



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO**

**MARIA GABRIELA SODRÉ NOGUEIRA**

**IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS  
EFEITOS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS**

**Salvador  
2025**

MARIA GABRIELA SODRÉ NOGUEIRA

**IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS  
EFEITOS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS**

Artigo apresentado como requisito parcial  
para obtenção do título de Bacharel em  
Direito pela Universidade Católica do  
Salvador.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

Salvador

2025

## IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS

Maria Gabriela Sodré Nogueira<sup>1</sup>

Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo analisar os institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) relacionadas ao ICMS. Em primeiro plano, busca-se apresentar os conceitos fundamentais desses institutos, destacando sua natureza jurídica, aplicação prática e eventuais exceções. Em seguida, dedica-se especial atenção ao histórico e à evolução da jurisprudência do STF sobre o ICMS, evidenciando sua relevância como tema de repercussão geral e a utilização da modulação dos efeitos como ferramenta de equilíbrio entre segurança jurídica e efetividade. Por fim, com o intuito de contextualizar os impactos práticos dessas decisões, realiza-se um estudo de casos relevantes, com análise dos reflexos econômicos e jurídicos para o sistema tributário e os contribuintes. O estudo fundamenta-se em doutrina especializada, legislação vigente e jurisprudência atual dos tribunais superiores.

**Palavras-chave:** Repercussão Geral. Modulação dos Efeitos. Impactos Econômicos. ICMS. Supremo Tribunal Federal.

**SUMÁRIO:** 1. INTRODUÇÃO. 2. REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: CONCEITOS E APLICAÇÃO JURÍDICA. 2.1 DEFINIÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL NO DIREITO BRASILEIRO. 2.2 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES: FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS. 2.3 EXCEÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES NA APLICAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 3 O ICMS NO CONTEXTO DAS DECISÕES DO STF. 3.1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE ICMS. 3.2 A RELEVÂNCIA DO ICMS NAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL. 3.3 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES RELACIONADAS AO ICMS 4. IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS DAS DECISÕES COM REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 4.1 IMPACTO ECONÔMICO NAS EMPRESAS E NO SISTEMA TRIBUTÁRIO. 4.2 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES NAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS. 5. ESTUDO

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: maria.nogueira@ucsal.edu.br

<sup>2</sup> Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Pós-Graduado em Processo Civil pela JusPodium, Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador – UCSAL, Professor de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: carlos.coutinho@pro.ucsal.br.

## **DE CASOS RELEVANTES. 5.1 A APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES DE ICMS. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.**

### **1 INTRODUÇÃO**

No ordenamento jurídico brasileiro, as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) que abordam a repercussão geral e a modulação dos efeitos têm gerado grandes implicações para a administração tributária, principalmente no tocante ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Desse modo, se faz necessário analisar como essas decisões impactam o sistema tributário, as arrecadações estaduais e os contribuintes, salientando a relevância da modulação dos efeitos e suas repercussões práticas.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) pode ser definido como um dos tributos de maior importância no Brasil, representando uma parcela considerável da arrecadação estadual. No entanto, as questões atreladas a constitucionalidade de normas estaduais e a compreensão de leis sobre o ICMS frequentemente geram questões judiciais que podem impactar diretamente as finanças públicas e a segurança jurídica dos contribuintes. Nesse contexto, as decisões do STF que envolvem repercussão geral e modulação dos efeitos têm se tornado fundamentais para a percepção das dinâmicas tributárias e financeiras no país.

A repercussão geral foi integrada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional no 45/2004, com o fulcro em conferir maior eficiência ao julgamento de matérias que afetam um número significativo de pessoas ou que apresentam relevância econômica, política ou social. Essa ferramenta permite que o STF selecione as ações que possuem impacto coletivo, evitando a sobrecarga do Judiciário, e promovendo uma segurança jurídica mais eficaz ao ordenamento brasileiro.

Em ações relacionadas ao ICMS, a repercussão geral é frequentemente invocada em questões referentes à constitucionalidade de leis estaduais, a compreensão de normas tributárias, a discussão da base de cálculo, aplicação de alíquotas e a análise de questões como a inserção de valores específicos na base

de cálculo do imposto. Decisões com repercussão geral estabelecem precedentes que devem ser seguidos pelos demais tribunais, promovendo a uniformidade na execução do direito.

As decisões do Supremo, portanto, não apenas resolvem o caso concreto, mas estabelecem precedentes que influenciam a atuação dos tribunais inferiores e a compreensão das regras tributárias pelas administrações estaduais.

Quanto à modulação dos efeitos, esta se refere a um instrumento que possibilita ao STF estabelecer limites temporais para a eficácia de suas decisões, evitando conflitos e insegurança jurídica, conforme previsto no art. 27 da Lei no 9.868/1999. Em ações relacionadas ao ICMS, a modulação se revela essencial quando a decisão pode ter efeitos retroativos que comprometam a arrecadação tributária ou causem desequilíbrio financeiro aos estados.

Nesse sentido, em decisões que identificam a inconstitucionalidade de uma norma referente à base de cálculo do ICMS, a modulação pode ser posta com o fulcro de prevenir que a devolução de valores pagos a maior gere um rombo nas finanças estaduais. Nessas ações, o STF pode estipular que uma referida decisão somente produza efeitos a partir da sua publicação ou a partir de um determinado período passado ou futuro, permitindo que os entes federativos se adequem às novas condições financeiras.

Além disso, as deliberações acerca do ICMS têm impactos diretos na arrecadação dos estados. Quando uma norma é considerada inconstitucional, a perspectiva de devolução de valores pagos indevidamente pode gerar um acréscimo significativo nas demandas judiciais, afetando a previsão de receitas estaduais. A modulação dos efeitos, por outro lado, atua como uma ferramenta de contenção, permitindo que os estados mantenham uma movimentação financeira mais estável enquanto se adaptam às novas interpretações.

Contudo, faz-se necessário afirmar que a modulação não extingue os efeitos danosos para a arrecadação, somente os posterga. Estados que dependem fortemente do referido imposto para financiar suas atividades podem encontrar dificuldades a longo prazo, especialmente se um número considerável de

contribuintes decidir pleitear a restituição de valores com base nas decisões do STF, porém esses impactos podem ser mitigados justamente através da modulação, proporcionando um ambiente para que as administrações públicas se ajustem às novas realidades sem um grande comprometimento da estabilidade financeira.

Portanto, pode-se aferir que a análise das decisões de repercussão geral e da modulação dos efeitos revela a pluralidade e complexidade nas relações entre o Judiciário e a administração tributária no Brasil. As questões relacionadas ao ICMS são características desse fenômeno, evidenciando como as decisões do STF podem moldar o cenário tributário e influenciar diretamente a arrecadação dos estados.

A repercussão geral tem papel fundamental na efetivação da segurança jurídica e da uniformidade nas decisões, enquanto a modulação dos efeitos serve como uma ferramenta para mitigar impactos financeiros imediatos ao Erário. Não obstante, se faz necessário que as instituições, tanto judiciais quanto administrativas, continuem a dialogar para encontrar soluções que sustentem a justiça tributária sem comprometer a saúde financeira dos estados.

Nesse tocante, cabe concluir que as questões relacionadas ao ICMS, não são somente técnicas, como também envolvem aspectos econômicos, sociais e jurídicos que alcançam não somente os cidadãos, como a administração pública. O estudo aprofundado desse tema é fundamental para a constituição de um sistema tributário e jurídico que promova justiça fiscal e segurança jurídica, permitindo que estados e contribuintes possam coexistir de forma equilibrada e sustentável.

“Quais são os impactos da modulação dos efeitos nas decisões de repercussão geral do STF referentes ao ICMS na relação entre os princípios da segurança jurídica e da justiça fiscal?”

No referido estudo será utilizado o método hipotético-dedutivo a partir de pesquisas bibliográficas e de caráter qualitativo, revisando fontes já existentes, para obter dados e argumentos qualificados.

A pesquisa qualitativa proporciona a análise dos fatos de maneira subjetiva e interpretativa, sendo mais flexível ao abranger dimensões subjetivas e contextuais, bem como o método hipotético dedutivo apresentará a possibilidade de formar

hipóteses baseadas em informações pré-existentes, com o intuito de confirmá-las ou refutá-las por meio da dedução lógica e do confronto com a realidade ou com a doutrina e jurisprudência.

## **2 REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: CONCEITOS E APLICAÇÃO JURÍDICA**

O ordenamento jurídico nacional introduziu, por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, a repercussão geral como um requisito para a admissibilidade do recurso extraordinário. Essa alteração teve como objetivo racionalizar o acesso ao Supremo, direcionando a atividade da Corte às questões que ultrapassam os interesses subjetivos das partes e que apresentam relevância jurídica, política, social ou econômica para o sistema jurídico.

Paralelamente, consolidou-se no ordenamento a ferramenta da modulação dos efeitos das decisões judiciais com eficácia vinculante. A aplicação paralela desses dois institutos contribui para a promoção da segurança jurídica, previsibilidade e estabilidade das relações jurídicas, sem arriscar a autoridade das deliberações proferidas pela Corte.

Nesse sentido, a repercussão geral e a modulação dos efeitos representam ferramentas processuais que reforçam a função do STF como Corte Constitucional, preservando o respeito ao princípio da legalidade e à proteção da boa-fé e confiança legítima dos jurisdicionados. A efetivação dos referidos instrumentos, contudo, exige fundamentos sólidos, observância a parâmetros objetivos e, principalmente, análise do impacto institucional das decisões.

### **2.1 DEFINIÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL NO DIREITO BRASILEIRO**

A repercussão geral pode ser dita como uma norma imprescindível para a racionalização do acesso ao STF e para a definição do papel institucional do Tribunal no ordenamento jurídico brasileiro. Instituída a partir da reforma constitucional promovida no ano de 2004, a repercussão geral foi regulamentada pela Lei n.º 11.418/2006 e inserida no Código de Processo Civil de 2015 como instrumento voltado à seleção de recursos extraordinários, permitindo que apenas

aqueles que possuam relevância transcendental sejam efetivamente analisados pela Corte Constitucional.

Segundo Fredie Didier Jr., a repercussão geral representa um filtro de admissibilidade recursal que visa preservar o STF da análise de questões que não extrapolem os limites subjetivos da lide. O autor afirma que “a repercussão geral é um requisito de admissibilidade voltado à seleção de causas com relevância jurídica, política, social ou econômica, que transcendam os interesses das partes” (DIDIER JR., 2018, p. 441). Didier ressalta que o ideal moderno de jurisdição constitucional exige a atuação seletiva da Corte, com a intenção de assegurar uma interpretação Constitucional homogênea, e a estabilidade do sistema jurídico.

Por conseguinte, Marinoni observa que a repercussão geral opera uma verdadeira reconfiguração do papel do STF, aproximando-o de uma Corte de precedentes à semelhança dos modelos anglo-saxônicos. De acordo com o autor, o Supremo passou a não configurar somente como um tribunal de apelação constitucional, para se tornar uma instância voltada à formação de precedentes qualificados, comprometida com a integridade e coerência do Direito. Marinoni destaca que “a repercussão geral representa a transformação do recurso extraordinário em um instrumento de proteção objetiva da Constituição, o que significa que o STF não julga mais apenas causas concretas, mas, prioritariamente, julga teses constitucionais relevantes” (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 523).

Essa alteração de paradigma implica, como observa a doutrina contemporânea, uma valorização dos aspectos objetivos do controle de constitucionalidade. A posição do Supremo deixa de se concentrar exclusivamente na lide individual, para priorizar o impacto sistêmico da decisão. Refere-se à transição de um modelo subjetivo de jurisdição para um modelo objetivo, onde o foco é a normatividade constitucional e sua interpretação uniforme.

Nesse contexto, a repercussão geral fortalece o princípio da eficiência jurisdicional e auxilia no fomento aos direitos fundamentais, ao permitir que o STF se debruce sobre os grandes temas constitucionais da sociedade brasileira, com atenção especial às causas estruturantes do sistema jurídico nacional.

Portanto, o conceito de repercussão geral está intrinsecamente ligado à função institucional do STF como guardião da Constituição, promovendo uma filtragem racional dos recursos e incentivando a uniformização do entendimento constitucional, em consonância aos princípios da segurança jurídica e da duração razoável do processo.

## 2.2 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES: FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS

A modulação dos efeitos das decisões constitui importante instrumento de atividade do STF e dos tribunais superiores, principalmente no que se refere ao controle de constitucionalidade. Trata-se de técnica que possibilita que o julgador restrinja os efeitos temporais de uma decisão judicial, com a intenção de preservar a segurança jurídica, o interesse social e a estabilidade das relações jurídicas consolidadas.

Dirley da Cunha Jr. define a modulação dos efeitos como uma ferramenta que “permite ao Supremo Tribunal Federal excepcionar a regra da eficácia retroativa das decisões em sede de controle de constitucionalidade, com vistas à proteção da confiança legítima e à preservação de valores estruturantes do Estado de Direito” (Cunha Jr., 2021, p. 1043). Dessa forma, a modulação visa mitigar os efeitos de uma declaração de inconstitucionalidade, conferindo-lhe efeitos prospectivos ou delimitando temporalmente sua eficácia.

De acordo com Nathalia Masson, o princípio da modulação repousa sobre a necessidade de conciliar a supremacia da Constituição com a segurança jurídica. A autora explica que “a modulação se justifica quando a imediata incidência da decisão de inconstitucionalidade for capaz de gerar graves transtornos, com risco à estabilidade institucional ou a interesses sociais relevantes” (MASSON, 2022, p. 831). Nesse sentido, a técnica permite um critério de ponderação entre a eficácia plena da Constituição e a preservação da ordem jurídica vigente.

No plano procedimental, a modulação dos efeitos exige quórum qualificado, conforme estabelecido no art. 27 da Lei n.º 9.868/1999, que prevê que, ao declarar a inconstitucionalidade de uma norma, o Supremo Tribunal Federal pode, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela decisão ou determinar

que ela só produza efeitos a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado. Esse quórum elevado é, segundo Marinoni, uma maneira de “garantir que a alteração dos efeitos da decisão constitucional ocorra apenas em situações excepcionais, quando claramente justificada pela proteção da segurança jurídica e pela preservação de interesses coletivos relevantes” (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 494).

A modulação não está presa somente ao controle concentrado de constitucionalidade, podendo também ser empregada em sede de controle difuso e na sistemática dos precedentes obrigatórios, como nos julgamentos com repercussão geral ou recursos repetitivos. Nesses contextos, a técnica atua como forma de transição normativa, fomentando a aplicação progressiva dos novos entendimentos jurisprudenciais.

Assim, a modulação dos efeitos revela-se como uma técnica de responsabilidade institucional do Poder Judiciário, orientada por valores constitucionais e estruturada para evitar rupturas abruptas na ordem jurídica, assegurando a coerência e previsibilidade do sistema legal.

### 2.3 EXCEÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES NA APLICAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS

Embora os institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos sejam concebidos com fundamentação em critérios objetivos e finalidades bem delimitadas, como a racionalização do acesso ao Supremo, a invariabilidade nas decisões judiciais e a segurança jurídica, sua aplicação na prática revela margens relevantes de flexibilização. Essas exceções decorrem de circunstâncias específicas que propõem uma ponderação entre valores constitucionais distintos, como a isonomia, o interesse público, a proteção da confiança legítima e a efetividade da jurisdição constitucional.

No que se refere a repercussão geral, admite-se a reanálise de temas anteriormente apreciados quando há alteração expressiva no cenário jurídico, político ou social. Isso ocorre, por exemplo, diante de alteração legislativa significativa, transformação do contexto fático ou revisão da orientação jurisprudencial dominante. Um exemplo ideal é o do Tema 881, em que o STF

reavaliou a aplicação de precedente já fixado em razão de mudanças nas circunstâncias jurídicas, reconhecendo nova repercussão geral para certificar a harmonia sistêmica (BRASIL, STF, RE 593.727).

No âmbito da modulação dos efeitos das decisões, estabelecida no art. 27 da Lei nº 9.868/1999, é facultado ao Supremo, por razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social, estabelecer que a aplicabilidade de uma decisão tenha efeitos ex nunc (a partir do momento em que foi proferida), ex tunc (retroativos) ou modulados a partir de parâmetros específicos. Isso ocorreu, por exemplo, no julgamento do RE 574.706, no qual a Corte fixou como marco temporal a data do julgamento dos embargos de declaração, com exceção às ações judiciais e administrativas já propostas, flexibilizando o alcance dos efeitos da decisão de modo favorável aos contribuintes que haviam buscado a tutela jurisdicional anteriormente (BRASIL, STF, RE 574.706/PR).

A doutrina aponta que essa discricionariedade deve ser exercida com cautela e fundamentação robusta. Barroso (2012) caracteriza a modulação como uma técnica de transição constitucional, com o objetivo de mitigar os efeitos de decisões inovadoras, sem comprometer os valores fundamentais do Estado de Direito.

Faz-se necessário observar, também, que a modulação demanda o voto de dois terços dos ministros do STF, conforme exige a legislação vigente. Além disso, a Corte pode estabelecer marcos temporais diferenciados ou critérios subjetivos, como proteger apenas aqueles que postularam suas ações até determinada data, como forma de proteger a boa-fé e o legítimo interesse de partes que confiaram em determinada interpretação vigente.

Nesse sentido, é possível aferir que a execução da repercussão geral e da modulação dos efeitos não se dá de forma engessada, mas admite exceções compatíveis com os princípios constitucionais. Essa flexibilidade permite que a jurisdição constitucional seja exercida de maneira eficiente e justa, adaptando-se às complexidades e dinâmicas da realidade social e jurídica brasileira.

### **3 O ICMS NO CONTEXTO DAS DECISÕES DO STF**

### 3.1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE ICMS

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) constitui um dos tributos mais relevantes do sistema tributário brasileiro, sendo de competência dos entes federativos, conforme dispõe o artigo 155, inciso II, da Constituição Federal de 1988. Desde a promulgação da Carta Magna, o STF tem desempenhado papel fundamental na interpretação e delimitação da aplicabilidade do ICMS, especialmente diante de seu teor complexo e da diversidade de condições de incidência.

Historicamente, a jurisprudência do Supremo sobre o ICMS passou por fases de consolidação, reformulação e refinamento. Nos primeiros anos após a Constituição de 1988, os principais debates giravam em torno da definição das possibilidades de incidência do imposto, principalmente no que se refere à noção de “circulação de mercadoria” e a caracterização de operações mercantis. O Tribunal fixou o parecer de que a circulação deve implicar transferência de titularidade, excluindo da incidência do imposto operações meramente internas ou de movimentação de estoque (RE 176.626/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 1998).

Outro marco importante foi a determinação da base de cálculo do Imposto, principalmente no tocante à inclusão do ICMS na própria base de cálculo do PIS e da COFINS, tema que culminou no julgamento do RE 574.706/PR (Tema 69 da repercussão geral). Nessa demanda, a Corte entendeu, em sua maioria, que o ICMS não compõe a receita ou faturamento da empresa, razão pela qual não pode ser inserido na base de cálculo das contribuições federais. Essa decisão, embora não trate da aplicação do ICMS em si, teve impactos profundos sobre a maneira cujo imposto é abordado na contabilidade das empresas e na repartição de receitas tributárias.

