do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, direcionada, especificamente, a estabelecer novo entendimento jurisprudencial, de modo a tornar obrigatório o prévio requerimento administrativo como requisito de aferição do interesse processual, nas demandas voltadas à obtenção de benefícios previdenciários.



11. Como a penetração de regras depende, em grande parte, dos recursos das partes, os RPs possuem maior probabilidade de investir no ganho de eficácia das regras que lhes são favoráveis (1974, p. 98-103).

Galanter (1974) propõe, ainda, uma taxonomia de conflitos, tendo como critério a posição estratégica das partes. Para o autor, há quatro formas de configuração de conflitos: (i) OS x OS; (ii) RP x OS; (iii) OS x RP; (iv) RP x RP. O autor constrói, então, um quadro contendo esses tipos básicos de conflito.

Para facilitar a compreensão do quadro, segundo os padrões de conflitos existentes no Brasil, utiliza-se, aqui, a adaptação proposta por Asperti *et al* (2019, p. 11-33):

Figura 1 – Taxonomia de conflitos, baseada no quadro de litigância no Brasil

"Autor Réu"	Repeat Player (RP)	One-Shotter (OS)
Repeat Player (RP)	"RP x RP: Empresa privada x concessionária de serviços públicos Empresa privada x Fazenda Pública (p. ex.: repetição de indébitos)"	"OS x RP: Pessoa física x Empresa Privada (p. ex.: inscrição indevida em cadastro de devedores) Pessoa física x INSS Pessoa física x concessionárias de serviço público (indenização por cobranças indevidas)"
One-Shotter (OS)	"RP x OS: Banco x Pessoa física (cobrança de débitos bancários) Fazenda Pública x Pessoa Física (cobrança de débitos tributários)"	"OS x OS: Divórcio Conflito entre vizinhos"

Fonte: ASPERTI *et al.*, 2019, p. 17, tradução livre.

As vantagens usufruídas pelos RPs revelam como a litigância não é apenas o espaço da disputa entre partes antagônicas segundo as regras previamente postas, mas ela também é uma própria via de criação e efetivação de regras. Nessa arena, os RPs possuem, a princípio, formas de antecipar estratégias para a maximização de suas chances de sucesso.

Aliás, ao fazer considerações sobre como a disposição de regras em um sistema de justiça, em geral, favorece os “que têm”, Galanter (1974, p. 123-124) comenta que regras pré-estabelecidas, ainda que construídas por mecanismos de consenso entre “os que têm” e “os que não têm”, tendem a favorecer grupos defensores de “interesses mais antigos e culturalmente dominantes”, pelo fato de que estes conseguiriam direcionar seus recursos para garantir efetividade a regras que os favoreçam<sup>9</sup>.

Essa generalização feita por Galanter (1974) atrai uma reflexão sobre como os litigantes repetitivos poderiam empreender estratégias para a criação – ou delimitação – de regras, a partir da formação de precedentes judiciais na realidade brasileira.

Um terreno fértil para tanto estaria, justamente, no campo da modulação da eficácia temporal do controle de constitucionalidade, porquanto tal técnica pressupõe o reconhecimento da natureza criativa da atividade judicial e, consequentemente, da formulação de precedentes como uma arena de disputa para a criação de normas jurídicas.

### 3. A modulação de efeitos no controle de constitucionalidade brasileiro

Segundo Mauro Cappelletti (1992, p. 115-117), em linhas gerais, os sistemas de controle de constitucionalidade apresentam dois modelos no que toca aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade: o estadunidense e o austríaco.

O modelo estadunidense, baseado na premissa estabelecida por Alexander Hamilton (2011, p. 685) de que “nenhum acto legislativo contrário à Constituição pode ser válido” –, parte da ideia de que a declaração de inconstitucionalidade teria efeito meramente declarativo.

O modelo austríaco, por outro lado, tem como pressuposto a noção de que as leis são válidas e eficazes até que o pronunciamento da Corte Constitucional

---

<sup>9</sup> Essas premissas estão na base de algumas de suas propostas para reformulação do sistema de justiça, tal como a mudança de regras voltadas a estimular a organização e encorajar a litigância entre os “que não têm”; bem como a organização de atores “que não têm” em grupos coesos, com habilidade de atuação de forma coordenada, de investimento em estratégias em longo prazo, entre outras vantagens auferidas pelos RPs (GALANTER, 1974, p. 141).

diga o contrário, podendo esta, por um juízo discricionário, estabelecer a partir de qual momento a lei inconstitucional deixaria de produzir efeitos. A declaração de inconstitucionalidade no modelo austríaco, portanto, teria natureza constitutiva (CAPPELLETTI, 1992, p. 115-117).

Sucedem que, dada a influência inicial do modelo estadunidense sobre o controle de constitucionalidade brasileiro – o qual, até a Emenda Constitucional nº 16, de 26.11.1965<sup>10</sup>, limitava-se ao controle difuso –, a dogmática constitucional majoritária e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal seguiam o dogma da nulidade da lei inconstitucional<sup>11</sup>, isto é, de que a lei inconstitucional seria “natimorta” e, portanto, de que a declaração de inconstitucionalidade teria eficácia meramente declaratória e, por tal motivo, com retroatividade *ex tunc*<sup>12</sup>.

Pontes de Miranda (2000, v.6, p. 58), já antes da Constituição de 1988, combatia a ideia da eficácia meramente declaratória da decisão que reconhece a inconstitucionalidade de uma lei. Para esse autor, “a decisão que negasse a inconstitucionalidade argüida seria declarativa; a que afirmasse, não: desconstituiria; é como qualquer decisão que, a respeito de negócio jurídico nulo para A, ou B, decreta a nulidade”. Entendia Pontes de Miranda, portanto, tratar-se de decisão com eficácia constitutiva negativa.

De todo modo, conquanto se tenha debatido a possibilidade de inclusão, na Constituição de 1988<sup>13</sup>, de previsão normativa para a atribuição de eficácia *ex nunc* à declaração de inconstitucionalidade<sup>14</sup>, a chamada modulação de efeitos só foi introduzida no ordenamento jurídico nacional com a Lei 9.868/1999, através

<sup>10</sup> BRASIL. [Constituição (1946)]. **Emenda constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965**. Altera dispositivos constitucionais referentes ao Poder Judiciário. Brasília: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc16-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc16-65.htm). Acesso em: 29 abr. 2022.

<sup>11</sup> Ana Paula Ávila (2009, p. 48-49) alerta, por outro lado, que o Supremo Tribunal Federal, antes mesmo da Lei 9.868/99, conferia, excepcionalmente, efeitos *ex nunc* a algumas de suas decisões, caso do: RE 105.789, RE 122.202, RE 78.549, RE 78.209, RE 79.682 e RE 78.533.

<sup>12</sup> Gilmar Mendes vê, nesse posicionamento, uma transposição forçada da doutrina estadunidense, cujo entendimento sobre a eficácia temporal da declaração de inconstitucionalidade se vê amparada pela doutrina do *stare decisis* (MENDES; BRANCO, 2021, p. 1350).