Em referência à “guerra fiscal” entre os entes federativos, a jurisprudência progrediu no sentido de restringir os incentivos fiscais concedidos sem prévia aprovação do CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária). O Supremo estabeleceu o entendimento da inconstitucionalidade de benefícios fiscais não autorizados, reforçando a necessidade de uniformidade e segurança jurídica na concessão de incentivos (ADI 2.777/SP e outras).

Mais recentemente, o STF enfrentou questões relacionadas ao ICMS na energia elétrica, na base de cálculo da substituição tributária e no comércio eletrônico (e-commerce). Em decisões como no REsp 1.699.851/TO (Tema 986), o Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou o entendimento de que a Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) e a Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST), quando cobradas do consumidor final na fatura de energia elétrica, integram a base de cálculo do ICMS. Essa orientação demonstra a evolução da jurisprudência tributária diante das transformações econômicas e tecnológicas no setor elétrico.

Não obstante, o julgamento do Tema 1099 da repercussão geral (RE 1.293.453/RS), o qual abordou a incidência do ICMS na transferência de mercadorias entre estabelecimentos do mesmo titular, marcou uma virada jurisprudencial significativa. O STF estabeleceu tese no sentido de que não incide ICMS na transferência de mercadorias entre estabelecimentos da mesma empresa, por não haver transmissão de propriedade, o que representa um retorno às origens da interpretação mais estrita do conceito de circulação jurídica.

Dessa forma, tal evolução jurisprudencial demonstra que o STF tem buscado conciliar a autonomia dos Estados e do Distrito Federal com os princípios da legalidade, não cumulatividade e segurança jurídica, fundamentos do sistema tributário nacional. O ICMS, por sua importância fiscal e complexidade operacional, continuará sendo objeto de debate no âmbito do controle concentrado e difuso de constitucionalidade.

### 3.2 A RELEVÂNCIA DO ICMS NAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL

O ICMS, em consequência de seu caráter multifacetado, ao incidir sobre a circulação de mercadorias, prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, tem em sua aplicação inúmeros conflitos interpretativos, o que o torna presença constante na pauta do Supremo, especialmente nas ações com repercussão geral reconhecida.

Já no que se refere à repercussão geral, esta tem como principal finalidade a racionalização da atuação da Suprema Corte, permitindo-lhe julgar apenas os recursos extraordinários que apresentem relevância do ponto de vista econômico,

político, social ou jurídico (BRASIL, 2004). No âmbito tributário, o ICMS se destaca como um dos temas mais frequentemente submetidos a esse filtro de admissibilidade, devido ao seu impacto direto na arrecadação dos estados e nas obrigações fiscais das empresas.

Um dos julgados paradigmáticos é o Recurso Extraordinário n. 574.706/PR, no qual a Corte decidiu pela exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS e da COFINS. O Supremo entendeu que o ICMS, por não integrar o faturamento das empresas, não pode ser incluído como receita bruta para fins de incidência dessas contribuições. Essa decisão teve repercussão econômica bilionária, afetando significativamente o recolhimento da União e o planejamento tributário das empresas (BRASIL, 2017).

Outro exemplo importante é o Recurso Extraordinário n. 628.075/SP, que discutiu a titularidade ativa do ICMS em operações interestaduais envolvendo energia elétrica. O STF definiu que o ente competente para a cobrança do imposto é o Estado onde ocorre o consumo final da mercadoria, consagrando o princípio do destino e promovendo maior justiça fiscal entre os Entes Federativos (BRASIL, 2014).

Além desses casos, inúmeras decisões com repercussão geral abordam temas como guerra fiscal entre os estados, créditos de ICMS, substituição tributária e isenções fiscais. Conforme observa Torres (2022), "o ICMS tornou-se um verdadeiro campo de batalha jurídico, onde se tensionam os limites do federalismo fiscal brasileiro e os direitos dos contribuintes".

A relevância dessas decisões ultrapassa a esfera jurídica, atingindo diretamente a segurança jurídica, a previsibilidade econômica e a estabilidade federativa. Em um universo de grande litigiosidade tributária, os precedentes vinculantes estabelecidos em sede de repercussão geral são indispensáveis para orientar a atividade de contribuintes e administrações fiscais, além de contribuir para a padronização da jurisprudência nacional.

Nesse sentido, o estudo do ICMS sob a luz das decisões de repercussão geral é indispensável para compreender as transformações do sistema tributário

brasileiro e os desafios enfrentados pelo STF na harmonização dos princípios constitucionais com as demandas fiscais e econômicas contemporâneas.

### 3.3 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES RELACIONADAS AO ICMS

A modulação dos efeitos das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) representa uma medida de temperamento da eficácia temporal dos julgados, especialmente no controle de constitucionalidade. Em matéria tributária, particularmente nas ações relacionadas ao ICMS, essa técnica tem sido amplamente aplicada como ferramenta de equilíbrio entre os princípios da legalidade, da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima.

Prevista expressamente no artigo 27 da Lei nº 9.868/1999, a modulação permite que o STF, por maioria qualificada de dois terços dos seus membros, determine os efeitos temporais de suas decisões por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social. Trata-se de uma forma de evitar o chamado “efeito rebote” de decisões que, apesar de corretas do ponto de vista constitucional, possam gerar impactos financeiros repentinos ou desorganizar relações jurídicas consolidadas (BARROSO, 2019).

No contexto do ICMS, cujas controvérsias envolvem valores expressivos e afetam diretamente os entes subnacionais, a modulação tem sido recorrente. O exemplo mais emblemático é o RE 574.706/PR, que tratou da exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS. Após o julgamento do mérito em 2017, o STF demorou quatro anos para decidir sobre a modulação dos efeitos, o que ocorreu em 2021, fixando que a decisão só produziria efeitos a partir de 15 de março de 2017, data da ata do julgamento do mérito, resguardando apenas os contribuintes que tivessem ajuizado ações ou apresentado pedidos administrativos até essa data (BRASIL, 2021). Essa modulação buscou proteger o erário de um passivo tributário de bilhões de reais, ainda que em detrimento de contribuintes que não judicializaram a questão antes da definição da tese.

Outro caso importante foi o RE 593.849/MG, cujo STF reconheceu o direito à restituição do ICMS pago a maior por substituição tributária progressiva. Contudo, os efeitos da decisão foram modulados para valer apenas a partir da publicação do

acórdão, o que visou impedir efeitos retroativos que afetassem os caixas estaduais e gerassem insegurança na arrecadação tributária.

É possível observar, com fulcro nessas decisões, que a modulação, quando aplicada, reflete uma ponderação entre os valores constitucionais envolvidos, como a estabilidade das contas públicas e a proteção à confiança legítima dos contribuintes. Contudo, autores como Cavalcante (2018) e Chaves (2015) alertam para os riscos da banalização da modulação de efeitos, sobretudo quando utilizada como mecanismo de contenção de impacto fiscal em detrimento da eficácia do controle de constitucionalidade. Para esses autores, a modulação não pode ser utilizada como substituto de uma política fiscal responsável, tampouco deve ferir o princípio da separação de poderes ao substituir a função legislativa por arranjos judiciais de conveniência.

Além disso, o abuso da modulação pode comprometer a própria efetividade do controle de constitucionalidade, criando um paradoxo: declara-se a norma inconstitucional, mas os seus efeitos são mantidos ou diferidos, frustrando o alcance prático da decisão e corroendo a confiança do jurisdicionado na atuação do Poder Judiciário.

Portanto, nas ações tributárias envolvendo o ICMS, a modulação dos efeitos das decisões do STF deve ser utilizada com cautela, observando-se os fundamentos constitucionais que justificam sua aplicação, sem desconsiderar a função primordial da Corte: assegurar a supremacia da Constituição e garantir a proteção dos direitos fundamentais, inclusive no campo tributário.

## **4 IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS DAS DECISÕES COM REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS**

### **4.1 IMPACTO ECONÔMICO NAS EMPRESAS E NO SISTEMA TRIBUTÁRIO**

As decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) com repercussão geral reconhecida e, especialmente, com modulação de efeitos, produzem impactos econômicos marcantes tanto para o setor empresarial quanto para o equilíbrio fiscal dos entes federativos. Em matéria tributária, esses efeitos são ainda mais acentuados, considerando que muitas decisões tratam de exações

bilionárias, capazes de alterar o planejamento financeiro de empresas e a estrutura orçamentária de estados e da União.

Do ponto de vista empresarial, os julgamentos envolvendo o ICMS afetam diretamente a apuração de tributos, o cálculo de preços, o fluxo de caixa e até a competitividade no mercado. O caso paradigmático da exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS (RE 574.706/PR), por exemplo, permitiu que milhares de empresas revisassem os valores recolhidos nos últimos anos e buscassem restituições milionárias, o que teve o potencial de melhorar temporariamente sua liquidez, impulsionar investimentos e ampliar margens de lucro (ARRUDA, 2024). No entanto, a modulação dos efeitos decidida posteriormente restringiu esse benefício apenas às empresas que já possuíam ações judiciais ou procedimentos administrativos em curso, construindo um cenário de assimetria entre contribuintes que estavam na mesma situação fática, mas adotaram estratégias jurídicas distintas.

Além disso, a insegurança gerada pela indefinição sobre os efeitos temporais das decisões do STF compromete a previsibilidade tributária, que é elemento essencial para o ambiente de negócios. Como argumentam Piscitelli e Araújo (2024), a instabilidade decorrente da morosidade na definição da modulação dos efeitos impacta negativamente os investimentos, aumenta os custos de conformidade tributária e fragiliza a confiança no sistema de precedentes.

No plano macroeconômico, as decisões do STF sobre o ICMS afetam diretamente a arrecadação pública. Estados extremamente dependentes desse imposto enfrentam desafios fiscais imediatos diante de julgamentos que reconhecem a inconstitucionalidade de determinadas condutas arrecadatórias. O RE 593.849/MG, que tratou do direito à restituição do ICMS pago a maior na substituição tributária, é um exemplo: se não houvesse a modulação dos efeitos, os estados teriam que arcar com uma avalanche de pedidos retroativos de restituição, impactando profundamente seus orçamentos e afetando a prestação de serviços públicos essenciais.

Por outro lado, os próprios entes federativos se beneficiam da modulação quando conseguem postergar os efeitos de decisões desfavoráveis, mantendo receitas por um período de tempo adicional. Essa prática, embora legítima em

muitos casos, também pode provocar distorções no pacto federativo, sobretudo quando decisões são aplicadas de forma desigual entre contribuintes ou entre diferentes estados, criando um ambiente de "guerra fiscal" judicializada.

Portanto, os impactos econômicos das decisões com repercussão geral e modulação de efeitos ultrapassam o aspecto jurídico, alcançando a esfera financeira, contábil e estratégica das empresas, bem como a organização fiscal do Estado. É imprescindível que essas decisões sejam acompanhadas de previsibilidade, transparência e fundamentação adequada, com fulcro de preservar a confiança dos contribuintes no sistema tributário e evitar desequilíbrios que comprometam a justiça fiscal.

#### 4.2 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES NAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS

A implementação das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente às que se aplicam a repercussão geral e modulação de efeitos, enfrenta diversos desafios na seara tributária. A complexidade do sistema fiscal brasileiro, a morosidade na adequação legislativa e administrativa e a resistência dos entes tributantes, compõem um cenário de incerteza e de difícil operacionalização para os contribuintes e para a própria Administração Tributária.

Um dos principais obstáculos se encontra na insegurança jurídica gerada pela indefinição sobre o alcance e o momento de aplicação das decisões. A morosidade entre o julgamento do mérito e a fixação da modulação dos efeitos, como observado no caso do RE 574.706/PR, cria um ambiente dúbio, no qual os contribuintes não sabem ao certo se devem ou não adequar suas condutas, se têm direito à restituição ou compensação, ou se correm risco de autuação futura por descumprimento da norma ainda não pacificada.

Ademais, há desafios técnicos relevantes. Muitas decisões do STF, mesmo com repercussão geral, são proferidas sem a devida clareza operacional, o que dificulta a sua implementação pelas autoridades fiscais. Por vezes, a carência de definição precisa de conceitos como "ICMS destacado" ou "ICMS recolhido" (no caso do PIS/COFINS) permite interpretações divergentes por parte da Receita

Federal, das secretarias estaduais de fazenda e dos contribuintes, alimentando novos litígios em vez de diminuí-los (SABBAG, 2022).

Outro problema recorrente é a inércia administrativa e legislativa à devida efetivação das decisões judiciais. É comum que a Fazenda Nacional ou as fazendas estaduais publiquem atos normativos que limitam ou reinterpretam os efeitos de decisões do STF, postergando sua aplicação ou impondo condições adicionais. Essa prática, embora travestida de regulação técnica, muitas vezes representa uma forma velada de desobediência à autoridade das decisões judiciais.

O impacto dessas questões atinge diretamente os procedimentos contábeis-tributários das empresas, que precisam revisar procedimentos, ajustar sistemas de gestão fiscal e reavaliar estratégias de compliance. Isso exige capacitação técnica constante e eleva os custos operacionais. Em alguns casos, a insegurança faz com que empresas posterguem o aproveitamento de créditos ou a adoção de novas interpretações tributárias, por receio de autuações ou questões futuras com o Fisco (FARIAS, 2015).

Nesse sentido, é importante destacar que o STF, apesar de competente para interpretar a Constituição, não possui função executiva. Assim, a efetividade de suas decisões depende da atuação conjunta dos demais Poderes e das instâncias administrativas. A ausência de mecanismos automáticos e eficazes de implementação, como ocorre em outros sistemas jurídicos com controle concentrado, compromete a autoridade das decisões e promove a litigiosidade no campo tributário.

Portanto, os desafios para a implementação das decisões do STF nas práticas tributárias envolvem não apenas aspectos técnicos e interpretativos, mas também institucionais e culturais. Superá-los exige maior cooperação entre os poderes, respeito à autoridade judicial e fortalecimento da cultura de segurança jurídica e previsibilidade no ambiente fiscal brasileiro.

## **5 ESTUDO DE CASOS RELEVANTES**

### **5.1 A APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES DE ICMS**

### 5.1.1 Caso 1: Restituição do ICMS pago a maior por substituição tributária (RE 593.849/MG - Tema 201)

O Recurso Extraordinário 593.849/MG, com repercussão geral reconhecida (Tema 201), abordou a possibilidade de restituição da diferença entre o ICMS pago antecipadamente no regime de substituição tributária progressiva e o valor efetivamente devido na operação final. A substituição tributária pode ser dita como uma ferramenta em que um contribuinte antecipa o pagamento do ICMS por toda a cadeia de circulação da mercadoria, com base em uma presunção de valor futuro.

A tese estabelecida pelo STF foi de que, se a base de cálculo efetiva da operação final for inferior à presumida, o contribuinte substituído tem direito à restituição da diferença do imposto pago a maior. O entendimento foi firmado em 2016, no sentido de que a presunção não pode ser absoluta, sob pena de violação aos princípios da capacidade contributiva, da razoabilidade e da proibição do enriquecimento sem causa do Estado.

Nesse sentido, os efeitos da decisão foram modulados. O STF decidiu que o entendimento teria efeitos *ex nunc*, ou seja, apenas a partir da publicação da ata de julgamento do mérito, ocorrida em 20 de outubro de 2016. A Corte justificou a modulação com fundamentos no princípio da segurança jurídica, visando evitar o impacto orçamentário imediato nas finanças dos estados e preservar a previsibilidade das relações tributárias. Somente os contribuintes que já haviam ajuizado ações judiciais ou protocolado pedidos administrativos até essa data puderam exercer o direito à restituição dos valores recolhidos indevidamente.

Essa decisão foi fortemente debatida pela doutrina. Como observa Chaves (2015), a modulação quando excessiva, pode comprometer a isonomia tributária ao limitar o alcance de decisões que visam corrigir distorções constitucionais, enfraquecendo a proteção aos contribuintes.

No caso em questão, acabou por reduzir o alcance prático da tese constitucional, pois muitos contribuintes, confiando na jurisprudência anterior que não reconhecia esse direito, deixaram de buscar o Judiciário. Com isso, acabaram

excluídos da possibilidade de restituição, embora estivessem em idêntica situação material aos demais.

#### 5.1.2 Caso 2: Estorno de crédito e guerra fiscal (RE 628.075/RS - Tema 490)

O Recurso Extraordinário 628.075/RS, com repercussão geral reconhecida (Tema 490), analisou a constitucionalidade do estorno proporcional de crédito de ICMS pelo estado de destino, nas hipóteses em que o estado de origem concede benefícios fiscais de forma unilateral, sem aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), em afronta ao disposto no art. 155, §2º, XII, “g”, da Constituição Federal e à Lei Complementar nº 24/1975.

A controvérsia insere-se no contexto da chamada “guerra fiscal”, em que unidades da federação, na tentativa de atrair investimentos e arrecadação, concedem incentivos fiscais à revelia do pacto federativo, afetando o equilíbrio concorrencial entre os entes e comprometendo a sistemática do ICMS, que é um tributo sujeito à não cumulatividade.

No julgamento, prevaleceu o voto do Ministro Gilmar Mendes, que entendeu como constitucional o art. 8º, I, da LC 24/1975, permitindo o estorno proporcional do crédito de ICMS no estado de destino quando o estado de origem concedeu crédito presumido sem observância das regras constitucionais. A tese fixada foi: “O estorno proporcional de crédito de ICMS efetuado pelo Estado de destino, em razão de crédito fiscal presumido concedido pelo Estado de origem sem autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), não viola o princípio constitucional da não cumulatividade.”

Quanto à modulação dos efeitos, o STF conferiu eficácia ex nunc à decisão, estabelecendo que os efeitos jurídicos das relações tributárias já consolidadas fossem preservados. Além disso, determinou que, na ausência de lançamento tributário até então, o estorno só poderia ser aplicado a partir da data da decisão do Plenário, ou seja, de 17 de agosto de 2020.

Essa modulação teve como objetivo proteger situações jurídicas consolidadas e evitar surpresas tributárias retroativas para os contribuintes e para os próprios estados. A decisão reafirma a autoridade do STF como intérprete último da

Constituição e defensor do pacto federativo, mas também revela sua preocupação com a segurança jurídica e com a estabilidade das relações fiscais.

Autores como Cavalcante (2018) e Farias (2015) destacam que o julgamento, ao mesmo tempo em que buscou coibir práticas unilaterais lesivas ao federalismo, adotou a modulação dos efeitos como forma de preservar a confiança legítima dos contribuintes e evitar desorganizações abruptas nas relações fiscais já consolidadas. Ainda assim, parte da doutrina alerta que a frequente utilização dessa técnica em matéria tributária pode acabar incentivando condutas marcadas pelo “fato consumado”, fragilizando o princípio da supremacia constitucional e comprometendo a previsibilidade normativa no sistema federativo.

### 5.1.3 Caso 3: ICMS sobre tarifas de energia elétrica – TUST e TUSD (Tema 986/STJ e Tema 956/STF)

A controvérsia analisada nos Temas 986 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e 956 do Supremo Tribunal Federal (STF) refere-se à inclusão das tarifas de uso do sistema de transmissão (TUST) e de distribuição (TUSD) na base de cálculo do ICMS incidente sobre a energia elétrica. Consumidores alegavam que tais tarifas não corresponderiam à energia efetivamente consumida e, portanto, não poderiam ser tributadas.

No julgamento do Tema 956, o STF concluiu que a matéria era de natureza infraconstitucional e, por isso, não caberia à Corte decidir sobre o mérito. Assim, remeteu-se a definição ao STJ, que enfrentou a questão sob o rito dos recursos repetitivos no Tema 986, com base nos Recursos Especiais n. 1.699.851/TO, 1.692.023/MT, 1.734.902/SP e 1.734.946/SP.

A Primeira Seção do STJ entendeu que, quando as tarifas TUST e TUSD constarem destacadas na fatura de energia elétrica como encargos do consumidor final (seja ele livre ou cativo), integram a base de cálculo do ICMS, nos termos do art. 13, §1º, II, "a", da Lei Complementar n. 87/1996. A Corte fundamentou que esses valores fazem parte do custo da operação de circulação da energia.

Diante da controvérsia generalizada e da multiplicidade de ações judiciais, o STJ modulou os efeitos da decisão: ela produz efeitos a partir da publicação do

acórdão, preservando os contribuintes que, até 27 de março de 2017, obtiveram decisão judicial favorável com tutela antecipada vigente.

A decisão favoreceu os fiscos estaduais, mas procurou preservar a segurança jurídica e a confiança legítima dos contribuintes, fundamentos frequentemente invocados pela jurisprudência em matéria tributária. Em estudo específico sobre a tributação da energia, Alho Neto (2018) defende que a seletividade do ICMS deve considerar a essencialidade do bem e seus impactos sociais, o que exige análise cautelosa da incidência sobre encargos como TUST e TUSD.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise realizada ao longo deste trabalho buscou demonstrar a importância dos institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos no sistema jurídico brasileiro, especialmente no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) relativas ao ICMS. Tais instrumentos processuais e constitucionais vêm se consolidando como ferramentas fundamentais para a uniformização da jurisprudência, a racionalização da atuação da Suprema Corte e a preservação da segurança jurídica no campo tributário.

No que se refere ao ICMS, por se tratar de um dos tributos mais relevantes do país e com grande impacto na arrecadação dos entes federativos, as decisões do STF que envolvem sua base de cálculo, isenções, benefícios fiscais e substituição tributária geram efeitos amplos e profundos sobre as finanças públicas e a atuação dos contribuintes. Nesses casos, a repercussão geral possibilita que questões constitucionais com grande alcance sejam analisadas sob uma perspectiva objetiva, promovendo a estabilidade normativa e evitando decisões conflitantes nos diversos tribunais do país.

A modulação dos efeitos, por sua vez, surge como técnica indispensável para balancear a supremacia da Constituição com a proteção à confiança legítima dos administrados. O uso dessa ferramenta em decisões com relevante impacto fiscal, como nos casos do RE 593.849/MG, RE 628.075/RS e RE 574.706/PR, evidencia a preocupação do STF com as consequências econômicas imediatas de

seus julgados, demonstrando uma atuação institucional sensível às realidades práticas do Estado e da sociedade.

Contudo, a modulação dos efeitos deve ser utilizada com cautela e fundamentação sólida, evitando que sua aplicação desvirtue os princípios da igualdade, isonomia e da justiça fiscal. A adoção recorrente dessa técnica, sem critérios objetivos bem definidos, pode comprometer a efetividade das decisões judiciais e fragilizar o papel da Corte como guardiã da Constituição. É necessário, portanto, um constante esforço de equilíbrio entre a efetividade das decisões e a proteção do interesse público.

Além disso, o estudo revelou que os efeitos econômicos e jurídicos das decisões com repercussão geral e modulação do STF são significativos, tanto para os contribuintes quanto para o Estado. Empresas precisam se adaptar a novas interpretações e enfrentar desafios operacionais e contábeis. Os Estados, por sua vez, veem sua capacidade arrecadatória e seu planejamento fiscal frequentemente impactados, o que reforça a importância da previsibilidade e da transparência nas decisões judiciais.

Por fim, constata-se que os institutos estudados são expressões de um constitucionalismo contemporâneo que busca compatibilizar o respeito aos direitos fundamentais, a estabilidade institucional e a funcionalidade do Estado. O constante aperfeiçoamento da aplicação da repercussão geral e da modulação dos efeitos deve ser orientado por critérios de justiça, segurança jurídica e responsabilidade fiscal, permitindo uma atuação mais eficiente do Judiciário, sem descuidar da legitimidade democrática e da proteção ao contribuinte.

## **REFERÊNCIAS**

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: Meios de impugnação às decisões judiciais e processos nos tribunais*. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2018. v. 3.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Processo Civil: processo nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. v. 3.

CUNHA JR., Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

MASSON, Nathalia. *Direito Constitucional Esquematizado*. 10. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 574.706/PR. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgado em 13 maio de 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 593.727/RS. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 03 set. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 136, n. 217, p. 1, 11 nov. 1999

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 set. 1996.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 574.706/PR. Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 15 mar. 2017. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 1.293.453/RS (Tema 1099). Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 593.849/MG. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 19 out. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BARROSO, Luís Roberto. O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 593.849/MG. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 19 out. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 628.075/RS. Rel. Min. Edson Fachin, red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, julgado em 17 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.699.851/TO e outros (Tema 986). Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília, DF, julgado em 13 mar. 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>.

ALHO NETO, João de Souza. Seletividade em função da essencialidade: ICMS e energia elétrica. Revista de Direito Tributário Atual, São Paulo, n. 39, p. 63–84, 2018. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/334>.

NOGUEIRA, Pablo dos Santos. TUST e TUSD: funcionamento dos sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica e a (im)possibilidade da inclusão de suas tarifas de uso na base de cálculos do ICMS. 2024. 63 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/79497>.

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, n. 13, p. 166–200, 2024. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTIAtual/article/view/2470>.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Reflexões sobre a modulação dos efeitos das decisões do STF em matéria tributária. Nomos: Revista do Programa de

Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 38, n. 1, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/32678>.

CHAVES, Paulo. A modulação dos efeitos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em controle de constitucionalidade e a segurança jurídica em face da Ação Rescisória. *Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região*, n. 26, 2015. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/500>.

FARIAS, Érika Dias Machado Costa de. Reflexões acerca da modulação de efeitos: decisões proferidas pelo STF em matéria tributária. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/5685>.

PISCITELLI, Tathiane; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. Argumentos orçamentários na modulação de efeitos em matéria tributária: análise pragmática do posicionamento do Supremo Tribunal Federal. *Revista Estudos Institucionais*, v. 10, n. 2, p. 403–422, 2024. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/832>.

D'ALBUQUERQUE, Nadejda Maciel. A aplicação da modulação de efeitos pelo Supremo Tribunal Federal: análise de jurisprudência dos 10 primeiros anos de vigência da Lei nº 9.868/99. 2012. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife, Recife, 2012.

SANCHES, Liliane. A modulação dos efeitos das decisões no controle de constitucionalidade em matéria tributária. Monografia (Especialização em Direito Constitucional Aplicado) – Escola Superior de Direito Constitucional, São Paulo, 2012. Publicado na *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC*, n. 20, jul./dez. 2012. ISSN 1678-9547 (impresso); 1983-2303 (eletrônico). Disponível em: <https://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/8/0>.

MATOS, Bruna Helena da Silva. Limites de atuação do Supremo Tribunal Federal na modulação dos efeitos da decisão no controle concentrado de constitucionalidade. Artigo científico apresentado como trabalho de conclusão do Curso de

Especialização em Jurisdição Federal – Turma 2016, Escola da Magistratura Federal de Santa Catarina – ESMAFEC, 2016.

OLIVEIRA, Flávio Beicker Barbosa de. O Supremo Tribunal Federal e a dimensão temporal de suas decisões: a modulação de efeitos em vista do princípio da nulidade dos atos normativos inconstitucionais. São Paulo. Disponível em: [https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/113\\_flavio.pdf](https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/113_flavio.pdf)

MESSINGER, Caroline Cignachi. Modulação de efeitos em matéria tributária: análise dos critérios de decisão adotados pelo Supremo Tribunal Federal em casos de repercussão geral. 2023. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito dos Negócios) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/ddb052fc-a0d3-4015-b312-e68ab2ed2d1a/download>.

## Relatório do Software Anti-plágio CopySpider

Para mais detalhes sobre o CopySpider, acesse: <https://copyspider.com.br>

### Instruções

Este relatório apresenta na próxima página uma tabela na qual cada linha associa o conteúdo do arquivo de entrada com um documento encontrado na internet (para "Busca em arquivos da internet") ou do arquivo de entrada com outro arquivo em seu computador (para "Pesquisa em arquivos locais"). A quantidade de termos comuns representa um fator utilizado no cálculo de similaridade dos arquivos sendo comparados. Quanto maior a quantidade de termos comuns, combinada com o agrupamento desses termos, maior a similaridade entre os arquivos. É importante destacar que a classificação da semelhança como Alta, Moderada e Baixa não representa um "índice de plágio". Por exemplo, documentos que citam de forma direta (transcrição) outros documentos, podem ter uma similaridade Alta e ainda assim não podem ser caracterizados como plágio. Há sempre a necessidade do avaliador fazer uma análise para decidir se as semelhanças encontradas caracterizam ou não o problema de plágio ou mesmo de erro de formatação ou adequação às normas de referências bibliográficas. Para cada par de arquivos, apresenta-se uma comparação dos termos semelhantes, os quais aparecem em vermelho.

Veja também:

[Analisando o resultado do CopySpider](#)

[Qual o significado da similaridade encontrada e quando é considerado plágio?](#)





=====

**Arquivo 1:** TCC - Maria Gabriela Sodré Nogueira (11.06).docx (6482 termos)

**Arquivo 2:** [www2.stijus.br/docs\\_internet/revista/electronica/revista\\_doutrina\\_dos\\_30\\_anos.pdf](http://www2.stijus.br/docs_internet/revista/electronica/revista_doutrina_dos_30_anos.pdf) (228567 termos)

**Termos comuns:** 1111

** ndice de similaridade antigo:** 0,47%

**Novo  ndice de similaridade:** 17,13%

** ndice de agrupamento:** Alto

O texto abaixo   o conteúdo do documento **Arquivo 1**. Os termos em vermelho foram encontrados no documento **Arquivo 2**. Id da compara o: 7bf17adfca2b47cx281

=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO

MARIA GABRIELA SODRÉ NOGUEIRA

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULA O DOS EFEITOS: UMA  
ANÁLISE DOS CASOS DE A OES DE ICMS



1  
2025

MARIA GABRIELA SODRÉ NOGUEIRA

**IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS**

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel **em Direito pela Universidade** Católica do Salvador.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

Salvador  
2025

**IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS**

Maria Gabriela Sodré Nogueira

[0: Graduanda do **Curso de Direito da Universidade Católica** do Salvador. E-mail: maria.nogueira@ucsal.edu.br]

Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

[1: Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Pós-Graduado em Processo Civil pela JusPodium, Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador ? UCSAL, Professor de Direito da Universidade Católica do Salvador. E- mail: carlos.coutinho@pro.ucsal.br.]

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo analisar os institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) relacionadas ao ICMS. Em primeiro plano, busca-se apresentar os conceitos fundamentais desses institutos, destacando sua natureza jurídica, aplicação prática e eventuais exceções. Em seguida, dedica-se especial atenção ao histórico e à evolução da jurisprudência do STF sobre o ICMS, evidenciando sua relevância como tema de repercussão geral e a utilização da modulação dos efeitos como ferramenta de equilíbrio entre segurança jurídica e efetividade. Por fim, com o intuito de contextualizar os impactos práticos dessas decisões, realiza-se um estudo de casos relevantes, com análise dos reflexos econômicos e jurídicos para o sistema tributário e os contribuintes. O estudo fundamenta-se em doutrina especializada, legislação vigente e jurisprudência atual dos tribunais superiores.

Palavras-chave: Repercussão Geral. Modulação dos Efeitos. Impactos Econômicos. ICMS. Supremo Tribunal Federal.

**SUMÁRIO:** 1. INTRODUÇÃO. 2. REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: CONCEITOS E APLICAÇÃO JURÍDICA. 2.1 DEFINIÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL NO DIREITO BRASILEIRO. 2.2 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES: FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS. 2.3 EXCEÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES NA APLICAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 3 O ICMS NO CONTEXTO DAS DECISÕES DO STF. 3.1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE ICMS. 3.2 A RELEVÂNCIA DO ICMS NAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL. 3.3 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES RELACIONADAS AO ICMS 4. IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS DAS DECISÕES COM REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 4.1 IMPACTO ECONÔMICO NAS EMPRESAS E NO SISTEMA TRIBUTÁRIO. 4.2 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES NAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS. 5. ESTUDO DE CASOS RELEVANTES. 5.1 A APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES DE ICMS. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

## 1 INTRODUÇÃO

No ordenamento jurídico brasileiro, as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) que abordam a repercussão geral e a modulação dos efeitos têm gerado grandes implicações para a administração tributária, principalmente no tocante ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Desse modo, se faz necessário analisar como essas decisões impactam o sistema tributário, as arrecadações estaduais e os contribuintes, salientando a relevância da modulação dos efeitos e suas repercussões práticas.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) pode ser definido como um dos tributos de maior importância no Brasil, representando uma parcela considerável da arrecadação estadual. No

entanto, as questões atreladas a constitucionalidade de normas estaduais e a compreensão de leis sobre o ICMS frequentemente geram questões judiciais que podem impactar diretamente as finanças públicas e a segurança jurídica dos contribuintes. Nesse contexto, as decisões do STF que envolvem repercussão geral e modulação dos efeitos têm se tornado fundamentais para a percepção das dinâmicas tributárias e financeiras no país.

A repercussão geral foi integrada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional no 45/2004, com o fulcro em conferir maior eficiência ao julgamento de matérias que afetam um número significativo de pessoas ou que apresentam relevância econômica, política ou social. Essa ferramenta permite que o STF selecione as ações que possuem impacto coletivo, evitando a sobrecarga do Judiciário, e promovendo uma segurança jurídica mais eficaz ao ordenamento brasileiro.

Em ações relacionadas ao ICMS, a repercussão geral é frequentemente invocada em questões referentes à constitucionalidade de leis estaduais, a compreensão de normas tributárias, a discussão da base de cálculo, aplicação de alíquotas e a análise de questões como a inserção de valores específicos na base de cálculo do imposto. Decisões com repercussão geral estabelecem precedentes que devem ser seguidos pelos demais tribunais, promovendo a uniformidade na execução do direito.

As decisões do Supremo, portanto, não apenas resolvem o caso concreto, mas estabelecem precedentes que influenciam a atuação dos tribunais inferiores e a compreensão das regras tributárias pelas administrações estaduais.

Quanto à modulação dos efeitos, esta se refere a um instrumento que possibilita ao STF estabelecer limites temporais para a eficácia de suas decisões, evitando conflitos e insegurança jurídica, conforme previsto no art. 27 da Lei no 9.868/1999. Em ações relacionadas ao ICMS, a modulação se revela essencial quando a decisão pode ter efeitos retroativos que comprometam a arrecadação tributária ou causem desequilíbrio financeiro aos estados.

Nesse sentido, em decisões que identificam a inconstitucionalidade de uma norma referente à base de cálculo do ICMS, a modulação pode ser posta com o fulcro de prevenir que a devolução de valores pagos a maior gere um rombo nas finanças estaduais. Nessas ações, o STF pode estipular que uma referida decisão somente produza efeitos a partir da sua publicação ou a partir de um determinado período passado ou futuro, permitindo que os entes federativos se adequem às novas condições financeiras.

Além disso, as deliberações acerca do ICMS têm impactos diretos na arrecadação dos estados. Quando uma norma é considerada inconstitucional, a perspectiva de devolução de valores pagos indevidamente pode gerar um acréscimo significativo nas demandas judiciais, afetando a previsão de receitas estaduais. A modulação dos efeitos, por outro lado, atua como uma ferramenta de contenção, permitindo que os estados mantenham uma movimentação financeira mais estável enquanto se adaptam às novas interpretações.

Contudo, faz-se necessário afirmar que a modulação não extingue os efeitos danosos para a arrecadação, somente os posterga. Estados que dependem fortemente do referido imposto para financiar suas atividades podem encontrar dificuldades a longo prazo, especialmente se um número considerável de contribuintes decidir pleitear a restituição de valores com base nas decisões do STF, porém esses impactos podem ser mitigados justamente através da modulação, proporcionando um ambiente para que as administrações públicas se ajustem às novas realidades sem um grande comprometimento da

estabilidade financeira.

Portanto, pode-se aferir que a análise **das decisões de repercussão geral e da modulação dos efeitos** revela a pluralidade e complexidade nas relações entre **o Judiciário e a administração tributária no Brasil**. **As questões relacionadas** ao ICMS são características desse fenômeno, evidenciando como **as decisões do STF** podem moldar o cenário tributário e influenciar diretamente a arrecadação **dos estados**.

**A repercussão geral tem** papel fundamental **na efetivação da segurança jurídica e da** uniformidade nas decisões, enquanto **a modulação dos efeitos** serve **como uma ferramenta** para mitigar impactos financeiros imediatos **ao Erário**. **Não obstante, se faz necessário que as instituições**, tanto judiciais quanto administrativas, continuem a dialogar para encontrar soluções que sustentem **a justiça tributária** sem comprometer a saúde financeira dos estados.

Nesse tocante, cabe **concluir que as questões relacionadas** ao ICMS, **não são somente** técnicas, como também envolvem aspectos **econômicos, sociais e** jurídicos que alcançam não somente **os cidadãos, como a administração pública**. **O estudo aprofundado** desse tema **é fundamental para a constituição de um sistema** tributário e jurídico que promova justiça fiscal **e segurança jurídica**, permitindo que estados e contribuintes possam coexistir **de forma equilibrada** e sustentável.

?Quais são **os impactos da modulação dos efeitos nas decisões de repercussão geral do STF** referentes ao ICMS na **relação entre os princípios da segurança jurídica e da justiça** fiscal??

No referido estudo será utilizado o método hipotético-dedutivo **a partir de** pesquisas bibliográficas e de caráter qualitativo, revisando fontes já existentes, para obter dados e argumentos qualificados.

A pesquisa qualitativa proporciona **a análise dos fatos de** maneira subjetiva e interpretativa, sendo mais flexível ao abranger dimensões subjetivas e contextuais, **bem como o** método hipotético dedutivo apresentará **a possibilidade de** formar hipóteses baseadas em informações pré-existentes, **com o intuito de** confirmá-las ou refutá-las **por meio da** dedução lógica e do **confronto com a realidade ou com a doutrina e jurisprudência**.