<sup>13</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 abr. 2022.

<sup>14</sup> A proposta foi apresentada pelo então Deputado Maurício Corrêa – que viria, futuramente, a se tornar ministro do Supremo Tribunal Federal – nos debates da Assembleia Constituinte. A proposta, entretanto, não prevaleceu (MOLINARI, 2021, p. 56-58).

de seu art. 27, o qual estabelece que, em vista de *razões de segurança jurídica* ou de *excepcional interesse social*, pode o Supremo Tribunal Federal restringir temporalmente os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, pelo voto de dois terços de seus membros.

A modulação visa, assim, estabelecer um marco temporal da eficácia da declaração de inconstitucionalidade diferente da retroatividade *ex tunc*, seja fixando que a lei inconstitucional produzirá efeitos até a data de prolação do juízo de inconstitucionalidade, ou até algum outro momento de referência, para o futuro ou, mesmo, para o passado (como, por exemplo, a data de concessão de uma medida cautelar em controle concentrado de constitucionalidade).

Segundo Ravi Peixoto (2018, p. 359), a modulação de efeitos seria uma regra de transição voltada à tutela da segurança jurídica, tanto em seu aspecto objetivo, quanto em sua manifestação subjetiva, na forma de proteção da confiança<sup>15</sup>.

É importante pontuar, contudo, que, para Humberto Ávila (2021, p. 392), a proteção da confiança se diferencia da segurança jurídica por se tratar, aquela, de uma manifestação “subjetivada” desta, ou seja,

(...) um instrumento de defesa de interesses individuais nos casos em que o particular, não sendo protegido pelo direito adquirido ou pelo ato jurídico perfeito, em qualquer âmbito, inclusive no tributário, exerce a sua liberdade, em maior ou menor medida, confiando na validade (ou na aparência de validade) de um conhecido ato normativo geral ou individual e, posteriormente, tem a sua confiança frustrada pela descontinuidade da sua vigência ou dos seus efeitos, quer por simples mudança, quer por revogação ou anulação, quer, ainda, por declaração da sua invalidade (ÁVILA, 2021, p. 386-392).

A modulação, para tal autor, visa, sim, à proteção da segurança jurídica em sua dimensão objetiva – isto é, como uma norma objetiva, abstrata e protetiva de interesses coletivos<sup>16</sup> –, não para a defesa de interesses específicos.

<sup>15</sup> A ligação entre a modulação de efeitos e proteção da confiança é realizada por Fredie Didier Jr. (2015, v.1, p. 142).

<sup>16</sup> O autor ilustra esse ponto ao afirmar que, muito embora a liberdade possa fundamentar o pleito de modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade, não se trataria do exercício concreto da liberdade por alguém, mas, sim, o direito abstrato de todos à liberdade (ÁVILA, 2021, p. 392).

Segundo Antônio do Passo Cabral (2020, p. 241), a modulação de efeitos no controle de constitucionalidade apenas estaria dentro de um panorama mais amplo de regras de transição voltadas à proteção da segurança jurídica, sob a perspectiva da continuidade – em oposição à ideia de imutabilidade dos atos jurídicos.

Ao visualizar a continuidade como um novo paradigma de proteção da segurança jurídica, o qual propõe um equilíbrio entre alterabilidade e permanência de posições jurídicas consolidadas, Cabral (2021, p. 373-374) posiciona a modulação de efeitos sob o gênero das regras de transição, as quais visariam disciplinar situações de quebra de continuidade e que encontrariam sua expressão mais genérica no art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>17</sup> (Decreto-Lei nº 4.657/1942), introduzido pela Lei nº 13.655/2018<sup>18</sup> (CABRAL, 2021, p. 641).

O tema da modulação ganhou força, em tempos mais recentes, por conta da generalização de suas hipóteses de aplicação, com o advento do Código de Processo Civil<sup>19</sup> (CPC) de 2015.

O art. 927, § 3º, desse diploma prevê a possibilidade de modulação para situações outras que não apenas o controle de constitucionalidade, dispondo que “na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica”.

Tal previsão está em sintonia com a valorização à força normativa dos precedentes empreendida pelo CPC/2015, afinal, se é inerente a um sistema

<sup>17</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm). Acesso em: 29 abr. 2022.

<sup>18</sup> “Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.”(BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm). Acesso em: 29 abr. 2022).

<sup>19</sup> BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 29 abr. 2022.

jurídico que se vale do *stare decisis* a possibilidade de superação de precedentes (PEIXOTO, 2018, p. 273), também o é o uso de técnicas que se voltem a proteger as legítimas expectativas normativas geradas para os jurisdicionados com base em precedentes, sejam eles obrigatórios ou persuasivos (PEIXOTO, 2018, p. 302).

Entretanto, como as decisões judiciais, costumeiramente, são endereçadas para o tempo passado, a retroatividade das decisões em controle de constitucionalidade continuam a ser a regra, dependendo a modulação de efeitos de razões fático-jurídicas relevantes (PEIXOTO, 2018, p. 298).

Nesse ponto, o art. 27 da Lei 9.868/1999 exige, para a modulação de efeitos no controle de constitucionalidade exercido pelo STF, que esteja configurado ao menos um dos requisitos alternativos por ele enunciados, a saber, *razões de segurança jurídica* ou o *excepcional interesse social*.

Entretanto, à primeira vista, percebe-se uma inconstância na conceituação atribuída pelo Supremo Tribunal Federal a tais requisitos. Essa foi a conclusão a que chegaram os estudos de Ravi Peixoto (2018), Guilherme Villas Bôas e Silva (2020) e Flávio Miranda Molinari (2021) – citados, aqui, a título exemplificativo.

Peixoto (2018), após análise da jurisprudência do STF sobre modulação de efeitos, conclui que

*(...) não se percebe um padrão decisório na jurisprudência do STF. Até porque não se chega a ser perceptível uma uniformização do que seria o princípio da segurança jurídica, confiança legítima ou boa-fé objetiva para a Corte. Em geral, cada Ministro manifesta sua própria concepção de cada uma das normas, sendo ainda mais comum a sua mera invocação, sem maiores explicações* (PEIXOTO, 2018, p. 325, grifos no original).

Segundo esse mesmo autor, os únicos padrões perceptíveis na jurisprudência do STF seriam o de que à superação de precedentes seriam atribuídos efeitos retroativos (*ex tunc*), e de que, em matéria tributária, tal Corte não admitiria a modulação de efeitos (PEIXOTO, 2018, p. 326-327).

A pesquisa de Silva (2020) apresenta resultados ligeiramente distintos. Isso porque seu levantamento, além de ter concluído que o STF realiza a modulação quando se depara com casos envolvendo matéria tributária (sua pesquisa, aliás,

é centrada apenas em tal área do direito), encontrou alguns padrões levados em consideração pelo STF, para tanto.