## **2 REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: CONCEITOS E APLICAÇÃO JURÍDICA**

**O ordenamento jurídico nacional** introduziu, **por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, a repercussão geral como um requisito para a admissibilidade do recurso extraordinário**. Essa alteração teve como objetivo racionalizar **o acesso ao Supremo**, direcionando **a atividade da Corte** às questões que ultrapassam **os interesses subjetivos das partes e** que apresentam relevância jurídica, política, social ou **econômica para o sistema jurídico**.

Paralelamente, consolidou-se no ordenamento a ferramenta da **modulação dos efeitos das decisões judiciais com** eficácia vinculante. A aplicação paralela desses dois institutos **contribui para a promoção da segurança jurídica**, previsibilidade e **estabilidade das relações jurídicas**, sem arriscar **a autoridade das deliberações** proferidas pela Corte.

**Nesse sentido, a repercussão geral e a modulação dos efeitos** representam ferramentas processuais que reforçam **a função do STF** como Corte Constitucional, preservando **o respeito ao princípio da legalidade e à proteção da boa-fé e** confiança **legítima dos jurisdicionados**. **A efetivação dos** referidos instrumentos, contudo, exige fundamentos sólidos, observância a parâmetros objetivos e, principalmente, análise do impacto institucional das decisões.

### **2.1 DEFINIÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL NO DIREITO BRASILEIRO**

A **repercussão geral** pode ser dita como uma norma imprescindível **para a racionalização do acesso ao STF e para a definição do papel institucional do Tribunal no ordenamento jurídico brasileiro**. Instituída a partir da reforma constitucional promovida no ano de 2004, a **repercussão geral foi regulamentada pela Lei n.º 11.418/2006 e inserida no Código de Processo Civil de 2015** como instrumento voltado à **seleção de recursos extraordinários**, permitindo que apenas aqueles que possuam relevância transcendental sejam efetivamente analisados **pela Corte Constitucional**.

**Segundo Fredie Didier Jr.**, a **repercussão geral** representa um filtro **de admissibilidade recursal** que visa preservar o STF **da análise de questões que não extrapolem os limites subjetivos da lide**. O autor afirma que **?a repercussão geral é um requisito de admissibilidade** voltado à seleção de causas com relevância jurídica, política, social ou econômica, **que transcendam os interesses das partes?** (DIDIER JR., 2018, p. 441). Didier ressalta que o ideal moderno **de jurisdição constitucional** exige a atuação seletiva **da Corte, com a intenção de** assegurar uma interpretação Constitucional homogênea, **e a estabilidade do sistema jurídico**.

Por conseguinte, Marinoni **observa que a repercussão geral** opera uma verdadeira reconfiguração **do papel do STF**, aproximando-o **de uma Corte de precedentes à semelhança dos** modelos anglo-saxônicos . **De acordo com o autor**, o Supremo passou a não configurar somente como **um tribunal de apelação constitucional, para se** tornar uma instância voltada **à formação de precedentes** qualificados, comprometida com a **integridade e coerência** do Direito. Marinoni **destaca que ?a repercussão geral** representa **a transformação do recurso extraordinário em um instrumento de proteção objetiva da Constituição, o que** significa **que o STF não** julga mais apenas causas concretas, mas, prioritariamente, julga teses constitucionais relevantes? (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 523).

Essa alteração de paradigma implica, como observa a doutrina contemporânea, uma valorização **dos aspectos objetivos do controle de constitucionalidade**. **A posição do Supremo** deixa de se concentrar exclusivamente na lide individual, para priorizar o impacto sistêmico da decisão. Refere-se à **transição de um modelo** subjetivo **de jurisdição para um modelo** objetivo, onde **o foco é a normatividade constitucional** e sua interpretação uniforme.

**Nesse contexto**, a **repercussão geral** fortalece **o princípio da** eficiência jurisdicional e auxilia no fomento **aos direitos fundamentais**, ao **permitir que o STF** se debruce sobre os grandes temas constitucionais **da sociedade brasileira**, com atenção especial às causas estruturantes **do sistema jurídico nacional**. Portanto, **o conceito de repercussão geral está** intrinsecamente ligado à **função institucional do STF** como **guardião da Constituição**, promovendo uma filtragem racional **dos recursos** e incentivando a uniformização do entendimento constitucional, em consonância **aos princípios da segurança jurídica e da duração razoável do processo**.

## 2.2 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES: FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS

A **modulação dos efeitos** das decisões constitui importante instrumento de atividade **do STF e dos tribunais superiores**, principalmente no que se refere ao **controle de constitucionalidade**. Trata-se de técnica que possibilita **que o julgador restrinja os efeitos temporais de uma decisão judicial, com a intenção de** preservar a **segurança jurídica, o interesse social e a estabilidade das relações jurídicas**

consolidadas.

Dirley da Cunha Jr. define **a modulação dos efeitos como uma ferramenta que ?permite ao Supremo Tribunal Federal excepcionar a regra da eficácia retroativa das decisões em sede de controle de constitucionalidade, com vistas à proteção da** confiança legítima e à preservação de valores estruturantes **do Estado de Direito?** (Cunha Jr., 2021, p. 1043). **Dessa forma, a modulação visa mitigar os efeitos de uma declaração de inconstitucionalidade,** conferindo-lhe efeitos prospectivos ou delimitando temporalmente sua eficácia.

**De acordo com** Nathalia Masson, **o princípio da modulação repousa sobre a necessidade de conciliar a supremacia da Constituição com a segurança jurídica. A autora explica que ?a modulação se justifica quando a imediata incidência da decisão de inconstitucionalidade for capaz de gerar graves transtornos, com risco à estabilidade institucional ou a interesses sociais relevantes?** (MASSON, 2022, p. 831). **Nesse sentido, a técnica permite um critério de ponderação entre a eficácia plena da Constituição e a preservação da ordem jurídica** vigente.

No plano procedimental, **a modulação dos efeitos** exige quórum qualificado, conforme estabelecido **no art . 27 da Lei n.º 9.868/1999, que prevê que, ao declarar a inconstitucionalidade de uma norma, o Supremo Tribunal Federal pode, por maioria de dois terços de seus membros,** restringir os efeitos daquela decisão ou determinar que ela só produza efeitos **a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser** fixado. Esse quórum elevado é, segundo Marinoni, uma maneira de **?garantir que a alteração dos efeitos da decisão constitucional ocorra apenas em situações excepcionais,** quando claramente justificada pela proteção **da segurança jurídica e** pela preservação de interesses coletivos relevantes? (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 494).

A modulação não está presa somente ao **controle concentrado de constitucionalidade,** podendo também ser empregada **em sede de** controle difuso e na sistemática dos precedentes obrigatórios, como nos julgamentos **com repercussão geral ou** recursos repetitivos. Nesses contextos, a técnica atua **como forma de** transição normativa, fomentando a aplicação progressiva dos novos entendimentos jurisprudenciais.

Assim, **a modulação dos efeitos** revela-se como **uma técnica de** responsabilidade **institucional do Poder Judiciário,** orientada por valores constitucionais e estruturada para evitar rupturas abruptas **na ordem jurídica,** assegurando a coerência e previsibilidade **do sistema legal.**

## **2.3 EXCEÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES NA APLICAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS**

Embora **os institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos** sejam concebidos com fundamentação em critérios objetivos e finalidades bem delimitadas, como a racionalização do **acesso ao Supremo, a invariabilidade nas decisões judiciais e a segurança jurídica, sua aplicação na prática** revela margens relevantes de flexibilização. Essas exceções decorrem de circunstâncias específicas que propõem uma ponderação entre valores constitucionais distintos, como a isonomia, **o interesse público, a proteção da** confiança legítima **e a efetividade da jurisdição constitucional.**

**No que se refere a repercussão geral,** admite-se a reanálise de temas anteriormente apreciados quando há alteração expressiva no cenário jurídico, político ou social. Isso **ocorre, por exemplo,** diante de **alteração legislativa** significativa, transformação **do contexto fático** ou revisão da orientação

jurisprudencial dominante. Um exemplo ideal é o **do Tema 881, em que o STF reavaliou a aplicação de precedente já fixado em razão de** mudanças nas circunstâncias jurídicas, reconhecendo nova **repercussão geral para** certificar a harmonia sistêmica (BRASIL, STF, RE 593.727).

**No âmbito da modulação dos efeitos** das decisões, **estabelecida no art. 27 da Lei nº 9.868/1999, é facultado ao Supremo, por razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social, estabelecer que a aplicabilidade de uma decisão** tenha efeitos ex nunc (**a partir do momento em que foi proferida**), extunc (retroativos) ou modulados **a partir de** parâmetros específicos. **Isso ocorreu, por exemplo, no julgamento do RE 574.706, no qual a Corte** fixou como marco temporal a data **do julgamento dos embargos de declaração**, com exceção às **ações judiciais e administrativas** já propostas, flexibilizando o alcance **dos efeitos da decisão de** modo favorável aos contribuintes que haviam buscado **a tutela jurisdicional** anteriormente (BRASIL, STF, RE 574.706/PR).

A doutrina aponta que essa discricionariedade **deve ser exercida com** cautela e fundamentação robusta. Barroso (2012) caracteriza a modulação como **uma técnica de** transição constitucional, **com o objetivo de mitigar os efeitos de** decisões inovadoras, sem comprometer **os valores fundamentais do Estado de Direito**.

Faz-se necessário observar, **também, que a** modulação demanda o voto **de dois terços dos ministros do STF**, conforme exige **a legislação vigente**. Além disso, a Corte pode estabelecer marcos temporais diferenciados ou critérios subjetivos, como proteger apenas aqueles que postularam suas ações até determinada data, **como forma de** proteger **a boa-fé e** o legítimo interesse de partes que confiaram em determinada interpretação vigente.

**Nesse sentido, é possível** aferir que **a execução da repercussão geral e da modulação dos efeitos não se dá** de forma engessada, mas admite exceções **compatíveis com os princípios constitucionais**. Essa flexibilidade **permite que a jurisdição** constitucional seja exercida de maneira eficiente e justa, adaptando-se às complexidades e dinâmicas **da realidade social e jurídica** brasileira.

### 3 O ICMS NO CONTEXTO DAS DECISÕES DO STF

#### 3.1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE ICMS

**O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) constitui um dos tributos mais relevantes do sistema tributário brasileiro, sendo de competência dos entes federativos, conforme dispõe o artigo 155, inciso II, da Constituição Federal de 1988. Desde a promulgação da Carta Magna, o STF tem desempenhado papel fundamental na interpretação e delimitação da aplicabilidade do ICMS, especialmente diante de seu teor complexo e da diversidade de condições de incidência.**

Historicamente, **a jurisprudência do Supremo** sobre o ICMS passou por fases de consolidação, reformulação e refinamento. Nos primeiros **anos após a Constituição de 1988**, os principais debates giravam **em torno da** definição **das possibilidades de incidência do imposto, principalmente no que se refere à noção de** ?circulação de mercadoria? e **a caracterização de** operações mercantis. O Tribunal fixou o parecer **de que a** circulação deve implicar transferência de titularidade, excluindo **da incidência do imposto** operações meramente internas ou de movimentação de estoque (RE 176.626/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 1998).

Outro marco importante foi **a determinação da base de cálculo** do Imposto, principalmente **no tocante à** inclusão do ICMS na própria **base de cálculo do PIS e** da COFINS, tema que culminou **no julgamento do**

RE 574.706/PR (Tema 69 **da repercussão geral**). Nessa demanda, a Corte entendeu, em sua maioria, que o ICMS não compõe a receita ou faturamento da empresa, razão pela qual não pode ser inserido na base de cálculo das contribuições federais. Essa decisão, embora não trate da aplicação do ICMS em si, teve impactos profundos sobre a maneira cujo imposto é abordado na contabilidade das empresas e na repartição de receitas tributárias.

Em referência à ?guerra fiscal? entre os entes federativos, a jurisprudência progrediu no sentido de restringir os incentivos fiscais concedidos sem prévia aprovação do CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária). O Supremo estabeleceu o entendimento da inconstitucionalidade de benefícios fiscais não autorizados, reforçando a necessidade de uniformidade e segurança jurídica na concessão de incentivos (ADI 2.777/SP e outras).

Mais recentemente, o STF enfrentou questões relacionadas ao ICMS na energia elétrica, na base de cálculo da substituição tributária e no comércio eletrônico (e-commerce). Em decisões como no REsp 1.699.851/TO (Tema 986), o Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou o entendimento de que a Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) e a Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST), quando cobradas do consumidor final na fatura de energia elétrica, integram a base de cálculo do ICMS. Essa orientação demonstra a evolução da jurisprudência tributária diante das transformações econômicas e tecnológicas no setor elétrico.

Não obstante, o julgamento do Tema 1099 da repercussão geral (RE 1.293.453/RS), o qual abordou a incidência do ICMS na transferência de mercadorias entre estabelecimentos do mesmo titular, marcou uma virada jurisprudencial significativa. O STF estabeleceu tese no sentido de que não incide ICMS na transferência de mercadorias entre estabelecimentos da mesma empresa, por não haver transmissão de propriedade, o que representa um retorno às origens da interpretação mais estrita do conceito de circulação jurídica.

Dessa forma, tal evolução jurisprudencial demonstra que o STF tem buscado conciliar a autonomia dos Estados e do Distrito Federal com os princípios da legalidade, não cumulatividade e segurança jurídica, fundamentos do sistema tributário nacional. O ICMS, por sua importância fiscal e complexidade operacional, continuará sendo objeto de debate no âmbito do controle concentrado e difuso de constitucionalidade.

### 3.2 A RELEVÂNCIA DO ICMS NAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL

O ICMS, em consequência de seu caráter multifacetado, ao incidir sobre a circulação de mercadorias, prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, tem em sua aplicação inúmeros conflitos interpretativos, o que o torna presença constante na pauta do Supremo, especialmente nas ações com repercussão geral reconhecida.

Já no que se refere à repercussão geral, esta tem como principal finalidade a racionalização da atuação da Suprema Corte, permitindo-lhe julgar apenas os recursos extraordinários que apresentem relevância do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico (BRASIL, 2004). No âmbito tributário, o ICMS se destaca como um dos temas mais frequentemente submetidos a esse filtro de admissibilidade, devido ao seu impacto direto na arrecadação dos estados e nas obrigações fiscais das empresas.

Um dos julgados paradigmáticos é o Recurso Extraordinário n. 574.706/PR, no qual a Corte decidiu pela exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS e da COFINS. O Supremo entendeu que o ICMS, por não

integrar o faturamento das empresas, **não pode ser** incluído como receita bruta **para fins de** incidência dessas contribuições. Essa decisão teve repercussão econômica bilionária, afetando significativamente o **recolhimento da União e o planejamento** tributário das empresas (BRASIL, 2017).

Outro exemplo importante é o **Recurso Extraordinário n. 628.075/SP**, que discutiu a titularidade ativa do ICMS em operações interestaduais envolvendo energia elétrica. O STF definiu que o ente **competente para a** cobrança do imposto é o Estado onde ocorre o consumo final da mercadoria, consagrando o **princípio do** destino e promovendo maior justiça fiscal **entre os Entes** Federativos (BRASIL, 2014).

Além desses casos, inúmeras decisões **com repercussão geral** abordam temas como guerra fiscal entre os estados, créditos de ICMS, substituição tributária e isenções fiscais. Conforme observa Torres (2022), "o ICMS tornou-se um verdadeiro campo de batalha jurídico, onde se tensionam **os limites do** federalismo fiscal **brasileiro e os direitos dos** contribuintes".

A relevância dessas decisões ultrapassa a esfera jurídica, atingindo diretamente **a segurança jurídica, a** previsibilidade econômica **e a estabilidade** federativa. Em um universo de grande litigiosidade tributária, **os precedentes vinculantes** estabelecidos **em sede de repercussão geral são** indispensáveis para orientar **a atividade de** contribuintes e administrações fiscais, além **de contribuir para a padronização** da jurisprudência nacional.

**Nesse sentido, o estudo do ICMS sob a luz das decisões de repercussão geral é** indispensável para compreender as transformações **do sistema tributário brasileiro e os** desafios enfrentados pelo STF na harmonização **dos princípios constitucionais** com as demandas fiscais e econômicas contemporâneas.

### 3.3 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES RELACIONADAS AO ICMS

**A modulação dos efeitos das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF)** representa uma medida de temperamento da eficácia temporal dos julgados, especialmente **no controle de constitucionalidade. Em matéria tributária,** particularmente nas ações relacionadas ao ICMS, essa técnica **tem sido amplamente** aplicada como ferramenta de **equilíbrio entre os princípios da legalidade, da segurança jurídica e da** proteção da confiança legítima.

Prevista expressamente **no artigo 27 da Lei nº 9.868/1999,** a modulação **permite que o STF, por** maioria qualificada **de dois terços dos seus membros,** determine os efeitos temporais **de suas decisões** por **razões de segurança jurídica** ou **de excepcional interesse social. Trata-se de uma forma de** evitar o chamado "efeito rebote" **de decisões que, apesar de corretas do ponto de vista constitucional,** possam gerar impactos financeiros repentinos ou desorganizar relações jurídicas consolidadas (BARROSO, 2019).

**No contexto do ICMS,** cujas controvérsias envolvem valores expressivos e afetam diretamente os entes subnacionais, a modulação tem sido recorrente. O exemplo mais emblemático é o RE 574.706/PR, **que tratou da** exclusão do ICMS **da base de cálculo** do PIS/COFINS. Após **o julgamento do mérito em 2017,** o STF demorou quatro anos **para decidir sobre a modulação dos efeitos, o que ocorreu em 2021,** fixando **que a decisão** só produziria efeitos **a partir de 15 de março de 2017, data da ata do julgamento do mérito,** resguardando apenas os contribuintes que tivessem ajuizado ações ou apresentado pedidos administrativos até essa data (BRASIL, 2021). Essa modulação buscou proteger o erário de um passivo tributário de bilhões de reais, **ainda que em detrimento de** contribuintes que não judicializaram a questão

antes da definição da tese.

Outro caso importante foi o RE 593.849/MG, cujo STF reconheceu o direito à restituição do ICMS pago a maior por substituição tributária progressiva. Contudo, os efeitos da decisão foram modulados para valer apenas a partir da publicação do acórdão, o que visou impedir efeitos retroativos que afetassem os caixas estaduais e gerassem insegurança na arrecadação tributária.

É possível observar, com fulcro nessas decisões, que a modulação, quando aplicada, reflete uma ponderação entre os valores constitucionais envolvidos, como a estabilidade das contas públicas e a proteção à confiança legítima dos contribuintes. Contudo, autores como Cavalcante (2018) e Chaves (2015) alertam para os riscos da banalização da modulação de efeitos, sobretudo quando utilizada como mecanismo de contenção de impacto fiscal em detrimento da eficácia do controle de constitucionalidade. Para esses autores, a modulação não pode ser utilizada como substituto de uma política fiscal responsável, tampouco deve ferir o princípio da separação de poderes ao substituir a função legislativa por arranjos judiciais de conveniência.

Além disso, o abuso da modulação pode comprometer a própria efetividade do controle de constitucionalidade, criando um paradoxo: declara-se a norma inconstitucional, mas os seus efeitos são mantidos ou diferidos, frustrando o alcance prático da decisão e corroendo a confiança do jurisdicionado na atuação do Poder Judiciário.