Em primeiro lugar, Silva (2020, p. 42) concluiu que prepondera, no STF, o debate da modulação sob a perspectiva do requisito da “segurança jurídica”, relativamente ao requisito do “excepcional interesse social”, na medida em que, em 76% dos casos tributários analisados, não haveria qualquer discussão acerca de eventuais impactos da decisão sobre as contas públicas.

No que toca ao requisito da “segurança jurídica”, esse autor compreende que alguns fatores influenciam para que seja reconhecida a necessidade de modulação com base em tal argumento. Assim, as “razões de segurança jurídica” seriam relevantes quando a decisão a ser proferida pelo STF resultar em uma alteração de um entendimento jurisprudencial anterior, mas desde que este: (i) seja oriundo do próprio STF, rechaçando-se que a contrariedade em relação a decisões de outros tribunais atente contra a segurança jurídica; (ii) tenha resultado de posicionamento adotado pelo Plenário do STF; e (iii) resulte de acórdãos já transitados em julgado. Excepcionalmente, o autor também compreende como relevante a preexistência de uma medida cautelar deferida inicialmente, ou mesmo de uma súmula vinculante (SILVA, 2020, p. 55-57).

Silva (2020) é mais reticente ao tentar identificar padrões nas decisões do STF quando esteja em análise a possibilidade de modulação sobre o ângulo do “excepcional interesse social”. Segundo esse autor, o que se verifica de modo mais frequente é o rechaço do STF ao uso do argumento a partir de alegações genéricas, por parte da Fazenda Pública, de “significativa repercussão econômica”, sem que haja a apresentação de dados concretos acerca de eventual impacto da decisão de inconstitucionalidade sobre serviços básicos prestados à sociedade (SILVA, 2020, p. 91).

O que mais chama atenção no estudo de Silva (2020), para os fins deste trabalho, é a análise feita sobre o papel da argumentação da Fazenda Pública no pleito de modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Segundo o levantamento desse autor, dos 144 processos analisados – os quais envolvem matéria tributária, desde a edição da Lei 9.868/1999 –, a Fazenda Pública teria requerido a modulação em 77 processos, representando 53% do total (SILVA, 2020, p. 93).

Ademais, nota-se uma evolução na linha de argumentação empreendida pela Fazenda Pública a fim de obter a modulação de efeitos sob o argumento do “excepcional interesse social”, a qual espelha uma tentativa de amoldar as razões apresentadas às considerações do STF sobre os requisitos necessários para a configuração dessa hipótese autorizadora da modulação (SILVA, 2020, p. 93).

A primeira linha de argumentação, empreendida logo após a edição da Lei 9.868/1999, é caracterizada pela superficialidade das razões apresentadas pela Fazenda Pública, as quais se amparariam em alegações genéricas sobre o impacto negativo da decisão sobre as contas públicas (SILVA, 2020, p. 94).

A segunda linha, adotada no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 363.852<sup>20</sup>, distingue-se pelo momento processual no qual se teria apresentado o argumento do impacto sobre as contas públicas. Muito embora repetindo a superficialidade das razões apresentadas, estas teriam sido apresentadas mediante petição direcionada ao Ministro Relator no dia do julgamento do mérito do processo (SILVA, 2020, p. 95).

A terceira estratégia, percebida no julgamento do Recurso Extraordinário 559.937<sup>21</sup>, seria caracterizada pela apresentação oral do pleito, após a finalização do julgamento de mérito, ocasião em que o Procurador da Fazenda Nacional teria pedido a palavra para expor o montante da perda financeira que seria sentida pela Fazenda Pública (SILVA, 2020, p. 97).

Por fim, a quarta estratégia relatada consiste na apresentação do pedido de modulação após a finalização do julgamento do mérito do processo. Silva (2020, p. 99) relata que essa estratégia foi adotada no Recurso Extraordinário 595.838<sup>22</sup>, ocasião em que se pleiteou, via embargos de declaração, a limitação temporal da declaração de inconstitucionalidade. O autor observa, ainda, que, a partir da adoção dessa estratégia, o pleito de modulação passou a vir acompanhado de uma nota técnica elaborada pelo próprio Fisco.

Essa quarta estratégia continua a ser utilizada pela Fazenda Pública para fazer valer o argumento do “excepcional interesse social”. Todavia, segundo Silva,

<sup>20</sup> STF, RE 363852, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 3 fev. 2010.

<sup>21</sup> STF, Tribunal Pleno, RE 559937, Rel. Min. Ellen Gracie, Rel. p/acórdão Min. Dias Toffoli., j. 20 mar. 2013.

<sup>22</sup> STF, RE 595838, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 23 abr. 2014.



ela teria em comum com as outras o fato de não ter surtido efeito, ainda, sobre o padrão decisório dos ministros do STF. Nesse particular, o que se perceberia é uma maior probabilidade de modulação quando o argumento financeiro é levado de ofício por algum dos ministros do Supremo Tribunal Federal (SILVA, 2020, p. 100-102).

Por fim, o estudo de Flávio Miranda Molinari (2021) apresenta resultados semelhantes ao de Guilherme Villas Bôas e Silva (2020). Para Molinari (2021, p. 130), a modulação de efeitos se torna mais provável sob o argumento das “razões de segurança jurídica”, especialmente diante de uma alteração de entendimento do próprio STF. Já no que toca ao requisito do “excepcional interesse social”, o STF tenderia a rechaçar o que o autor chama de “argumentos metajurídicos”, isto é, alegações genéricas de cunho consequencialista ou econômico, porém destituídas de uma base empírica a demonstrar o prejuízo a direitos fundamentais da sociedade (MOLINARI, 2021, p. 168).

A partir dos estudos citados acima, o que se tem, de convergente, são as constatações de que: (i) muito embora se possa perceber alguns padrões na construção do entendimento do STF sobre os requisitos para a modulação de efeitos descritos no art. 27 da Lei 9.868/1999, há uma indefinição sobre os conceitos de “razões de segurança jurídica” e “excepcional interesse social”; e (ii) a Fazenda Pública – que se amolda ao arquétipo do Litigante Repetitivo – possui notória capacidade de aprendizado e adaptação ao entendimento do STF acerca do que constitui um “excepcional interesse social” em matéria tributária – muito embora sua estratégia, segundo Silva (2020), ainda não tenha surtido o efeito esperado pelo Fisco.

Reputa-se, assim, que tal inconstância abre um nítido flanco para que litigantes repetitivos criem estratégias, de longo prazo, para o convencimento dos membros do STF sobre a possibilidade de modulação de efeitos do controle de constitucionalidade em casos que lhes favoreçam.

O presente trabalho parte da hipótese de que os litigantes repetitivos gozam, de fato, de vantagens estratégicas, no pleito de modulação dos efeitos, no controle de constitucionalidade realizado perante o Supremo Tribunal Federal.

Para se testar tal hipótese, será realizada análise qualitativa da argumentação empreendida por litigantes repetitivos *vis a vis* o resultado de tais requerimentos, em casos julgados pelo STF sob o regime da repercussão geral.