Portanto, nas ações tributárias envolvendo o ICMS, a modulação dos efeitos das decisões do STF deve ser utilizada com cautela, observando-se os fundamentos constitucionais que justificam sua aplicação, sem desconsiderar a função primordial da Corte: assegurar a supremacia da Constituição e garantir a proteção dos direitos fundamentais, inclusive no campo tributário.

#### 4 IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS DAS DECISÕES COM REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS

##### 4.1 IMPACTO ECONÔMICO NAS EMPRESAS E NO SISTEMA TRIBUTÁRIO

As decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) com repercussão geral reconhecida e, especialmente, com modulação de efeitos, produzem impactos econômicos marcantes tanto para o setor empresarial quanto para o equilíbrio fiscal dos entes federativos. Em matéria tributária, esses efeitos são ainda mais acentuados, considerando que muitas decisões tratam de exações bilionárias, capazes de alterar o planejamento financeiro de empresas e a estrutura orçamentária de estados e da União.

Do ponto de vista empresarial, os julgamentos envolvendo o ICMS afetam diretamente a apuração de tributos, o cálculo de preços, o fluxo de caixa e até a competitividade no mercado. O caso paradigmático da exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS (RE 574.706/PR), por exemplo, permitiu que milhares de empresas revisassem os valores recolhidos nos últimos anos e buscassem restituições milionárias, o que teve o potencial de melhorar temporariamente sua liquidez, impulsionar investimentos e ampliar margens de lucro (ARRUDA, 2024). No entanto, a modulação dos efeitos decidida posteriormente restringiu esse benefício apenas às empresas que já possuíam ações judiciais ou procedimentos administrativos em curso, construindo um cenário de assimetria entre contribuintes que estavam na mesma situação fática, mas adotaram estratégias jurídicas distintas.

Além disso, a insegurança gerada pela indefinição sobre os efeitos temporais das decisões do STF compromete a previsibilidade tributária, que é elemento essencial para o ambiente de negócios. Como

argumentam Piscitelli e Araújo (2024), a instabilidade decorrente da morosidade na definição da **modulação dos efeitos** impacta negativamente os investimentos, aumenta os custos de conformidade tributária e fragiliza a confiança **no sistema de precedentes**.

**No plano macroeconômico, as decisões do STF sobre o ICMS** afetam diretamente a arrecadação pública. Estados extremamente dependentes desse imposto enfrentam desafios fiscais imediatos diante de julgamentos que reconhecem **a inconstitucionalidade de** determinadas condutas arrecadatórias. O RE 593.849/MG, que tratou **do direito à restituição** do ICMS pago a maior na substituição tributária, **é um exemplo**: se não houvesse **a modulação dos efeitos**, os estados teriam **que arcar com uma avalanche de** pedidos retroativos de restituição, impactando profundamente seus orçamentos e afetando **a prestação de serviços públicos** essenciais.

**Por outro lado, os** próprios entes federativos se beneficiam da modulação quando conseguem postergar **os efeitos de** decisões desfavoráveis, mantendo receitas por **um período de tempo** adicional. Essa prática, embora legítima **em muitos casos**, também pode provocar distorções no pacto federativo, sobretudo quando decisões são aplicadas de forma desigual entre contribuintes ou entre diferentes estados, criando **um ambiente de** "guerra fiscal" judicializada.

Portanto, os impactos econômicos das decisões **com repercussão geral e** modulação de efeitos ultrapassam o aspecto jurídico, alcançando a esfera financeira, contábil e estratégica das empresas, **bem como a** organização fiscal **do Estado**. É imprescindível **que essas decisões** sejam acompanhadas de previsibilidade, transparência e fundamentação adequada, com fulcro de preservar a confiança dos contribuintes **no sistema tributário** e evitar desequilíbrios que comprometam a justiça fiscal.

#### 4.2 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES NAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS

A implementação **das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF)**, especialmente às que se aplicam **a repercussão geral e** modulação de efeitos, enfrenta diversos desafios na seara tributária. A **complexidade do sistema** fiscal brasileiro, a morosidade na adequação legislativa e **administrativa e a resistência dos** entes tributantes, compõem **um cenário de incerteza e** de difícil operacionalização para os contribuintes **e para a** própria Administração Tributária.

**Um dos principais** obstáculos **se encontra na** insegurança jurídica gerada pela indefinição sobre o alcance e **o momento de aplicação das** decisões. A morosidade **entre o julgamento do mérito** e a fixação da **modulação dos efeitos**, como observado **no caso do RE 574.706/PR**, cria um ambiente dúbio, **no qual os** contribuintes não sabem ao certo se devem ou não adequar suas condutas, se têm **direito à restituição** ou compensação, ou se correm risco de autuação futura por descumprimento da norma ainda não pacificada.

Ademais, há desafios técnicos relevantes. Muitas **decisões do STF, mesmo com repercussão geral, são** proferidas sem a devida clareza operacional, o que dificulta a sua implementação pelas autoridades fiscais. **Por vezes, a carência de** definição precisa de conceitos como "ICMS destacado" ou "ICMS recolhido" (**no caso do PIS/COFINS**) permite interpretações divergentes **por parte da Receita Federal**, das secretarias estaduais de fazenda e dos contribuintes, alimentando novos litígios **em vez de** diminuí-los (SABBAG, 2022).

Outro problema recorrente é a inércia administrativa e legislativa à devida efetivação **das decisões judiciais**. É comum **que a Fazenda Nacional** ou as fazendas estaduais publiquem **atos normativos que**

limitam ou reinterpretam os efeitos de decisões do STF, postergando sua aplicação ou impondo condições adicionais. Essa prática, embora travestida de regulação técnica, muitas vezes representa uma forma velada de desobediência à autoridade das decisões judiciais.

O impacto dessas questões atinge diretamente os procedimentos contábeis-tributários das empresas, que precisam revisar procedimentos, ajustar sistemas de gestão fiscal e reavaliar estratégias de compliance. Isso exige capacitação técnica constante e eleva os custos operacionais. Em alguns casos, a insegurança faz com que empresas posterguem o aproveitamento de créditos ou a adoção de novas interpretações tributárias, por receio de autuações ou questões futuras com o Fisco (FARIAS, 2015). Nesse sentido, é importante destacar que o STF, apesar de competente para interpretar a Constituição, não possui função executiva. Assim, a efetividade de suas decisões depende da atuação conjunta dos demais Poderes e das instâncias administrativas. A ausência de mecanismos automáticos e eficazes de implementação, como ocorre em outros sistemas jurídicos com controle concentrado, compromete a autoridade das decisões e promove a litigiosidade no campo tributário.

Portanto, os desafios para a implementação das decisões do STF nas práticas tributárias envolvem não apenas aspectos técnicos e interpretativos, mas também institucionais e culturais. Superá-los exige maior cooperação entre os poderes, respeito à autoridade judicial e fortalecimento da cultura de segurança jurídica e previsibilidade no ambiente fiscal brasileiro.

## 5 ESTUDO DE CASOS RELEVANTES

### 5.1 A APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES DE ICMS

5.1.1 Caso 1: Restituição do ICMS pago a maior por substituição tributária (RE 593.849/MG - Tema 201) O Recurso Extraordinário 593.849/MG, com repercussão geral reconhecida (Tema 201), abordou a possibilidade de restituição da diferença entre o ICMS pago antecipadamente no regime de substituição tributária progressiva e o valor efetivamente devido na operação final. A substituição tributária pode ser dita como uma ferramenta em que um contribuinte antecipa o pagamento do ICMS por toda a cadeia de circulação da mercadoria, com base em uma presunção de valor futuro.

A tese estabelecida pelo STF foi de que, se a base de cálculo efetiva da operação final for inferior à presumida, o contribuinte substituído tem direito à restituição da diferença do imposto pago a maior. O entendimento foi firmado em 2016, no sentido de que a presunção não pode ser absoluta, sob pena de violação aos princípios da capacidade contributiva, da razoabilidade e da proibição do enriquecimento sem causa do Estado.

Nesse sentido, os efeitos da decisão foram modulados. O STF decidiu que o entendimento teria efeitos ex nunc, ou seja, apenas a partir da publicação da ata de julgamento do mérito, ocorrida em 20 de outubro de 2016. A Corte justificou a modulação com fundamentos no princípio da segurança jurídica, visando evitar o impacto orçamentário imediato nas finanças dos estados e preservar a previsibilidade das relações tributárias. Somente os contribuintes que já haviam ajuizado ações judiciais ou protocolado pedidos administrativos até essa data puderam exercer o direito à restituição dos valores recolhidos indevidamente.

Essa decisão foi fortemente debatida pela doutrina. Como observa Chaves (2015), a modulação quando

excessiva, pode comprometer a isonomia tributária ao limitar o alcance **de decisões que** visam corrigir distorções constitucionais, enfraquecendo **a proteção aos** contribuintes.

**No caso em** questão, acabou por reduzir o alcance prático da tese constitucional, pois muitos contribuintes, confiando na jurisprudência **anterior que não** reconhecia esse direito, deixaram de buscar **o Judiciário. Com** isso, acabaram excluídos **da possibilidade de** restituição, embora estivessem em idêntica situação material aos demais.

5.1.2 Caso 2: Estorno de crédito e guerra fiscal (RE 628.075/RS - Tema 490)

**O Recurso Extraordinário 628.075/RS, com repercussão geral reconhecida** (Tema 490), analisou a constitucionalidade do estorno proporcional **de crédito de ICMS pelo estado de** destino, **nas hipóteses em que o estado de** origem concede benefícios fiscais **de forma unilateral, sem aprovação do Conselho Nacional de** Política Fazendária (CONFAZ), **em afronta ao disposto no art. 155, §2º, XII, ?g?, da** Constituição Federal e à Lei Complementar nº 24/1975.

A controvérsia insere-se **no contexto da** chamada ?guerra fiscal?, em que unidades da federação, **na tentativa de atrair investimentos** e arrecadação, concedem incentivos fiscais à revelia **do pacto federativo**, afetando o equilíbrio concorrencial **entre os entes** e comprometendo **a sistemática do ICMS, que é um** tributo sujeito à não cumulatividade.

No julgamento, prevaleceu **o voto do Ministro Gilmar Mendes**, que entendeu como constitucional **o art. 8º, I, da** LC 24/1975, permitindo o estorno proporcional do crédito de ICMS **no estado de** destino **quando o estado de** origem concedeu crédito presumido sem **observância das regras** constitucionais. A tese fixada foi: ?O estorno proporcional **de crédito de ICMS** efetuado **pelo Estado de** destino, **em razão de** crédito fiscal presumido **concedido pelo Estado de** origem sem autorização **do Conselho Nacional de** Política Fazendária (CONFAZ), não viola **o princípio constitucional da não** cumulatividade.?

Quanto à **modulação dos efeitos**, o STF conferiu eficácia ex nunc à decisão, estabelecendo **que os efeitos jurídicos das relações tributárias** já consolidadas fossem preservados. Além disso, determinou que, **na ausência de** lançamento tributário **até então, o** estorno **só poderia ser** aplicado **a partir da data da** decisão do Plenário, **ou seja, de 17 de agosto de 2020.**

Essa modulação teve como objetivo proteger situações jurídicas consolidadas e evitar surpresas tributárias retroativas para os contribuintes e para os próprios estados. A decisão reafirma **a autoridade do STF** como intérprete último **da Constituição e** defensor **do pacto federativo**, mas também revela sua **preocupação com a segurança jurídica e com a estabilidade das relações** fiscais.

Autores como Cavalcante (2018) e Farias (2015) destacam **que o julgamento, ao mesmo tempo em que** buscou coibir práticas unilaterais lesivas ao federalismo, adotou **a modulação dos efeitos como forma de** preservar a confiança legítima dos contribuintes e evitar desorganizações abruptas nas relações fiscais já consolidadas. Ainda assim, **parte da doutrina** alerta que a frequente utilização dessa técnica **em matéria tributária** pode acabar incentivando condutas marcadas pelo ?fato consumado?, fragilizando **o princípio da supremacia** constitucional e comprometendo a previsibilidade normativa no sistema federativo.

5.1.3 Caso 3: ICMS sobre tarifas **de energia elétrica** ? TUST e TUSD (Tema 986/STJ e Tema 956/STF)

A controvérsia analisada nos Temas 986 **do Superior Tribunal de Justiça (STJ)** e 956 **do Supremo Tribunal Federal (STF)** refere-se à inclusão das tarifas de uso **do sistema de** transmissão (TUST) e de distribuição (TUSD) **na base de cálculo** do ICMS incidente sobre a energia elétrica. Consumidores

alegavam que tais tarifas não corresponderiam à energia efetivamente consumida e, portanto, não poderiam ser tributadas.

No julgamento do Tema 956, o STF concluiu que a matéria era de natureza infraconstitucional e, por isso, não caberia à Corte decidir sobre o mérito. Assim, remeteu-se a definição ao STJ, que enfrentou a questão sob o rito dos recursos repetitivos no Tema 986, com base nos Recursos Especiais n. 1.699.851/TO, 1.692.023/MT, 1.734.902/SP e 1.734.946/SP.

A Primeira Seção do STJ entendeu que, quando as tarifas TUST e TUSD constarem destacadas na fatura de energia elétrica como encargos do consumidor final (seja ele livre ou cativo), integram a base de cálculo do ICMS, nos termos do art. 13, §1º, II, "a", da Lei Complementar n. 87/1996. A Corte fundamentou que esses valores fazem parte do custo da operação de circulação da energia.

Diante da controvérsia generalizada e da multiplicidade de ações judiciais, o STJ modulou os efeitos da decisão: ela produz efeitos a partir da publicação do acórdão, preservando os contribuintes que, até 27 de março de 2017, obtiveram decisão judicial favorável com tutela antecipada vigente.

A decisão favoreceu os fiscos estaduais, mas procurou preservar a segurança jurídica e a confiança legítima dos contribuintes, fundamentos frequentemente invocados pela jurisprudência em matéria tributária. Em estudo específico sobre a tributação da energia, Alho Neto (2018) defende que a seletividade do ICMS deve considerar a essencialidade do bem e seus impactos sociais, o que exige análise cautelosa da incidência sobre encargos como TUST e TUSD.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada ao longo deste trabalho buscou demonstrar a importância dos institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos no sistema jurídico brasileiro, especialmente no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) relativas ao ICMS. Tais instrumentos processuais e constitucionais vêm se consolidando como ferramentas fundamentais para a uniformização da jurisprudência, a racionalização da atuação da Suprema Corte e a preservação da segurança jurídica no campo tributário.

No que se refere ao ICMS, por se tratar de um dos tributos mais relevantes do país e com grande impacto na arrecadação dos entes federativos, as decisões do STF que envolvem sua base de cálculo, isenções, benefícios fiscais e substituição tributária geram efeitos amplos e profundos sobre as finanças públicas e a atuação dos contribuintes. Nesses casos, a repercussão geral possibilita que questões constitucionais com grande alcance sejam analisadas sob uma perspectiva objetiva, promovendo a estabilidade normativa e evitando decisões conflitantes nos diversos tribunais do país.

A modulação dos efeitos, por sua vez, surge como técnica indispensável para balancear a supremacia da Constituição com a proteção à confiança legítima dos administrados. O uso dessa ferramenta em decisões com relevante impacto fiscal, como nos casos do RE 593.849/MG, RE 628.075/RS e RE 574.706/PR, evidencia a preocupação do STF com as consequências econômicas imediatas de seus julgados, demonstrando uma atuação institucional sensível às realidades práticas do Estado e da sociedade.

Contudo, a modulação dos efeitos deve ser utilizada com cautela e fundamentação sólida, evitando que sua aplicação desvirtue os princípios da igualdade, isonomia e da justiça fiscal. A adoção recorrente dessa técnica, sem critérios objetivos bem definidos, pode comprometer a efetividade das decisões judiciais e fragilizar o papel da Corte como guardiã da Constituição. É necessário, portanto, um constante

esforço de **equilíbrio entre a efetividade das decisões e a proteção do interesse público**. Além disso, o estudo revelou **que os efeitos econômicos e jurídicos das decisões com repercussão geral e modulação do STF são** significativos, tanto para os contribuintes quanto **para o Estado**. Empresas precisam se adaptar a novas interpretações e enfrentar desafios operacionais e contábeis. Os Estados, **por sua vez**, veem sua capacidade arrecadatória e seu planejamento fiscal frequentemente impactados, o que **reforça a importância da** previsibilidade e da transparência **nas decisões judiciais**. Por fim, constata-se que os institutos estudados são expressões **de um constitucionalismo** contemporâneo que busca compatibilizar **o respeito aos direitos fundamentais**, a estabilidade institucional e a funcionalidade **do Estado**. O constante aperfeiçoamento **da aplicação da repercussão geral e da modulação dos efeitos** deve ser orientado por critérios de justiça, **segurança jurídica e** responsabilidade fiscal, permitindo **uma atuação mais** eficiente do Judiciário, sem descuidar da legitimidade democrática **e da proteção** ao contribuinte.

## REFERÊNCIAS

- DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Meios de impugnação às decisões judiciais e processos nos tribunais**. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2018. v. 3.
- MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil: processo nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : **Revista dos Tribunais**, 2015. v. 3.
- CUNHA JR., Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.
- MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional Esquemático**. 10. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022.
- BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 574.706/PR**. Relatora: Min. Cármen Lúcia . Julgado em 13 maio de 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 593.727/RS**. Relator: Min. Gilmar Mendes . Julgado em 03 set. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.
- 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 136, n. 217, p. 1, 11 nov. 1999
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 set. 1996.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 574.706/PR**. Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 15 mar. 2017. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 1.293.453/RS (Tema 1099)**. Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 593.849/MG. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 19 out. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BARROSO, Luís Roberto. O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 593.849/MG. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 19 out. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 628.075/RS. Rel. Min. Edson Fachin, red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, julgado em 17 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.699.851/TO e outros (Tema 986). Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília, DF, julgado em 13 mar. 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>.

ALHO NETO, João de Souza. Seletividade em função da essencialidade: ICMS e energia elétrica. Revista de Direito Tributário Atual, São Paulo, n. 39, p. 63?84, 2018. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/334>.

NOGUEIRA, Pablo dos Santos. TUST e TUSD: funcionamento dos sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica e a (im)possibilidade da inclusão de suas tarifas de uso na base de cálculos do ICMS. 2024. 63 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/79497>.

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, n. 13, p. 166?200, 2024. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTIAtual/article/view/2470>.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Reflexões sobre a modulação dos efeitos das decisões do STF em matéria tributária. Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 38, n. 1, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/32678>.

CHAVES, Paulo. A modulação dos efeitos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em controle de constitucionalidade e a segurança jurídica em face da Ação Rescisória. Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, n. 26, 2015. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/500>.

FARIAS, Érika Dias Machado Costa de. Reflexões acerca da modulação de efeitos: decisões proferidas pelo STF em matéria tributária. Dissertação (Mestrado em Direito) ? Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/5685>.

PISCITELLI, Tathiane; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. Argumentos orçamentários na modulação de efeitos em matéria tributária: análise pragmática do posicionamento do Supremo Tribunal Federal. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 403?422, 2024. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/832>.

D?ALBUQUERQUE, Nadejda Maciel. A aplicação da modulação de efeitos pelo Supremo Tribunal Federal: análise de jurisprudência dos 10 primeiros anos de vigência da Lei nº 9.868/99. 2012. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito) ? Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife, Recife, 2012.

SANCHES, Liliane. A modulação dos efeitos das decisões no controle de constitucionalidade em matéria tributária. Monografia (Especialização em Direito Constitucional Aplicado) ? Escola Superior de Direito

Constitucional, São Paulo, 2012. Publicado na Revista Brasileira de Direito Constitucional ? RBDC, n. 20, jul./dez. 2012. ISSN 1678-9547 (impresso); 1983-2303 (eletrônico). Disponível em: <https://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/8/0>.

MATOS, Bruna Helena da Silva. Limites de atuação do Supremo Tribunal Federal na modulação dos efeitos da decisão no controle concentrado de constitucionalidade. Artigo científico apresentado como trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Jurisdição Federal ? Turma 2016, Escola da Magistratura Federal de Santa Catarina ? ESMAFEC, 2016.

OLIVEIRA, Flávio Beicker Barbosa de. O Supremo Tribunal Federal e a dimensão temporal de suas decisões: a modulação de efeitos em vista do princípio da nulidade dos atos normativos inconstitucionais . São Paulo. Disponível em: [https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/113\\_flavio.pdf](https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/113_flavio.pdf)

MESSINGER, Caroline Cignachi. Modulação de efeitos em matéria tributária: análise dos critérios de decisão adotados pelo Supremo Tribunal Federal em casos de repercussão geral. 2023. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito dos Negócios) ? Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/ddb052fc-a0d3-4015-b312-e68ab2ed2d1a/download>.

=====  
**Arquivo 1:** [TCC - Maria Gabriela Sodré Nogueira \(11.06\).docx](#) (6482 termos)

**Arquivo 2:**

[www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tda-20082015-082859/publico/TeseCompleto\\_AntonioDeFad...  
raSodr Nogueira.appt](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tda-20082015-082859/publico/TeseCompleto_AntonioDeFad...) (92362 termos)

**Termos comuns:** 1894

** ndice de similaridade antigo:** 0,91%

**Novo  ndice de similaridade:** 13,79%

** ndice de agrupamento:** Alto

O texto abaixo   o cont do do documento **Arquivo 1**. Os termos em vermelho foram encontrados no documento **Arquivo 2**. Id da compara o: 7e51e1def953dfcx92

=====  
UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO

MARIA GABRIELA SODRÉ NOGUEIRA

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULA O DOS EFEITOS: UMA  
ANÁLISE DOS CASOS DE A OES DE ICMS

Salvador

1

2025

MARIA GABRIELA SODRÉ NOGUEIRA

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS

Artigo apresentado como requisito parcial para **obtenção do título de** Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

Salvador

2025

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS

Maria Gabriela Sodré Nogueira

[0: Graduanda do **Curso de Direito da Universidade** Católica do Salvador. E-mail: maria.nogueira@ucsal.

edu.br]

Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

[1: Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Pós-Graduado em Processo Civil pela JusPodium, Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador ? UCSAL, Professor de Direito da Universidade Católica do Salvador. E- mail: carlos.coutinho@pro.ucsal.br.]

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar os institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) relacionadas ao ICMS. Em primeiro plano, busca-se apresentar os conceitos fundamentais desses institutos, destacando sua natureza jurídica, aplicação prática e eventuais exceções. Em seguida, dedica-se especial atenção ao histórico e à evolução da jurisprudência do STF sobre o ICMS, evidenciando sua relevância como tema de repercussão geral e a utilização da modulação dos efeitos como ferramenta de equilíbrio entre segurança jurídica e efetividade. Por fim, com o intuito de contextualizar os impactos práticos dessas decisões, realiza-se um estudo de casos relevantes, com análise dos reflexos econômicos e jurídicos para o sistema tributário e os contribuintes. O estudo fundamenta-se em doutrina especializada, legislação vigente e jurisprudência atual dos tribunais superiores.

Palavras-chave: Repercussão Geral. Modulação dos Efeitos. Impactos Econômicos. ICMS. Supremo Tribunal Federal.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: CONCEITOS E APLICAÇÃO JURÍDICA. 2.1 DEFINIÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL NO DIREITO BRASILEIRO. 2.2 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES: FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS. 2.3 EXCEÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES NA APLICAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 3 O ICMS NO CONTEXTO DAS DECISÕES DO STF. 3.1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE ICMS. 3.2 A RELEVÂNCIA DO ICMS NAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL. 3.3 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES RELACIONADAS AO ICMS 4. IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS DAS DECISÕES COM REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 4.1 IMPACTO ECONÔMICO NAS EMPRESAS E NO SISTEMA TRIBUTÁRIO. 4.2 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES NAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS. 5. ESTUDO DE CASOS RELEVANTES. 5.1 A APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES DE ICMS. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

## 1 INTRODUÇÃO

No ordenamento jurídico brasileiro, as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) que abordam a repercussão geral e a modulação dos efeitos têm gerado grandes implicações para a administração tributária, principalmente no tocante ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Desse modo, se faz necessário analisar como essas decisões impactam o sistema tributário, as arrecadações estaduais e os contribuintes, salientando a relevância da modulação dos efeitos e suas repercussões práticas.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) pode ser definido como um dos tributos

de maior importância no Brasil, representando uma parcela considerável da arrecadação estadual. No entanto, as questões atreladas a constitucionalidade de normas estaduais e a compreensão de leis sobre o ICMS frequentemente geram questões judiciais que podem impactar diretamente as finanças públicas e a segurança jurídica dos contribuintes. Nesse contexto, as decisões do STF que envolvem repercussão geral e modulação dos efeitos têm se tornado fundamentais para a percepção das dinâmicas tributárias e financeiras no país.

A repercussão geral foi integrada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional no 45/2004, com o fulcro em conferir maior eficiência ao julgamento de matérias que afetam um número significativo de pessoas ou que apresentam relevância econômica, política ou social. Essa ferramenta permite que o STF selecione as ações que possuem impacto coletivo, evitando a sobrecarga do Judiciário, e promovendo uma segurança jurídica mais eficaz ao ordenamento brasileiro.

Em ações relacionadas ao ICMS, a repercussão geral é frequentemente invocada em questões referentes à constitucionalidade de leis estaduais, a compreensão de normas tributárias, a discussão da base de cálculo, aplicação de alíquotas e a análise de questões como a inserção de valores específicos na base de cálculo do imposto. Decisões com repercussão geral estabelecem precedentes que devem ser seguidos pelos demais tribunais, promovendo a uniformidade na execução do direito.

As decisões do Supremo, portanto, não apenas resolvem o caso concreto, mas estabelecem precedentes que influenciam a atuação dos tribunais inferiores e a compreensão das regras tributárias pelas administrações estaduais.

Quanto à modulação dos efeitos, esta se refere a um instrumento que possibilita ao STF estabelecer limites temporais para a eficácia de suas decisões, evitando conflitos e insegurança jurídica, conforme previsto no art. 27 da Lei no 9.868/1999. Em ações relacionadas ao ICMS, a modulação se revela essencial quando a decisão pode ter efeitos retroativos que comprometam a arrecadação tributária ou causem desequilíbrio financeiro aos estados.

Nesse sentido, em decisões que identificam a inconstitucionalidade de uma norma referente à base de cálculo do ICMS, a modulação pode ser posta com o fulcro de prevenir que a devolução de valores pagos a maior gere um rombo nas finanças estaduais. Nessas ações, o STF pode estipular que uma referida decisão somente produza efeitos a partir da sua publicação ou a partir de um determinado período passado ou futuro, permitindo que os entes federativos se adequem às novas condições financeiras.

Além disso, as deliberações acerca do ICMS têm impactos diretos na arrecadação dos estados. Quando uma norma é considerada inconstitucional, a perspectiva de devolução de valores pagos indevidamente pode gerar um acréscimo significativo nas demandas judiciais, afetando a previsão de receitas estaduais. A modulação dos efeitos, por outro lado, atua como uma ferramenta de contenção, permitindo que os estados mantenham uma movimentação financeira mais estável enquanto se adaptam às novas interpretações.

Contudo, faz-se necessário afirmar que a modulação não extingue os efeitos danosos para a arrecadação, somente os posterga. Estados que dependem fortemente do referido imposto para financiar suas atividades podem encontrar dificuldades a longo prazo, especialmente se um número considerável de contribuintes decidir pleitear a restituição de valores com base nas decisões do STF, porém esses impactos podem ser mitigados justamente através da modulação, proporcionando um ambiente para que

as administrações públicas se ajustem às novas realidades sem um grande comprometimento da estabilidade financeira.

Portanto, pode-se aferir **que a análise das decisões de repercussão geral e da modulação dos efeitos** revela a pluralidade e complexidade nas **relações entre o Judiciário e a administração** tributária no Brasil. As questões relacionadas ao ICMS são características desse fenômeno, evidenciando como **as decisões do STF** podem moldar o cenário tributário e influenciar diretamente a arrecadação dos estados.

**A repercussão geral tem** papel fundamental na efetivação **da segurança jurídica e da** uniformidade nas decisões, enquanto **a modulação dos efeitos** serve como uma ferramenta para mitigar impactos financeiros imediatos ao Erário. Não obstante, se faz necessário que as instituições, tanto judiciais quanto administrativas, continuem a dialogar para encontrar soluções que sustentem a justiça tributária sem comprometer a saúde financeira dos estados.

Nesse tocante, cabe **concluir que as questões** relacionadas ao ICMS, não são somente técnicas, como também envolvem aspectos econômicos, sociais e jurídicos que alcançam não somente os cidadãos, como **a administração pública**. O estudo aprofundado desse tema é fundamental para **a constituição de um sistema** tributário e jurídico que promova justiça fiscal **e segurança jurídica**, permitindo que estados e contribuintes possam coexistir de forma equilibrada e sustentável.

?Quais são **os impactos da modulação dos efeitos** nas decisões **de repercussão geral** do STF referentes ao ICMS na relação **entre os princípios da segurança jurídica e da justiça** fiscal??

No referido estudo será utilizado o método hipotético-dedutivo **a partir de** pesquisas bibliográficas e de caráter qualitativo, revisando fontes já existentes, para obter dados e argumentos qualificados.

A pesquisa qualitativa proporciona **a análise dos** fatos de maneira subjetiva e interpretativa, sendo mais flexível ao abranger dimensões subjetivas e contextuais, **bem como o método** hipotético dedutivo apresentará **a possibilidade de** formar hipóteses baseadas em informações pré-existentes, **com o intuito de** confirmá-las ou refutá-las **por meio da** dedução lógica e do **confronto com a** realidade ou **com a doutrina e jurisprudência**.

## 2 REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: CONCEITOS E APLICAÇÃO JURÍDICA

O ordenamento jurídico nacional introduziu, **por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, a repercussão geral** como um requisito para a **admissibilidade do recurso extraordinário**. Essa alteração **teve como objetivo** racionalizar **o acesso ao** Supremo, direcionando a atividade da Corte às questões que ultrapassam os interesses subjetivos das partes e que apresentam relevância jurídica, política, social ou econômica **para o sistema jurídico**.

Paralelamente, consolidou-se **no ordenamento a** ferramenta **da modulação dos efeitos das decisões judiciais** com eficácia vinculante. A aplicação paralela desses dois institutos contribui para a promoção **da segurança jurídica**, previsibilidade e **estabilidade das relações jurídicas**, sem arriscar a autoridade das deliberações proferidas pela Corte.

**Nesse sentido, a repercussão geral e a modulação dos efeitos** representam ferramentas processuais que reforçam **a função do STF como** Corte Constitucional, preservando o **respeito ao princípio da legalidade e à proteção da** boa-fé e **confiança legítima dos** jurisdicionados. A efetivação dos referidos instrumentos, contudo, exige fundamentos sólidos, observância a parâmetros objetivos e, principalmente, análise do impacto institucional das decisões.

## 2.1 DEFINIÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL NO DIREITO BRASILEIRO

A repercussão geral pode ser dita como uma norma imprescindível para a racionalização do acesso ao STF e para a definição do papel institucional do Tribunal no ordenamento jurídico brasileiro. Instituída a partir da reforma constitucional promovida no ano de 2004, a repercussão geral foi regulamentada pela Lei n.º 11.418/2006 e inserida no Código de Processo Civil de 2015 como instrumento voltado à seleção de recursos extraordinários, permitindo que apenas aqueles que possuam relevância transcendental sejam efetivamente analisados pela Corte Constitucional.

Segundo Fredie Didier Jr., a repercussão geral representa um filtro de admissibilidade recursal que visa preservar o STF da análise de questões que não extrapolem os limites subjetivos da lide. O autor afirma que a repercussão geral é um requisito de admissibilidade voltado à seleção de causas com relevância jurídica, política, social ou econômica, que transcendam os interesses das partes? (DIDIER JR., 2018, p. 441). Didier ressalta que o ideal moderno de jurisdição constitucional exige a atuação seletiva da Corte, com a intenção de assegurar uma interpretação Constitucional homogênea, e a estabilidade do sistema jurídico.

Por conseguinte, Marinoni observa que a repercussão geral opera uma verdadeira reconfiguração do papel do STF, aproximando-o de uma Corte de precedentes à semelhança dos modelos anglo-saxônicos. De acordo com o autor, o Supremo passou a não configurar somente como um tribunal de apelação constitucional, para se tornar uma instância voltada à formação de precedentes qualificados, comprometida com a integridade e coerência do Direito. Marinoni destaca que a repercussão geral representa a transformação do recurso extraordinário em um instrumento de proteção objetiva da Constituição, o que significa que o STF não julga mais apenas causas concretas, mas, prioritariamente, julga teses constitucionais relevantes? (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 523).

Essa alteração de paradigma implica, como observa a doutrina contemporânea, uma valorização dos aspectos objetivos do controle de constitucionalidade. A posição do Supremo deixa de se concentrar exclusivamente na lide individual, para priorizar o impacto sistêmico da decisão. Refere-se à transição de um modelo subjetivo de jurisdição para um modelo objetivo, onde o foco é a normatividade constitucional e sua interpretação uniforme.

Nesse contexto, a repercussão geral fortalece o princípio da eficiência jurisdicional e auxilia no fomento aos direitos fundamentais, ao permitir que o STF se debruce sobre os grandes temas constitucionais da sociedade brasileira, com atenção especial às causas estruturantes do sistema jurídico nacional. Portanto, o conceito de repercussão geral está intrinsecamente ligado à função institucional do STF como guardião da Constituição, promovendo uma filtragem racional dos recursos e incentivando a uniformização do entendimento constitucional, em consonância aos princípios da segurança jurídica e da duração razoável do processo.

## 2.2 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES: FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS

A modulação dos efeitos das decisões constitui importante instrumento de atividade do STF e dos tribunais superiores, principalmente no que se refere ao controle de constitucionalidade. Trata-se de técnica que possibilita que o julgador restrinja os efeitos temporais de uma decisão judicial, com a

intenção de preservar a segurança jurídica, o interesse social e a estabilidade das relações jurídicas consolidadas.

Dirley da Cunha Jr. define a modulação dos efeitos como uma ferramenta que ?permite ao Supremo Tribunal Federal excepcionar a regra da eficácia retroativa das decisões em sede de controle de constitucionalidade, com vistas à proteção da confiança legítima e à preservação de valores estruturantes do Estado de Direito? (Cunha Jr., 2021, p. 1043). Dessa forma, a modulação visa mitigar os efeitos de uma declaração de inconstitucionalidade, conferindo-lhe efeitos prospectivos ou delimitando temporalmente sua eficácia.

De acordo com Nathalia Masson, o princípio da modulação repousa sobre a necessidade de conciliar a supremacia da Constituição com a segurança jurídica. A autora explica que ?a modulação se justifica quando a imediata incidência da decisão de inconstitucionalidade for capaz de gerar graves transtornos, com risco à estabilidade institucional ou a interesses sociais relevantes? (MASSON, 2022, p. 831). Nesse sentido, a técnica permite um critério de ponderação entre a eficácia plena da Constituição e a preservação da ordem jurídica vigente.

No plano procedimental, a modulação dos efeitos exige quórum qualificado, conforme estabelecido no art . 27 da Lei n.º 9.868/1999, que prevê que, ao declarar a inconstitucionalidade de uma norma, o Supremo Tribunal Federal pode, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela decisão ou determinar que ela só produza efeitos a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado. Esse quórum elevado é, segundo Marinoni, uma maneira de ?garantir que a alteração dos efeitos da decisão constitucional ocorra apenas em situações excepcionais, quando claramente justificada pela proteção da segurança jurídica e pela preservação de interesses coletivos relevantes? (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 494).

A modulação não está presa somente ao controle concentrado de constitucionalidade, podendo também ser empregada em sede de controle difuso e na sistemática dos precedentes obrigatórios, como nos julgamentos com repercussão geral ou recursos repetitivos. Nesses contextos, a técnica atua como forma de transição normativa, fomentando a aplicação progressiva dos novos entendimentos jurisprudenciais.

Assim, a modulação dos efeitos revela-se como uma técnica de responsabilidade institucional do Poder Judiciário, orientada por valores constitucionais e estruturada para evitar rupturas abruptas na ordem jurídica, assegurando a coerência e previsibilidade do sistema legal.

### 2.3 EXCEÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES NA APLICAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS

Embora os institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos sejam concebidos com fundamentação em critérios objetivos e finalidades bem delimitadas, como a racionalização do acesso ao Supremo, a invariabilidade nas decisões judiciais e a segurança jurídica, sua aplicação na prática revela margens relevantes de flexibilização. Essas exceções decorrem de circunstâncias específicas que propõem uma ponderação entre valores constitucionais distintos, como a isonomia, o interesse público, a proteção da confiança legítima e a efetividade da jurisdição constitucional.

No que se refere a repercussão geral, admite-se a reanálise de temas anteriormente apreciados quando há alteração expressiva no cenário jurídico, político ou social. Isso ocorre, por exemplo, diante de

alteração legislativa significativa, transformação do contexto fático ou **revisão da orientação jurisprudencial** dominante. Um exemplo ideal é o do Tema 881, **em que o STF reavaliou a aplicação de precedente já fixado em razão de** mudanças nas circunstâncias jurídicas, reconhecendo nova repercussão geral para certificar a harmonia sistêmica (BRASIL, STF, RE 593.727).

**No âmbito da modulação dos efeitos das decisões**, estabelecida **no art. 27 da Lei nº 9.868/1999**, é facultado ao Supremo, **por razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social**, estabelecer que a aplicabilidade **de uma decisão** tenha **efeitos ex nunc** (a partir do momento em que foi proferida), ex tunc (retroativos) ou modulados **a partir de** parâmetros específicos. Isso ocorreu, **por exemplo, no julgamento do RE 574.706, no qual a Corte** fixou como **marco temporal a data do julgamento dos embargos de declaração**, com exceção às ações judiciais e administrativas já propostas, flexibilizando o **alcance dos efeitos da decisão de** modo favorável aos contribuintes que haviam buscado **a tutela jurisdicional** anteriormente (BRASIL, STF, RE 574.706/PR).