## 4. Estudo da modulação de efeitos, em recursos extraordinários julgados sob a sistemática da repercussão geral

Para se testar a hipótese apresentada acima, realizou-se um levantamento de casos nos quais o Supremo Tribunal Federal houvesse discutido a possibilidade de modulação de efeitos. A busca de processos foi efetuada no *site* do STF, precisamente, na aba dedicada à pesquisa de jurisprudência.

A princípio, realizou-se, no dia 14.2.2022, um levantamento inicial com base em todos os casos apresentados a partir do uso da palavra-chave “modulação”, ocorrendo o retorno de 803 acórdãos<sup>23</sup>.

Tendo em vista as limitações do presente trabalho, assim como o prazo para sua conclusão, estabeleceu-se um recorte em torno dos recursos extraordinários julgados sob a sistemática da repercussão geral, nos quais já houvesse ocorrido o trânsito em julgado, logo, com a finalização dos debates sobre modulação de efeitos<sup>24</sup>.

Assim, adotaram-se dois filtros adicionais, possibilitados pela própria ferramenta de pesquisa de jurisprudência do STF, consistentes no uso dos termos “Repercussão Geral” e, em seguida, “Mérito”. Chegou-se, enfim, ao número de quarenta casos (acórdãos)<sup>25</sup>.

Os casos são: RE 560.626, RE 559.943, RE 377.457, RE 600.885, RE 596.177, RE 586.453, RE 559.937, RE 567.985, RE 580.963, RE 630.733, RE 587.371, ARE

<sup>23</sup> [PESQUISA de jurisprudência: STF]. **Supremo Tribunal Federal**, [2022]. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=modula%C3%A7%C3%A3o&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=modula%C3%A7%C3%A3o&sort=_score&sortBy=desc). Acesso em: 18 fev. 2022.

<sup>24</sup> Considerando que a repercussão geral da questão constitucional debatida, como requisito de admissibilidade do recurso extraordinário (tal como previsto no § 3º do art. 102 da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional nº 45/2004), é vista como um dos elementos que contribuem à tendência de aproximação dos contornos do recurso extraordinário aos meios e efeitos do controle concentrado de constitucionalidade, isto é, sua “objetivação” (MEDINA, 2017, p. 119-120), concluiu-se que o recorte estabelecido não traria prejuízos à análise da argumentação empreendida pelos litigantes e ministros do Supremo Tribunal Federal, quando estivesse em debate a possibilidade de modulação nos casos selecionados.

<sup>25</sup> [PESQUISA de jurisprudência: STF]. **Supremo Tribunal Federal**, [2022]. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&is\\_repercussao\\_geral=true&is\\_repercussao\\_geral\\_merito=true&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=100&queryString=modula%C3%A7%C3%A3o&sort=date&sortBy=asc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&is_repercussao_geral=true&is_repercussao_geral_merito=true&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=100&queryString=modula%C3%A7%C3%A3o&sort=date&sortBy=asc). Acesso em: 18 fev. 2022.

728.188, RE 635.739, ARE 666.334 RG, RE 658.026, RE 680.089, RE 635.688, RE 590.809, ARE 709.212, RE 638.115, RE 593.727, RE 723.651, RE 704.292, RE 593.849, RE 838.284, RE 650.898, RE 574.706, RE 601.720, RE 929.670, RE 657.718, RE 636.886, RE 612.707, RE 628.075, RE 1.014.286, RE 603.624, RE 611.874, RE 1.287.019, RE 851.108, RE 630.137, RE 1.221.446.<sup>26</sup>

Desses, nove casos foram excluídos. Cinco deles porque não havia peças eletrônicas suficientes para se analisar a argumentação das partes e interessados<sup>27</sup>; um, pois não tratava, efetivamente, de modulação de efeitos, mas, sim, de modulação de causa de diminuição de pena<sup>28</sup>; um, porque apenas mencionou modulação ocorrida em outro processo<sup>29</sup>; e dois, porque, muito embora a questão

<sup>26</sup> STF, RE 560626, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 12 jun. 2008; STF, RE 559943, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 12 jun. 2008; STF, RE 377457, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 17 set. 2008; STF, RE 600885, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 9 fev. 2011; STF, RE 596177, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 1º ago. 2011; STF, RE 586453, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, Rel. p/acórdão Min. Dias Toffoli, j. 20 fev. 2013; STF, RE 559937, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, Rel. p/acórdão Min. Dias Toffoli, j. 20 mar. 2013; STF, RE 567985, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 18 abr. 2013; STF, RE 580963, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 18 abr. 2013; STF, RE 630733, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 15 maio 2013; STF, RE 587371, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 14 nov. 2013; STF, ARE 728188, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 18 dez. 2013; STF, RE 635739, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 19 fev. 2014; STF, ARE 666334 RG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 3 abr. 2014; STF, RE 658026, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 9 abr. 2014; STF, RE 680089, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 17 set. 2014; STF, RE 635688, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 16 out. 2014; STF, RE 590809, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 22 out. 2014; STF, ARE 790212, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 13 nov. 2014; STF, RE 638115, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 19 mar. 2015; STF, RE 593727, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, Rel. p/acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 14 maio 2015; STF, RE 723651, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 4 fev. 2016; STF, RE 704292, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 19 out. 2016; STF, RE 593849, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, j. 19 out. 2016; STF, RE 838284, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 19 out. 2016; STF, RE 650898, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/acórdão Min. Roberto Barroso, j. 1º fev. 2017; STF, RE 574706, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 15 mar. 2017; STF, RE 601720, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. p/acórdão Min. Marco Aurélio, j. 19 abr. 2017; STF, RE 929670, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Rel. p/acórdão Min. Luiz Fux, j. 1º mar. 2018; STF, RE 657718, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/acórdão Min. Roberto Barroso, 22 maio 2019; STF, RE 636886, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 20 abr. 2020; STF, RE 612707, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, j. 15 maio 2020; STF, RE 628075, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. p/acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 18 ago. 2020; STF, RE 1014286, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, Rel. p/acórdão Min. Edson Fachin, j. 31 ago. 2020; STF, RE 603624, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 23 set. 2020; STF, RE 611874, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, Rel. p/acórdão Min. Edson Fachin, j. 26 nov. 2020; STF, RE 1287019, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/acórdão Min. Dias Toffoli, j. 24 fev. 2021; STF, RE 851108, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 1º mar. 2021; STF, RE 630137, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 1º mar. 2021; STF, RE 1221446, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 21 jun. 2021.

<sup>27</sup> STF, RE 560626, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 12 jun. 2008; STF, RE 559943, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 12 jun. 2008; STF, RE 377457, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 17 set. 2008; STF, RE 600885, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 9 fev. 2011; STF, RE 596177, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 1º ago. 2011; STF, ARE 666334 RG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 3 abr. 2014.

<sup>28</sup> STF, ARE 666334 RG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 3 abr. 2014.

<sup>29</sup> STF, RE 590809, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 22 out. 2014.

da modulação tenha sido proposta por um dos ministros, ela não foi objeto de qualquer debate pelos demais membros do STF<sup>30</sup>. Ou seja, apenas 31 casos foram efetivamente analisados.