**A doutrina aponta que** essa discricionariedade **deve ser exercida com** cautela e fundamentação robusta. Barroso (2012) caracteriza **a modulação como uma técnica de** transição constitucional, **com o objetivo de mitigar os efeitos de decisões** inovadoras, sem comprometer os valores fundamentais **do Estado de Direito**.

**Faz-se necessário** observar, **também, que a modulação** demanda o voto **de dois terços dos ministros do STF**, conforme exige a legislação vigente. Além disso, **a Corte pode** estabelecer marcos temporais diferenciados ou critérios subjetivos, como proteger apenas aqueles que postularam suas ações até determinada data, **como forma de proteger a** boa-fé e o legítimo interesse de **partes que confiaram** em determinada interpretação vigente.

**Nesse sentido, é** possível aferir que a execução **da repercussão geral e da modulação dos efeitos** não se dá de forma engessada, mas admite exceções compatíveis **com os princípios constitucionais**. Essa flexibilidade permite **que a jurisdição** constitucional seja exercida de maneira eficiente e justa, adaptando-se às complexidades e dinâmicas da realidade social e jurídica brasileira.

### 3 O ICMS NO CONTEXTO **DAS DECISÕES DO STF**

#### 3.1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO **DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE ICMS**

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) constitui um dos tributos mais relevantes do sistema tributário brasileiro, sendo de competência dos entes federativos, conforme dispõe o artigo 155, inciso II, **da Constituição Federal de 1988**. Desde **a promulgação da Carta Magna, o STF tem** desempenhado papel fundamental na interpretação e delimitação da aplicabilidade do ICMS, especialmente diante de seu teor complexo e **da diversidade de** condições de incidência.

Historicamente, **a jurisprudência do Supremo sobre** o ICMS passou por fases de consolidação, reformulação e refinamento. Nos primeiros anos após **a Constituição de 1988**, os principais debates giravam em torno da definição das possibilidades **de incidência do imposto**, principalmente **no que se refere** à noção de 'circulação de mercadoria' e a caracterização de operações mercantis. O Tribunal fixou o parecer **de que a** circulação deve implicar transferência de titularidade, excluindo da incidência do imposto operações meramente internas ou de movimentação de estoque (RE 176.626/SP, **Rel. Min. Ilmar Galvão**, j. 1998).

Outro marco importante foi a determinação da **base de cálculo** do Imposto, principalmente **no tocante à**

inclusão do ICMS na própria base de cálculo do PIS e da COFINS, tema que culminou no julgamento do RE 574.706/PR (Tema 69 da repercussão geral). Nessa demanda, a Corte entendeu, em sua maioria, que o ICMS não compõe a receita ou faturamento da empresa, razão pela qual não pode ser inserido na base de cálculo das contribuições federais. Essa decisão, embora não trate da aplicação do ICMS em si, teve impactos profundos sobre a maneira cujo imposto é abordado na contabilidade das empresas e na repartição de receitas tributárias.

Em referência à ?guerra fiscal? entre os entes federativos, a jurisprudência progrediu no sentido de restringir os incentivos fiscais concedidos sem prévia aprovação do CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária). O Supremo estabeleceu o entendimento da inconstitucionalidade de benefícios fiscais não autorizados, reforçando a necessidade de uniformidade e segurança jurídica na concessão de incentivos (ADI 2.777/SP e outras).

Mais recentemente, o STF enfrentou questões relacionadas ao ICMS na energia elétrica, na base de cálculo da substituição tributária e no comércio eletrônico (e-commerce). Em decisões como no REsp 1.699.851/TO (Tema 986), o Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou o entendimento de que a Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) e a Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST), quando cobradas do consumidor final na fatura de energia elétrica, integram a base de cálculo do ICMS. Essa orientação demonstra a evolução da jurisprudência tributária diante das transformações econômicas e tecnológicas no setor elétrico.

Não obstante, o julgamento do Tema 1099 da repercussão geral (RE 1.293.453/RS), o qual abordou a incidência do ICMS na transferência de mercadorias entre estabelecimentos do mesmo titular, marcou uma virada jurisprudencial significativa. O STF estabeleceu tese no sentido de que não incide ICMS na transferência de mercadorias entre estabelecimentos da mesma empresa, por não haver transmissão de propriedade, o que representa um retorno às origens da interpretação mais estrita do conceito de circulação jurídica.

Dessa forma, tal evolução jurisprudencial demonstra que o STF tem buscado conciliar a autonomia dos Estados e do Distrito Federal com os princípios da legalidade, não cumulatividade e segurança jurídica, fundamentos do sistema tributário nacional. O ICMS, por sua importância fiscal e complexidade operacional, continuará sendo objeto de debate no âmbito do controle concentrado e difuso de constitucionalidade.

### 3.2 A RELEVÂNCIA DO ICMS NAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL

O ICMS, em consequência de seu caráter multifacetado, ao incidir sobre a circulação de mercadorias, prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, tem em sua aplicação inúmeros conflitos interpretativos, o que o torna presença constante na pauta do Supremo, especialmente nas ações com repercussão geral reconhecida.

Já no que se refere à repercussão geral, esta tem como principal finalidade a racionalização da atuação da Suprema Corte, permitindo-lhe julgar apenas os recursos extraordinários que apresentem relevância do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico (BRASIL, 2004). No âmbito tributário, o ICMS se destaca como um dos temas mais frequentemente submetidos a esse filtro de admissibilidade, devido ao seu impacto direto na arrecadação dos estados e nas obrigações fiscais das empresas.

Um dos julgados paradigmáticos é o Recurso Extraordinário n. 574.706/PR, no qual a Corte decidiu pela

exclusão do ICMS da **base de cálculo** do PIS e da COFINS. O Supremo **entendeu que o** ICMS, por não integrar o faturamento das empresas, **não pode ser** incluído como receita bruta **para fins de incidência** dessas contribuições. Essa decisão teve repercussão econômica bilionária, afetando significativamente o recolhimento da União e o planejamento tributário das empresas (BRASIL, 2017).

Outro exemplo importante é o **Recurso Extraordinário n. 628.075/SP**, que discutiu a titularidade ativa do ICMS em operações interestaduais envolvendo energia elétrica. **O STF definiu que** o ente competente **para a cobrança** do imposto **é o Estado** onde ocorre o consumo final da mercadoria, consagrando o **princípio do destino** e promovendo maior justiça fiscal entre os Entes Federativos (BRASIL, 2014).

Além desses casos, inúmeras decisões com repercussão geral abordam temas como guerra fiscal entre os estados, créditos de ICMS, substituição tributária e isenções fiscais. Conforme observa Torres (2022), "o ICMS tornou-se um verdadeiro campo de batalha jurídico, onde se tensionam os limites do federalismo fiscal brasileiro e os direitos dos contribuintes".

A relevância dessas decisões ultrapassa a esfera jurídica, atingindo diretamente **a segurança jurídica**, a previsibilidade econômica e a estabilidade federativa. Em **um universo de** grande litigiosidade tributária, os precedentes vinculantes estabelecidos **em sede de repercussão geral** são indispensáveis para orientar **a atividade de** contribuintes e administrações fiscais, além de **contribuir para a** padronização **da jurisprudência nacional**.

Nesse sentido, o estudo do ICMS sob a **luz das decisões de repercussão geral** é indispensável para compreender as transformações do sistema tributário brasileiro e os desafios enfrentados **pelo STF na** harmonização **dos princípios constitucionais com** as demandas fiscais e econômicas contemporâneas.

### 3.3 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES RELACIONADAS AO ICMS

**A modulação dos efeitos das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF)** representa uma medida de temperamento **da eficácia temporal** dos julgados, especialmente **no controle de constitucionalidade**. **Em matéria tributária**, particularmente nas ações relacionadas ao ICMS, essa técnica tem sido amplamente aplicada como ferramenta de equilíbrio **entre os princípios da legalidade, da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima**.

Prevista expressamente no **artigo 27 da Lei nº 9.868/1999**, a modulação **permite que o STF**, por maioria qualificada **de dois terços dos seus membros**, determine **os efeitos temporais de suas decisões por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social**. Trata-se de uma forma de evitar o **chamado "efeito rebote" de decisões que**, apesar de corretas **do ponto de vista** constitucional, possam gerar impactos financeiros repentinos ou desorganizar **relações jurídicas consolidadas** (BARROSO, 2019).

No contexto do ICMS, cujas controvérsias envolvem valores expressivos e afetam diretamente os entes subnacionais, a modulação tem sido recorrente. **O exemplo mais emblemático** é o RE 574.706/PR, que tratou da exclusão do ICMS da **base de cálculo** do PIS/COFINS. **Após o julgamento do mérito em 2017**, **o STF** demorou quatro anos para **decidir sobre a modulação dos efeitos**, o que ocorreu em 2021, fixando **que a decisão só produziria efeitos a partir de 15 de março de 2017**, data da ata **do julgamento do mérito**, resguardando apenas os contribuintes que tivessem ajuizado ações ou apresentado pedidos administrativos até essa data (BRASIL, 2021). Essa modulação buscou proteger o erário de um passivo

tributário de bilhões de reais, ainda que **em detrimento de** contribuintes que não judicializaram a questão antes da definição da tese.

Outro caso importante foi o RE 593.849/MG, cujo STF reconheceu **o direito à** restituição do ICMS **pago a maior** por substituição tributária progressiva. Contudo, **os efeitos da decisão** foram modulados para valer **apenas a partir da publicação do acórdão**, o que visou impedir efeitos retroativos que afetassem os caixas estaduais e gerassem insegurança na arrecadação tributária.

É possível observar, com fulcro nessas decisões, **que a modulação**, quando aplicada, reflete uma **ponderação entre os** valores constitucionais envolvidos, como **a estabilidade das contas públicas e a proteção à confiança legítima dos** contribuintes. Contudo, autores como Cavalcante (2018) e Chaves (2015) alertam para os riscos da **banalização da modulação de efeitos**, sobretudo quando utilizada como mecanismo de contenção de impacto fiscal em detrimento **da eficácia do controle de constitucionalidade**. Para esses autores, **a modulação não pode ser utilizada como** substituto **de uma política** fiscal responsável, tampouco deve ferir **o princípio da separação de poderes** ao substituir a função legislativa por arranjos judiciais de conveniência.

Além disso, o abuso **da modulação pode** comprometer a própria efetividade **do controle de constitucionalidade**, criando um paradoxo: declara-se **a norma inconstitucional**, mas **os seus efeitos** são mantidos ou diferidos, frustrando o **alcance prático da decisão** e corroendo a confiança do jurisdicionado na **atuação do Poder Judiciário**.

**Portanto**, nas ações tributárias envolvendo o ICMS, **a modulação dos efeitos das decisões do STF deve ser utilizada com** cautela, observando-se os fundamentos constitucionais que justificam sua aplicação, sem desconsiderar a função primordial da Corte: assegurar **a supremacia da Constituição** e garantir **a proteção dos direitos fundamentais**, inclusive no campo tributário.

## 4 IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS DAS DECISÕES COM REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS

### 4.1 IMPACTO ECONÔMICO NAS EMPRESAS E NO SISTEMA TRIBUTÁRIO

**As decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF)** com repercussão geral reconhecida e, especialmente, com **modulação de efeitos**, produzem impactos econômicos marcantes tanto para o setor empresarial quanto para o equilíbrio fiscal dos entes federativos. **Em matéria tributária**, esses efeitos são ainda mais acentuados, considerando que muitas decisões tratam de exações bilionárias, capazes **de alterar o** planejamento financeiro de empresas e a estrutura orçamentária de estados e da União.

**Do ponto de vista** empresarial, os julgamentos envolvendo o ICMS afetam diretamente a apuração de tributos, o cálculo de preços, o fluxo de caixa e até a competitividade no mercado. O caso paradigmático da exclusão do ICMS da **base de cálculo** do PIS/COFINS (RE 574.706/PR), por exemplo, permitiu **que milhares de** empresas revisassem os valores recolhidos nos últimos anos e buscassem restituições milionárias, o que teve **o potencial de** melhorar temporariamente sua liquidez, impulsionar investimentos e ampliar margens de lucro (ARRUDA, 2024). **No entanto, a modulação dos efeitos** decidida posteriormente restringiu esse benefício apenas às empresas que já possuíam ações judiciais ou procedimentos administrativos em curso, construindo um cenário de assimetria entre contribuintes que estavam na mesma situação fática, mas adotaram estratégias jurídicas distintas.

Além disso, a insegurança gerada pela indefinição **sobre os efeitos temporais das decisões do STF**

compromete a previsibilidade tributária, que é **elemento essencial para** o ambiente de negócios. Como argumentam Piscitelli e Araújo (2024), a instabilidade decorrente da morosidade **na definição da modulação dos efeitos** impacta negativamente os investimentos, aumenta os custos de conformidade tributária e fragiliza a confiança **no sistema de precedentes**.

**No plano macroeconômico, as decisões do STF sobre o ICMS** afetam diretamente a arrecadação pública. Estados extremamente dependentes desse imposto enfrentam desafios fiscais imediatos diante de julgamentos que reconhecem **a inconstitucionalidade de** determinadas condutas arrecadatórias. O RE 593.849/MG, que tratou do direito à restituição do ICMS **pago a maior** na substituição tributária, é um exemplo: se **não houvesse a modulação dos efeitos**, os estados teriam que arcar com uma avalanche de pedidos retroativos de restituição, impactando profundamente seus orçamentos e afetando a **prestação de serviços** públicos essenciais.

**Por outro lado**, os próprios entes federativos se beneficiam da modulação quando conseguem postergar **os efeitos de decisões** desfavoráveis, mantendo receitas por **um período de tempo** adicional. Essa prática, embora legítima em muitos casos, também pode provocar distorções no pacto federativo, sobretudo quando decisões são **aplicadas de forma** desigual entre contribuintes ou entre diferentes estados, criando **um ambiente de** "guerra fiscal" judicializada.

Portanto, os impactos econômicos **das decisões com** repercussão geral e **modulação de efeitos** ultrapassam o aspecto jurídico, alcançando a esfera financeira, contábil e estratégica das empresas, **bem como a** organização fiscal do Estado. **É imprescindível que essas decisões** sejam acompanhadas de previsibilidade, transparência e fundamentação adequada, com fulcro **de preservar a confiança dos** contribuintes no sistema tributário e evitar desequilíbrios que comprometam a justiça fiscal.

#### 4.2 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES NAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS

A implementação **das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF)**, especialmente às que se aplicam **a repercussão geral e modulação de efeitos**, enfrenta diversos desafios na seara tributária. A complexidade do sistema fiscal brasileiro, a morosidade na adequação legislativa e administrativa e a resistência dos entes tributantes, compõem um cenário de incerteza e de difícil operacionalização para **os contribuintes e** para a própria Administração Tributária.

**Um dos principais** obstáculos se encontra na insegurança jurídica gerada pela indefinição **sobre o alcance e o momento de** aplicação das decisões. A morosidade entre **o julgamento do mérito e a fixação da modulação dos efeitos, como observado no caso do RE 574.706/PR, cria um ambiente** dúbio, no qual os contribuintes não sabem ao certo se devem ou não adequar suas condutas, se têm direito à restituição ou compensação, ou se correm risco de autuação futura por descumprimento da **norma ainda não** pacificada.

Ademais, há desafios técnicos relevantes. Muitas **decisões do STF, mesmo** com repercussão geral, são proferidas sem a devida clareza operacional, o que dificulta a sua implementação pelas autoridades fiscais. Por vezes, **a carência de** definição precisa **de conceitos como** "ICMS destacado" ou "ICMS recolhido" (**no caso do PIS/COFINS**) permite interpretações divergentes por parte da Receita Federal, das secretarias estaduais de fazenda e dos contribuintes, alimentando novos litígios **em vez de** diminuí-los (SABBAG, 2022).

Outro problema recorrente é a inércia administrativa e legislativa à devida efetivação **das decisões**

judiciais. É comum que a Fazenda Nacional ou as fazendas estaduais publiquem atos normativos que limitam ou reinterpretam **os efeitos de decisões do STF**, postergando sua aplicação ou impondo condições adicionais. Essa prática, embora travestida de regulação técnica, muitas vezes representa uma forma velada de desobediência à autoridade **das decisões judiciais**.

O impacto dessas questões atinge diretamente os procedimentos contábeis-tributários das empresas, que precisam revisar procedimentos, ajustar sistemas de gestão fiscal e reavaliar estratégias de compliance. Isso exige capacitação técnica constante e eleva os custos operacionais. **Em alguns casos**, a insegurança **faz com que** empresas posterguem o aproveitamento de créditos ou **a adoção de** novas interpretações tributárias, por receio de autuações ou questões futuras com o Fisco (FARIAS, 2015). **Nesse sentido, é importante destacar que o STF**, apesar de competente para interpretar **a Constituição**, **não** possui função executiva. Assim, a efetividade **de suas decisões** depende da atuação conjunta **dos demais Poderes** e das instâncias administrativas. **A ausência de** mecanismos automáticos e eficazes de implementação, como ocorre em outros sistemas jurídicos com controle concentrado, compromete a autoridade **das decisões e** promove a litigiosidade no campo tributário.

Portanto, os desafios para a implementação **das decisões do STF** nas práticas tributárias envolvem não apenas aspectos técnicos e interpretativos, mas também institucionais e culturais. Superá-los exige maior cooperação **entre os poderes**, respeito à autoridade judicial e fortalecimento da cultura **de segurança jurídica e** previsibilidade no ambiente fiscal brasileiro.

## 5 ESTUDO DE CASOS RELEVANTES

### 5.1 A APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES DE ICMS

5.1.1 Caso 1: Restituição do ICMS **pago a maior** por substituição tributária (RE 593.849/MG - Tema 201) **O Recurso Extraordinário 593.849/MG**, com repercussão geral reconhecida (Tema 201), abordou **a possibilidade de** restituição da diferença entre o ICMS pago antecipadamente **no regime de** substituição tributária progressiva e o valor efetivamente devido na operação final. A substituição tributária pode ser dita como uma ferramenta **em que um** contribuinte antecipa o pagamento do ICMS **por toda a** cadeia de circulação da mercadoria, **com base em uma** presunção de valor futuro.

A tese estabelecida pelo STF foi **de que, se a base de cálculo** efetiva da operação final for inferior à presumida, o contribuinte substituído tem direito à restituição da diferença **do imposto pago a maior**. O entendimento foi firmado **em 2016, no sentido de que a presunção não pode ser absoluta, sob pena de violação aos princípios da** capacidade contributiva, da razoabilidade e **da proibição do** enriquecimento sem causa do Estado.

Nesse sentido, **os efeitos da decisão** foram modulados. **O STF decidiu que o entendimento** teria **efeitos ex nunc, ou seja, apenas a partir da publicação da ata de julgamento do mérito**, ocorrida **em 20 de outubro de 2016. A Corte justificou a modulação com fundamentos no princípio da segurança jurídica**, visando evitar o impacto orçamentário imediato nas finanças dos estados e preservar a previsibilidade das relações tributárias. Somente os contribuintes que já haviam ajuizado ações judiciais ou protocolado pedidos administrativos até essa data puderam exercer **o direito à** restituição dos valores recolhidos indevidamente.