Para a leitura dos casos, elaborou-se um formulário contendo as seguintes questões a serem respondidas: (i) “Número do Processo” (ou seja, o número do recurso); (ii) “Matéria” (por exemplo, Tributário, Previdenciário etc.); (iii) “Quem pediu a modulação?”; (iv) “É RP ou OS?”, para se aferir a participação dos litigantes repetitivos e eventuais; (v) “Qual dos fundamentos previstos no art. 27 da Lei 9868/99 foi utilizado no pedido de modulação?”, a fim de se saber em quais casos se fundamentou o pedido nas “razões de segurança jurídica”, no “excepcional interesse social”, ou em ambos os requisitos; (vi) “Qual a base fática apresentada para justificar o pedido de modulação?”; (vii) “Qual foi o momento processual do pedido de modulação?”, para se aferir eventuais estratégias de convencimento adotadas no pleito de modulação; (viii) “A modulação foi concedida?”; e (ix) “Qual foi o fundamento do acolhimento/rejeição do pedido de modulação?”.

O preenchimento desse formulário teve o objetivo de se identificar padrões na análise da modulação de efeitos pelo STF, seja na argumentação empreendida pelas partes e interessados, seja nos fundamentos utilizados pelo STF no acolhimento ou rejeição.

O que se observou foi que, entre os recursos analisados, quatorze tratavam sobre Direito Tributário, três sobre Administrativo (Concurso Público), quatro sobre Administrativo (Servidor Público), quatro sobre Previdenciário, um sobre Trabalhista, um a respeito de Direito Eleitoral, dois sobre Direito Processual, e dois que tratavam de mais de um tema, sendo um de Direito Processual conjugado com Eleitoral, e um conjugado com Previdenciário.

Chama atenção a notória predominância de casos tributários perante outras matérias. Cogita-se se tal dado não se justifica pela percepção dos ministros do STF acerca da capacidade de multiplicação de processos judiciais, a partir de determinada tese estabelecida acerca da constitucionalidade de alguma prática adotada pela Fazenda Pública; e, também, com a ligação direta existente entre a atividade arrecadatória do Estado, orçamento e governabilidade.

<sup>30</sup> STF, RE 593727, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, Rel. p/acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 14 maio 2015; STF, RE 657718, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/acórdão Min. Roberto Barroso, j. 22 maio 2019.

De todo modo, não se observou qualquer padrão envolvendo o tipo de matéria analisada e a possibilidade de modulação, no caso concreto. Todavia, isso pode indicar uma maior propensão em, ao menos, discutir-se tal possibilidade em casos em que esteja em debate a capacidade de arrecadação do Poder Público.

Aliás, tais temas indicam que o Poder Público se encontra, na grande maioria dos casos, em um dos polos dos recursos analisados. Especificamente, identificaram-se apenas dois casos, o ARE 728.188 e o RE 929.670<sup>31</sup>, ambos tratando de Direito Eleitoral, em que não há uma contraposição típica a um interesse de litigante repetitivo – em que pese no ARE 728.188 o recorrente ser o Ministério Público Eleitoral, o qual pode ser visto como um RP.

Ao contrário do que, a princípio, poderia se cogitar, a iniciativa para a modulação, na grande maioria dos casos (21 recursos<sup>32</sup>), partiu dos próprios ministros do STF, já no momento do julgamento:

**Tabela 1 – Iniciativa da modulação**

<b>Número do processo</b>	<b>Quem pediu a modulação?</b>
RE 586.453	Ministro(a), de ofício
RE 559.937	União
RE 567.985	Ministro(a), de ofício
RE 580.963	Ministro(a), de ofício
RE 630.733	Ministro(a), de ofício
RE 587.371	Ministro(a), de ofício
ARE 728.188	Ministro(a), de ofício
RE 635.739	Ministro(a), de ofício

<sup>31</sup> STF, ARE 728188, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 18 dez. 2013; STF, RE 929670, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Rel. p/acórdão Min. Luiz Fux, j. 1º mar. 2018.

<sup>32</sup> Em dois desses casos, no RE 601.720 (STF, RE 601720, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. p/acórdão Min. Marco Aurélio, j. 19 abr. 2017) e no RE 1.014.286 (STF, RE 1014286, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, Rel. p/acórdão Min. Edson Fachin, j. 31 ago. 2020), os pedidos de modulação foram reiterados em sede de embargos de declaração opostos pelos interessados em face dos acórdãos que julgaram os méritos dos recursos. No caso específico do RE 1.014.286, os embargos de declaração foram opostos pelo Estado de São Paulo, o qual se enquadra como um litigante repetitivo, para fins desse artigo.

Número do processo	Quem pediu a modulação?
RE 658.026	Ministro(a), de ofício
RE 680.089	Ministro(a), de ofício
RE 635.688	Santa Lucia S/A
ARE 709.212	Ministro(a), de ofício
RE 638.115	Ministro(a), de ofício
RE 723.651	Ministro(a), de ofício
RE 704.292	Conselho Regional de Enfermagem – COREN/PR
RE 593.849	Instituto para Desenvolvimento do Varejo – IDV
RE 838.284	CREA/PR CREA/MT CREA/AM CREA/MS CREA/BA CREA/SC CREA/PE CONFEA PROJETEC (em sentido distinto)
RE 650.898	Município de Alecrim
RE 574.706	União
RE 601.720	Ministro(a), de ofício Barrafor Veículos Ltda.
RE 929.670	Ministro(a), de ofício
RE 636.886	Tribunal de Contas da União União
RE 612.707	Estado de São Paulo
RE 628.075	Ministro(a), de ofício
RE 1.014.286	Ministro(a), de ofício Estado de São Paulo
RE 603.624	União APEX-Brasil
RE 611.874	Ministro(a), de ofício

Número do processo	Quem pediu a modulação?
RE 1.287.019	Ministro(a), de ofício
RE 851.108	Ministro(a), de ofício
RE 630.137	Ministro(a), de ofício
RE 1.221.446	Ministro(a), de ofício

Fonte: Elaboração dos autores.

Percebeu-se, ainda, que na maioria dos casos em que a iniciativa não partiu de algum ministro, mas, sim, das partes ou interessados, a modulação não foi deferida:

**Tabela 2 – Relação entre iniciativa da modulação e sua concessão (excluídos os Ministros)**

Número do processo	Quem pediu a modulação?	A modulação foi concedida?
RE 559.937	União	Não
RE 635.688	Santa Lucia S/A	Não
RE 704.292	Conselho Regional de Enfermagem – COREN/PR	Não
RE 593.849	Instituto para Desenvolvimento do Varejo – IDV	Sim, mas em termos distintos
RE 838.284	CREA/PR CREA/MT CREA/AM CREA/MS CREA/BA CREA/SC CREA/PE CONFEA PROJETEC (em sentido distinto)	Não
RE 574.706	União	Sim

Número do processo	Quem pediu a modulação?	A modulação foi concedida?
RE 636.886	Tribunal de Contas da União União	Não
RE 612.707	Estado de São Paulo	Não
RE 603.624	União APEX-Brasil	Não

Fonte: Elaboração dos autores.

No que toca aos fundamentos adotados, vê-se uma clara predominância do uso do argumento das “razões de segurança jurídica” como justificativa para a modulação de efeitos. Tal argumento, em geral, está amparado em avaliações de que os entendimentos fixados pelo STF, em regime de repercussão geral, consistiriam em alterações de jurisprudência, quebra de confiança e alteração de situações consolidadas:

**Tabela 3 – Relação argumento legal x modulação  
x Fundamento fático adotado**

Número do processo	Qual fundamento do art. 27 da Lei 9.868 foi utilizado?	A modulação foi concedida?	Qual o fundamento do acolhimento/rejeição?
RE 586.453	Segurança Jurídica	Sim	Manutenção dos atos processuais realizados perante a Justiça Trabalhista, nos processos com sentença de mérito, até a data da conclusão do julgamento
RE 559.937	Segurança Jurídica e Excepcional interesse social	Não	Ausência de demonstração específica de risco concreto a interesses sociais
RE 567.985	Segurança Jurídica	Não	Descabimento de modulação para fixação de prazo para legislar



Número do processo	Qual fundamento do art. 27 da Lei 9.868 foi utilizado?	A modulação foi concedida?	Qual o fundamento do acolhimento/rejeição?
RE 580.963	Segurança Jurídica	Não	Descabimento de modulação para fixação de prazo para legislar
RE 630.733	Segurança Jurídica	Sim	Alteração de jurisprudência
RE 587.371	Segurança Jurídica	Não	Impossibilidade de alteração de situações concretas para além do caso em análise
ARE 728.188	Segurança Jurídica	Sim	Preservação de efeitos de eleição passada
RE 635.739	Segurança Jurídica	Não	Investidura precária pela via judicial
RE 658.026	Segurança Jurídica e Excepcional interesse social	Sim	Manutenção de contratos firmados sob presunção de constitucionalidade da lei declarada inconstitucional
RE 680.089	Excepcional interesse social	Sim	Impacto fiscal
RE 635.688	Segurança Jurídica e Excepcional interesse social	Não	Não houve revisão de jurisprudência / Acolhimento da modulação implicaria inversão do resultado do julgamento
ARE 709.212	Segurança Jurídica	Sim	Alteração de jurisprudência
RE 638.115	Segurança Jurídica	Sim	Evitar repetição de indébito

Número do processo	Qual fundamento do art. 27 da Lei 9.868 foi utilizado?	A modulação foi concedida?	Qual o fundamento do acolhimento/rejeição?
RE 723.651	Segurança Jurídica	Não	Ausência de precedentes do Plenário / Eventuais malefícios causados pela modulação
RE 704.292	Segurança Jurídica	Não	Ausência de demonstração específica de risco concreto a interesses sociais
RE 593.849	Excepcional interesse social	Sim, mas em termos distintos	Alteração de jurisprudência / Necessidade de adaptação das administrações fazendárias
RE 838.284	Segurança Jurídica	Não	Para os RPs, porque sua posição foi acolhida/ Para o OS, ausência de demonstração específica de risco concreto a interesses sociais
RE 650.898	Segurança Jurídica	Não	Descabimento de modulação
RE 574.706	Excepcional interesse social	Sim	Impacto fiscal/ Alteração de jurisprudência
RE 601.720	Segurança Jurídica	Não	Descabimento de modulação
RE 929.670	Segurança Jurídica	Não	Ausência de alteração de jurisprudência
RE 636.886	Segurança Jurídica e Excepcional interesse social	Não	Repercussões financeiras ao Estado não justificam modulação
RE 612.707	Segurança Jurídica	Não	Ausência de alteração de jurisprudência

Número do processo	Qual fundamento do art. 27 da Lei 9.868 foi utilizado?	A modulação foi concedida?	Qual o fundamento do acolhimento/rejeição?
RE 628.075	Segurança Jurídica e Excepcional interesse social	Sim	Proteção da confiança
RE 1.014.286	Segurança Jurídica/ Segurança Jurídica e Excepcional Interesse Social	Não	Ausência de demonstração específica de risco concreto a interesses sociais
RE 603.624	Excepcional interesse social	Não	Pedido de modulação prejudicado por desprovemento do recurso
RE 611.874	Segurança Jurídica	Não	Pedido de modulação prejudicado por desprovemento do recurso
RE 1.287.019	Segurança Jurídica/ Segurança Jurídica e Excepcional Interesse Social	Sim	Impacto fiscal
RE 851.108	Segurança Jurídica/ Segurança Jurídica e Excepcional Interesse Social	Sim	Proteção da confiança e impacto fiscal
RE 630.137	Segurança Jurídica	Sim	Manutenção de situações consolidadas
RE 1.221.446	Segurança Jurídica	Sim	Manutenção de situações consolidadas

Fonte: Elaboração dos autores.

Todavia, na esteira do que já havia sido identificado por Ravi Peixoto (2018, p. 325), não se verificam padrões claros nos argumentos empreendidos pelo STF, variando o entendimento de caso a caso, e de acordo com uma percepção de impacto da decisão adotada sobre os jurisdicionados.

A princípio, seria possível concluir que os litigantes repetitivos ainda não exerceram uma influência clara sobre o padrão dos argumentos compreendidos pelos ministros do STF, ao apreciar propostas de modulação.

Todavia, constata-se uma natural internalização de argumentos favoráveis à Fazenda Pública – esta, uma eminente litigante repetitiva –, tais como o que advoga a necessidade de o STF garantir a governabilidade e a manutenção das expectativas de arrecadação do Fisco – o que pode justificar a notória predominância de casos tributários perante outras matérias. É o que se percebe, por exemplo, no julgamento do RE 587.371<sup>33</sup>, no qual o Min. Luiz Fux afirmou:

Senhor Presidente, sob um ângulo até de justiça material, nós temos aqui tanta sensibilidade, porque sabemos que temos de garantir a governabilidade. Quantas vezes modulamos a declaração de inconstitucionalidade, porque, da mesma maneira que a empresa que não faz provisão, porque entendia inconstitucional o tributo, e, amanhã ou depois, venha a ser declarado constitucional, o Estado também, com os tributos, satisfaz as necessidade coletivas. Se nós não modularmos, ele já gastou aquele dinheiro com a satisfação dos interesses sociais.

Algo a se ressaltar, no entanto, é que a pesquisa leva em conta apenas os documentos e manifestações existentes nos autos, não se tendo acesso às notas taquigráficas – que poderiam indicar a sugestão de modulação nas sustentações orais das partes e interessados –, tampouco, por razões óbvias, aos memoriais não juntados aos autos, mas que, eventualmente, podem ter sido apresentados diretamente aos ministros em seus respectivos gabinetes.

Essa ressalva é importante, pois os memoriais – que podem ser entregues em períodos próximos aos julgamentos sem a respectiva juntada aos autos – podem exercer influência sobre o raciocínio dos ministros que propõem, de ofício, a modulação.

Ainda que tenha sido um achado isolado, foi o que se verificou da argumentação empreendida pelo Min. Dias Toffoli, no julgamento recente do RE

<sup>33</sup> STF, RE 587371, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 14 nov. 2013, p. 51.

851.108<sup>34</sup>, o qual analisou a possibilidade de estados e Distrito Federal legislarem sobre Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD), na ausência de lei complementar federal:

Tenho, para mim, ser o caso de se modularem os efeitos da decisão.

Como se sabe, não só o Estado de São Paulo, mas também diversas outras unidades federadas já editaram leis prevendo a cobrança do ITCMD nas hipóteses referidas no art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal. Só para citar algumas leis, vide, por exemplo: no Estado do Rio de Janeiro, as Leis nºs 7.174/15 e 1.427/89; no Estado de Minas Gerais, a Lei nº 14.941/03; no Distrito Federal, a Lei nº 3.804/06.

A solução até então proposta neste caso resultará no reconhecimento da inconstitucionalidade das normas pertinentes previstas em leis como essas, provocando, dentre outros efeitos, inviabilidade de cobrança da tributação em tela tanto em relação a fatos passados quanto a fatos futuros, bem como inúmeras repetições de indébito tributário.

Só no Estado de São Paulo, a consequência da decisão, incluindo a projeção para os próximos cinco anos, será um negativo impacto orçamentário de R\$ 5.418.145.428,86, em valores estimados, sendo que a maior parte dessa perda é reputada como imediata. A nota técnica da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo, encaminhada em conjunto com o memorial da mesma unidade federada, é esclarecedora quanto esse quadro (...).

No capítulo anterior, mencionou-se a análise feita por Guilherme Villas Bôas e Silva, o qual anotou sobre a evolução da argumentação empreendida pela Fazenda Pública, com vistas a obter a modulação de efeitos em julgados que lhes seria desfavorável. Conforme o autor, muito embora não se percebesse o êxito das estratégias, notava-se uma evolução do modo com que a Fazenda Pública apresentava seu pleito de modulação (SILVA, 2020, p. 93, 100-102).

Por outro lado, o julgamento do RE 851.108<sup>35</sup>, realizado após a conclusão da obra desse autor, pode sinalizar que a estratégia da Fazenda Pública – que

<sup>34</sup> STF, RE 851108, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 1º mar. 2021, p. 31-32.

<sup>35</sup> STF, RE 851108, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 1º mar. 2021.

não necessariamente se vale de argumentos levados aos autos dos processos – pode estar gerando impacto sobre o raciocínio empreendido pelos ministros do STF para a modulação de efeitos – o que deve ser aprofundado por futuras investigações.

Assim, da análise dos casos selecionados, conclui-se o seguinte: (i) a sistemática da repercussão geral é um foro privilegiado para atuação de litigantes repetitivos; (ii) mesmo nos poucos casos em que não havia a contraposição entre um litigante ocasional e litigantes repetitivos, estes são atraídos a partir da afetação do caso para julgamento pela sistemática da repercussão geral, dado o impacto do precedente a ser formado sobre outros processos que tratam do mesmo tema; (iii) na maior parte das vezes, a proposta de modulação parte dos próprios ministros do STF, os quais, de forma frequente, defendem, naturalmente, posições que visam a diminuir o impacto negativo do precedente sobre os litigantes repetitivos, principalmente a Fazenda Pública; e (iv) há uma tendência de evolução da forma com que os litigantes repetitivos propõem a modulação de efeitos, nos casos submetidos à sistemática da repercussão geral.

## 5. Conclusão

A análise de recursos extraordinários submetidos à sistemática da repercussão geral revela um ambiente privilegiado para a atuação de litigantes repetitivos. Em tal ambiente, tais litigantes apresentam comportamentos típicos antecipados pela tipologia de partes pensada por Marc Galanter, especialmente a chamada “inteligência de antecipação” – ou seja, a construção de um histórico dos casos em que participam –, a capacidade de aprendizado para incremento de suas estratégias de litigância, e a atuação para elaboração/conformação de normas em seu proveito.

E, em que pese se ter revelado uma predominância da iniciativa de ministros do STF na proposição da modulação de efeitos, no julgamento de tais recursos, vê-se uma natural defesa de argumentos que vêm em proveito da manutenção das expectativas da administração pública.

Tais constatações, aliadas aos diagnósticos já realizados por Peixoto (2018), Silva (2020) e Molinari (2021), segundo os quais há uma inconstância e imprevisibilidade da interpretação do STF quanto aos requisitos previstos no art. 27 da Lei nº 9.868/1999, a saber, “razões de segurança jurídica” e “excepcional

interesse social”, revelam que a modulação de efeitos é um terreno fértil para disputa acerca de seu significado, de caso a caso, conforme as expectativas e objetivos de grandes litigantes (com a posição privilegiada da Fazenda Pública).

Portanto, no que toca à pergunta de trabalho – isto é, se os “litigantes repetitivos” apresentariam, ou não, vantagens estratégicas em sua litigância perante o Supremo Tribunal Federal, no pleito de atribuição de efeitos prospectivos aos julgados dessa Corte – poder-se-ia a princípio respondê-la afirmativamente, confirmando-se a hipótese definida na introdução.

Contudo, algo a não se ignorar é o fato de que a pesquisa empírica, em função do recorte estabelecido, focou apenas em recursos extraordinários julgados sob a sistemática da repercussão geral. Muito embora haja indiscutível relevância do controle de constitucionalidade efetuado através de recursos extraordinários, tal recorte reduziu sobremaneira o universo de casos analisados (de 803 acórdãos para 40, dos quais apenas 31 foram efetivamente lidos), o que pode comprometer a generalização das constatações alcançadas.

Desse modo, acredita-se ser mais segura a afirmação de que a pesquisa confirmou parcialmente a hipótese traçada, demonstrando a existência de vantagens estratégicas para litigantes repetitivos, no pleito de modulação de efeitos do controle de constitucionalidade realizado, especificamente, em recursos extraordinários julgados sob a sistemática da repercussão geral. Ainda, a pesquisa apresenta indícios de que essas vantagens estratégicas podem ser perceptíveis, também, na modulação de efeitos requerida em outras formas de controle de constitucionalidade realizadas pelo STF – algo que merece ser investigado por outras pesquisas que adotem um universo mais amplo de casos, na análise empírica.

Por fim, tendo em vista uma das conclusões tomadas, de que os membros do STF apresentam, naturalmente, argumentos que, em muitos casos, põem-se como favoráveis aos grandes litigantes (em especial, a Fazenda Pública), faz-se, aqui, proposta para futuras pesquisas, com o objetivo de se investigar se os grandes litigantes vêm fazendo uso – e, se positivo, como e em qual frequência – de estratégias para convencimento que extrapolam a mera juntada de manifestações escritas nos autos, tais como a apresentação de memoriais.

## Referências

ALMEIDA, Ananda Palazzin de. A atuação do INSS como litigante habitual no recurso extraordinário nº 631.240. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 21, n. 3, p. 26-59, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/45953>. Acesso em: 29 abr. 2022.

ASPERTI, Maria Cecília de Araújo *et al.* Why the “Haves” come out ahead in Brazil? Revisiting speculations concerning repeat players and one-shooters in the Brazilian litigation setting. **Revista Direito Público**, v. 16, n. 88, p. 11-33, jul./ago. 2019.

ÁVILA, Ana Paula. **A modulação de efeitos temporais pelo STF no controle de constitucionalidade**: ponderação e regras de argumentação para a interpretação conforme a Constituição do artigo 27 da Lei nº 9.868/99. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2009. 182 p.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 6. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2021. 780 p.

CABRAL, Antônio do Passo. **Segurança jurídica e regras de transição nos processos judicial e administrativo**: introdução ao art. 23 da LINDB. Salvador: JusPodivm, 2020. 271 p.

CABRAL, Antônio do Passo. **Coisa julgada e preclusões dinâmicas**: entre continuidade, mudança e transição de posições processuais estáveis. 4. ed., rev., atual., ampl. Salvador: JusPodivm, 2021. 720 p.

CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado**. Tradução: Aroldo Plínio Gonçalves. Revisão: José Carlos Barbosa Moreira. 2. ed. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1992. 142 p.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**. 17. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2015. v. 1.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Tradução: Viriato Soromenho-Marques e João C. S. Duarte. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011. 812 p.

GALANTER, Marc. Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. **Law and Society Review**, v. 9, n 1, p. 95-160, autumn, 1974.



MEDINA, José Miguel Garcia. **Prequestionamento, repercussão geral da questão constitucional, relevância da questão federal**: admissibilidade, processamento e julgamento dos recursos extraordinário e especial. 7. ed., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. 395 p.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed., ver., e atual. São Paulo: Saraiva jur, 2021. 1720 p.

MOLINARI, Flávio Miranda. **Modulação de efeitos em matéria tributária pelo STF**: pressupostos teóricos e análise jurisprudencial. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. 187 p.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Atualização legislativa de Sergio Bermundes. 3. ed., rev. aum., 4. tiragem. Rio de Janeiro: Forense, 2000. v. 6.

PEIXOTO, Ravi. **Superação do precedente e segurança jurídica**. 3. ed. rev., ampl., atual. Salvador: JusPodivm, 2018. 447 p.

[PESQUISA de jurisprudência: STF]. **Supremo Tribunal Federal**, [2022]. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 5 maio 2022.

SILVA, Guilherme Villas Bôas e. **O argumento financeiro e a modulação de efeitos no STF**. São Paulo: Almedina, 2020. 150 p.

## Jurisprudência citada

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 363.852/MG**. Relator: Min. Marco Aurélio, 3 de fevereiro de 2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610212>. Acesso em: 29 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 377.457/PR**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 17 de setembro de 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570335>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 559.937/RS**. Relatora: Min. Ellen Gracie. Redator do acórdão: Min. Dias Toffoli, 20 de março de 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630033>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 559.943/RS**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 12 de junho de 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=551049>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 560.626/RS**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 12 de junho de 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=567931>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 567.985/MT**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Gilmar Mendes, 18 de abril de 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614447>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 574.706/PR**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 15 de março de 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13709550>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 580.963/PR**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 18 de abril de 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4864062>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 586.453/SE**. Relatora: Min. Ellen Gracie. Redator do acórdão: Min. Dias Toffoli, 20 de fevereiro de 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630014>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 587.371/DF**. Relator: Min. Teori Zavascki, 14 de novembro de 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6242825>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 590.809/RS**. Relator: Min. Marco Aurélio, 22 de outubro de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7303880>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 593.727/MG**. Relator: Min. Cezar Peluso. Redator do acórdão: Min. Gilmar Mendes, 14 de maio de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 593.849/MG**. Relator: Min. Edson Fachin, 19 de outubro de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12692057>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 595.838/SP**. Relator: Min. Dias Toffoli, 23 de abril de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6902768>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 596.177/RS**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 1º de agosto de 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=626799>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 600.885/RS**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 9 de fevereiro de 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=624857>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 601.720/RJ**. Relator: Min. Edson Fachin. Redator do acórdão: Min. Marco Aurélio, 19 de abril de 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13534812>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 603.624/SC**. Relatora: Min. Rosa Weber. Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes, 23 de setembro de 2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754802605>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 611.874/DF**. Relator: Min. Dias Toffoli. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin, 26 de novembro de 2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755555145>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 612.707/SP**. Relator: Min. Edson Fachin, 15 de maio de 2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753746913>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 628.075/RS**. Relator: Min. Edson Fachin. Redator do acórdão: Min. Gilmar Mendes, 18 de agosto de 2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753979034>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 630.137/RS**. Relator: Min. Roberto Barroso, 1º de março de 2021. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755310274>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 630.733/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 15 de maio de 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4887206>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 635.688/RS**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 16 de outubro de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7778126>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 635.739/AL**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 19 de fevereiro de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6872405>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 636.886/AL**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 20 de abril de 2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753077365>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 638.115/CE**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 19 de março de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9016170>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 650.898/RS**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso, 1º de fevereiro de 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413775>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 657.718/MG**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso, 22 de maio de 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754312026>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 658.026/MG**. Relator: Min. Dias Toffoli, 9 de abril de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7098736>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 680.089/SE**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 17 de setembro de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7393448>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 704.292/PR**. Relator: Min. Dias Toffoli, 19 de outubro de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13277777>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 723.651/PR**. Relator: Min. Marco Aurélio, 4 de fevereiro de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11465344>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 838.284/SC**. Relator: Min. Dias Toffoli, 19 de outubro de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13649375>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 851.108/SP**. Relator: Min. Dias Toffoli, 1º de março de 2021. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755628450>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 929.670/DF**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Min. Luiz Fux, 1º de março de 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749587890>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 1.014.286/SP**. Relator: Min. Dias Toffoli. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin, 31 de agosto de 2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753910281>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 1.221.446/RJ**. Relator: Min. Dias Toffoli, 21 de junho de 2021. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756636914>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 1.287.019/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Dias Toffoli, 24 de fevereiro de 2021. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755955631>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário com Agravo 728.188/RJ**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 18 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6494004>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário com Agravo 790.212/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 13 de novembro de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7780004>. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 666.334/AM**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 3 de abril de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5787604>. Acesso em: 2 maio 2022.

## Legislação citada

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília: Presidência da República, [2009]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm). Acesso em: 29 abr. 2022.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Emenda constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965**. Altera dispositivos constitucionais referentes ao Poder Judiciário. Brasília: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc16-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc16-65.htm). Acesso em: 29 abr. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm). Acesso em: 29 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm). Acesso em: 29 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 29 abr. 2022.