Essa decisão foi fortemente debatida pela doutrina. Como observa Chaves (2015), a modulação quando excessiva, pode comprometer a isonomia tributária ao **limitar o alcance de decisões que** visam corrigir distorções constitucionais, enfraquecendo a proteção aos contribuintes.

**No caso em questão, acabou por reduzir o alcance prático da** tese constitucional, pois muitos contribuintes, confiando na **jurisprudência anterior que não** reconhecia esse direito, deixaram de buscar o Judiciário. Com isso, acabaram excluídos **da possibilidade de** restituição, embora estivessem em idêntica situação material aos demais.

5.1.2 Caso 2: Estorno de crédito e guerra fiscal (RE 628.075/RS - Tema 490)

**O Recurso Extraordinário 628.075/RS**, com repercussão geral reconhecida (Tema 490), analisou **a constitucionalidade do** estorno proporcional de crédito de ICMS **pelo estado de** destino, **nas hipóteses em que o estado de** origem concede benefícios fiscais de forma unilateral, sem aprovação do **Conselho Nacional de** Política Fazendária (CONFAZ), **em afronta ao disposto no art. 155, §2º, XII, ?g?, da Constituição Federal e à Lei Complementar nº 24/1975.**

A controvérsia insere-se **no contexto da** chamada "guerra fiscal", em que unidades da federação, **na tentativa de** atrair investimentos e arrecadação, concedem incentivos fiscais à revelia do pacto federativo, afetando o equilíbrio concorrencial entre os entes e comprometendo a sistemática do ICMS, **que é um** tributo sujeito à não cumulatividade.

No julgamento, prevaleceu **o voto do Ministro Gilmar Mendes, que** entendeu como constitucional o art. 8º, I, da LC 24/1975, permitindo o estorno proporcional do crédito de ICMS **no estado de** destino quando **o estado de** origem concedeu crédito presumido sem observância das regras constitucionais. A tese fixada foi: "O estorno proporcional de crédito de ICMS efetuado **pelo Estado de** destino, **em razão de** crédito fiscal presumido concedido **pelo Estado de** origem sem autorização do **Conselho Nacional de** Política Fazendária (CONFAZ), não viola **o princípio constitucional da** não cumulatividade.?"

**Quanto à modulação dos efeitos**, o STF conferiu **eficácia ex nunc à decisão**, estabelecendo **que os efeitos jurídicos** das relações tributárias já consolidadas fossem preservados. Além disso, determinou que, **na ausência de** lançamento tributário até então, o estorno **só poderia ser** aplicado **a partir da data da decisão do** Plenário, ou seja, de 17 de agosto de 2020.

Essa modulação **teve como objetivo** proteger **situações jurídicas consolidadas e** evitar surpresas tributárias retroativas para **os contribuintes e para os** próprios estados. A decisão reafirma **a autoridade do STF como** intérprete último **da Constituição e** defensor do pacto federativo, mas também revela **sua preocupação com a segurança jurídica e com a estabilidade das relações** fiscais.

Autores como Cavalcante (2018) e Farias (2015) destacam **que o julgamento, ao mesmo tempo em que** buscou coibir práticas unilaterais lesivas ao federalismo, adotou **a modulação dos efeitos como forma de preservar a confiança legítima dos** contribuintes e evitar desorganizações abruptas nas relações fiscais já consolidadas. Ainda assim, **parte da doutrina** alerta que a frequente utilização dessa técnica **em matéria tributária** pode acabar incentivando condutas marcadas pelo "fato consumado", fragilizando **o princípio da supremacia constitucional e** comprometendo a previsibilidade normativa no sistema federativo.

5.1.3 Caso 3: ICMS sobre tarifas de energia elétrica ? TUST e TUSD (Tema 986/STJ e Tema 956/STF)

A controvérsia analisada nos Temas 986 **do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e 956 do Supremo Tribunal Federal (STF)** refere-se à inclusão das tarifas de **uso do sistema de** transmissão (TUST) e de

distribuição (TUSD) **na base de cálculo** do ICMS incidente sobre a energia elétrica. Consumidores alegavam que tais tarifas não corresponderiam à energia efetivamente consumida **e, portanto, não poderiam ser** tributadas.

**No julgamento do Tema 956, o STF concluiu que a matéria era de** natureza infraconstitucional **e, por isso**, não caberia à Corte decidir sobre o mérito. Assim, remeteu-se a definição ao STJ, que enfrentou **a questão sob o rito dos recursos repetitivos** no Tema 986, **com base nos Recursos Especiais** n. 1.699.851/TO, 1.692.023/MT, 1.734.902/SP e 1.734.946/SP.

**A Primeira Seção do STJ entendeu que**, quando as tarifas TUST e TUSD constarem destacadas na fatura de energia elétrica como encargos do consumidor final (seja ele livre ou cativo), integram **a base de cálculo** do ICMS, **nos termos do art. 13, §1º, II, "a", da Lei Complementar n. 87/1996**. A Corte fundamentou que esses valores fazem parte do custo da operação de circulação da energia. Diante da controvérsia generalizada e da multiplicidade de ações judiciais, o STJ modulou **os efeitos da decisão**: ela produz **efeitos a partir da publicação do acórdão**, preservando os contribuintes que, até **27 de março de 2017**, obtiveram decisão judicial favorável com tutela antecipada vigente.

A decisão favoreceu os fiscos estaduais, mas procurou **preservar a segurança jurídica e a confiança legítima dos** contribuintes, fundamentos frequentemente invocados pela jurisprudência **em matéria tributária**. Em estudo **específico sobre a** tributação da energia, Alho Neto (2018) defende que a seletividade do ICMS deve considerar a essencialidade do bem e seus impactos sociais, o que exige análise cautelosa da incidência sobre encargos como TUST e TUSD.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada **ao longo deste trabalho** buscou demonstrar a importância dos institutos **da repercussão geral e da modulação dos efeitos no sistema jurídico brasileiro, especialmente no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF)** relativas ao ICMS. Tais instrumentos **processuais e constitucionais** vêm se consolidando como ferramentas fundamentais para **a uniformização da jurisprudência, a racionalização da atuação da Suprema Corte e a preservação da segurança jurídica no campo tributário**.

**No que se refere ao ICMS, por se tratar de um dos tributos mais relevantes do país e com grande impacto na arrecadação dos entes federativos, as decisões do STF que envolvem sua base de cálculo, isenções, benefícios fiscais e substituição tributária geram efeitos amplos e profundos sobre as finanças públicas e a atuação dos** contribuintes. Nesses casos, **a repercussão geral** possibilita que questões constitucionais com grande alcance sejam analisadas **sob uma perspectiva** objetiva, promovendo a estabilidade normativa e evitando decisões conflitantes nos **diversos tribunais do país**.

**A modulação dos efeitos, por sua vez, surge como técnica indispensável para balancear a supremacia da Constituição com a proteção à confiança legítima dos** administrados. **O uso dessa** ferramenta em decisões com relevante impacto fiscal, como nos casos **do RE 593.849/MG, RE 628.075/RS e RE 574.706/PR**, evidencia **a preocupação do STF com as consequências** econômicas imediatas **de seus julgados**, demonstrando uma atuação institucional sensível às realidades práticas **do Estado e da sociedade**.

Contudo, **a modulação dos efeitos** deve **ser utilizada com** cautela e fundamentação sólida, evitando que sua aplicação desvirtue **os princípios da** igualdade, isonomia **e da justiça** fiscal. A adoção recorrente dessa técnica, sem critérios objetivos bem definidos, pode comprometer a efetividade **das decisões**

judiciais e fragilizar o papel da Corte como guardiã da Constituição. É necessário, portanto, um constante esforço de equilíbrio entre a efetividade das decisões e a proteção do interesse público. Além disso, o estudo revelou que os efeitos econômicos e jurídicos das decisões com repercussão geral e modulação do STF são significativos, tanto para os contribuintes quanto para o Estado. Empresas precisam se adaptar a novas interpretações e enfrentar desafios operacionais e contábeis. Os Estados, por sua vez, veem sua capacidade arrecadatória e seu planejamento fiscal frequentemente impactados, o que reforça a importância da previsibilidade e da transparência nas decisões judiciais. Por fim, constata-se que os institutos estudados são expressões de um constitucionalismo contemporâneo que busca compatibilizar o respeito aos direitos fundamentais, a estabilidade institucional e a funcionalidade do Estado. O constante aperfeiçoamento da aplicação da repercussão geral e da modulação dos efeitos deve ser orientado por critérios de justiça, segurança jurídica e responsabilidade fiscal, permitindo uma atuação mais eficiente do Judiciário, sem descuidar da legitimidade democrática e da proteção ao contribuinte.

## REFERÊNCIAS

- DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: Meios de impugnação às decisões judiciais e processos nos tribunais*. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2018. v. 3.
- MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Processo Civil: processo nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2015. v. 3.
- CUNHA JR., Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.
- MASSON, Nathalia. *Direito Constitucional Esquematizado*. 10. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 574.706/PR*. Relatora: Min. Cármen Lúcia . Julgado em 13 maio de 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.
- BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 593.727/RS*. Relator: Min. Gilmar Mendes . Julgado em 03 set. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.
- 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*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 136, n. 217, p. 1, 11 nov. 1999
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 set. 1996.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso Extraordinário nº 574.706/PR*. Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 15 mar. 2017. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso Extraordinário nº 1.293.453/RS (Tema 1099)*. Rel. Min.

Edson Fachin, julgado em 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 593.849/MG.** Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 19 out. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

**BARROSO, Luís Roberto. O novo direito** constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática **da jurisdição constitucional** no Brasil. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** RE 593.849/MG. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 19 out. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 628.075/RS. Rel. Min.** Edson Fachin, red. p/ o acórdão Min. **Gilmar Mendes.** Brasília, DF, julgado em 17 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** Recurso Especial nº 1.699.851/TO e outros (Tema 986). **Rel. Min. Herman Benjamin.** Brasília, DF, julgado em 13 mar. 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>.

ALHO NETO, João de Souza. Seletividade **em função da** essencialidade: ICMS e energia elétrica. Revista **de Direito Tributário Atual, São Paulo**, n. 39, p. 63?84, 2018. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/334>.

NOGUEIRA, Pablo dos Santos. TUST e TUSD: funcionamento dos sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica e a (im)possibilidade da inclusão de suas tarifas de uso **na base de** cálculos do ICMS. 2024. 63 f. Monografia (Graduação em Direito) - **Faculdade de Direito**, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/79497>.

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**, n. 13, p. 166?200, 2024. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTIAtual/article/view/2470>.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Reflexões **sobre a modulação dos efeitos das decisões do STF em matéria tributária.** Nomos: Revista **do Programa de Pós-Graduação** em Direito da UFC, v. 38, n. 1, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/32678>.

CHAVES, Paulo. **A modulação dos efeitos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em controle de constitucionalidade e a segurança jurídica em face da Ação Rescisória.** Revista do **Tribunal Regional Federal** da 3ª Região, n. 26, 2015. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/500>.

FARIAS, Érika Dias Machado Costa de. Reflexões acerca **da modulação de efeitos: decisões proferidas pelo STF em matéria tributária.** Dissertação (Mestrado em Direito) ? Pontifícia Universidade Católica **de São Paulo**, 2015. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/5685>.

PISCITELLI, Tathiane; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. Argumentos orçamentários na **modulação de efeitos em matéria tributária:** análise pragmática do posicionamento **do Supremo Tribunal Federal.** Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 403?422, 2024. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/832>.

D?ALBUQUERQUE, Nadejda Maciel. **A aplicação da modulação de efeitos pelo Supremo Tribunal Federal:** análise de jurisprudência dos 10 primeiros anos **de vigência da Lei nº 9.868/99.** 2012. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito) ? **Universidade Federal de Pernambuco**, Centro de Ciências Jurídicas, **Faculdade de Direito do Recife**, Recife, 2012.

SANCHES, Liliane. **A modulação dos efeitos das decisões no controle de constitucionalidade em matéria**

tributária. Monografia (Especialização em Direito Constitucional Aplicado) ? Escola Superior de Direito Constitucional, São Paulo, 2012. Publicado na Revista Brasileira de Direito Constitucional ? RBDC, n. 20, jul./dez. 2012. ISSN 1678-9547 (impresso); 1983-2303 (eletrônico). Disponível em: <https://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/8/0>.

MATOS, Bruna Helena da Silva. Limites de atuação do Supremo Tribunal Federal na modulação dos efeitos da decisão no controle concentrado de constitucionalidade. Artigo científico apresentado como trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Jurisdição Federal ? Turma 2016, Escola da Magistratura Federal de Santa Catarina ? ESMAFEC, 2016.

OLIVEIRA, Flávio Beicker Barbosa de. O Supremo Tribunal Federal e a dimensão temporal de suas decisões: a modulação de efeitos em vista do princípio da nulidade dos atos normativos inconstitucionais . São Paulo. Disponível em: [https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/113\\_flavio.pdf](https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/113_flavio.pdf)

MESSINGER, Caroline Cignachi. Modulação de efeitos em matéria tributária: análise dos critérios de decisão adotados pelo Supremo Tribunal Federal em casos de repercussão geral. 2023. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito dos Negócios) ? Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/ddb052fc-a0d3-4015-b312-e68ab2ed2d1a/download>.



1  
2025

MARIA GABRIELA SODRÉ NOGUEIRA

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

Salvador  
2025

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS

Maria Gabriela Sodré Nogueira

[0: Graduanda do **Curso de Direito da** Universidade Católica do Salvador. E-mail: maria.nogueira@ucsal.edu.br]

Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

[1: Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Pós-Graduado em Processo Civil pela JusPodium, Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador ? UCSAL, Professor de Direito da Universidade Católica do Salvador. E- mail: carlos.coutinho@pro.ucsal.br.]

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar os institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) relacionadas ao ICMS. Em primeiro plano, busca-se apresentar os conceitos fundamentais desses institutos, destacando sua natureza jurídica, aplicação prática e eventuais exceções. Em seguida, dedica-se especial atenção ao histórico e à evolução da jurisprudência do STF sobre o ICMS, evidenciando sua relevância como tema de repercussão geral e a utilização da modulação dos efeitos como ferramenta de equilíbrio entre segurança jurídica e efetividade. Por fim, com o intuito de contextualizar os impactos práticos dessas decisões, realiza-se um estudo de casos relevantes, com análise dos reflexos econômicos e jurídicos para o sistema tributário e os contribuintes. O estudo fundamenta-se em doutrina especializada, legislação vigente e jurisprudência atual dos tribunais superiores.

Palavras-chave: Repercussão Geral. Modulação dos Efeitos. Impactos Econômicos. ICMS. Supremo Tribunal Federal.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: CONCEITOS E APLICAÇÃO JURÍDICA. 2.1 DEFINIÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL NO DIREITO BRASILEIRO. 2.2 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES: FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS. 2.3 EXCEÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES NA APLICAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 3 O ICMS NO CONTEXTO DAS DECISÕES DO STF. 3.1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE ICMS. 3.2 A RELEVÂNCIA DO ICMS NAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL. 3.3 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES RELACIONADAS AO ICMS 4. IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS DAS DECISÕES COM REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 4.1 IMPACTO ECONÔMICO NAS EMPRESAS E NO SISTEMA TRIBUTÁRIO. 4.2 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES NAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS. 5. ESTUDO DE CASOS RELEVANTES. 5.1 A APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES DE ICMS. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

## 1 INTRODUÇÃO

No ordenamento jurídico brasileiro, as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) que abordam a repercussão geral e a modulação dos efeitos têm gerado grandes implicações para a administração tributária, principalmente no tocante ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Desse modo, se faz necessário analisar como essas decisões impactam o sistema tributário, as arrecadações estaduais e os contribuintes, salientando a relevância da modulação dos efeitos e suas repercussões práticas.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) pode ser definido como um dos tributos de maior importância no Brasil, representando uma parcela considerável da arrecadação estadual. No

entanto, as questões atreladas a **constitucionalidade de** normas estaduais e a **compreensão de** leis sobre o ICMS frequentemente geram questões judiciais que podem impactar diretamente as finanças públicas e a segurança jurídica dos contribuintes. Nesse contexto, as decisões do STF que envolvem **repercussão geral e** modulação dos efeitos têm se tornado fundamentais para a percepção das dinâmicas tributárias e financeiras **no país**.

A **repercussão geral** foi integrada **ao ordenamento jurídico brasileiro por meio da** Emenda Constitucional no 45/2004, com o fulcro em conferir maior eficiência ao julgamento de matérias que afetam um número significativo de pessoas ou que apresentam relevância econômica, política ou social. Essa ferramenta permite que o STF selecione **as ações que** possuem impacto coletivo, evitando a sobrecarga do Judiciário, e promovendo uma segurança jurídica mais eficaz ao ordenamento brasileiro.

Em ações relacionadas ao ICMS, **a repercussão geral é** frequentemente invocada em questões referentes à constitucionalidade de leis estaduais, **a compreensão de** normas tributárias, a discussão da base de cálculo, aplicação de alíquotas e **a análise de** questões como a inserção de valores específicos na base de cálculo do imposto. Decisões **com repercussão geral** estabelecem precedentes **que devem ser** seguidos pelos demais tribunais, promovendo a uniformidade na execução do direito.

As decisões do Supremo, portanto, não apenas resolvem **o caso concreto**, **mas** estabelecem precedentes que influenciam a atuação dos tribunais inferiores e a compreensão das regras tributárias pelas administrações estaduais.

Quanto à modulação dos efeitos, esta se refere a um instrumento que possibilita ao STF estabelecer limites temporais para a eficácia de suas decisões, evitando conflitos e insegurança jurídica, conforme **previsto no art. 27 da Lei** no 9.868/1999. Em ações relacionadas ao ICMS, a modulação se revela essencial quando a decisão pode ter efeitos retroativos que comprometam a arrecadação tributária ou causem desequilíbrio financeiro aos estados.

Nesse sentido, em decisões que identificam a inconstitucionalidade de uma norma referente à base de cálculo do ICMS, a modulação pode ser posta com o fulcro de prevenir que a devolução de valores pagos a maior gere um rombo nas finanças estaduais. Nessas ações, o STF pode estipular que uma referida decisão somente produza efeitos **a partir da** sua publicação ou **a partir de um determinado** período passado ou futuro, **permitindo que os** entes federativos se adequem às novas condições financeiras.

Além disso, as deliberações acerca do ICMS têm impactos diretos na arrecadação dos estados. Quando uma norma é considerada inconstitucional, a perspectiva de devolução de valores pagos indevidamente pode gerar um acréscimo significativo nas demandas judiciais, afetando **a previsão de** receitas estaduais. A modulação dos efeitos, **por outro lado**, **atua como uma** ferramenta de contenção, **permitindo que os** estados mantenham uma movimentação financeira mais estável enquanto se adaptam às novas interpretações.

Contudo, faz-se necessário **afirmar que a** modulação **não extingue os** efeitos danosos para a arrecadação, somente os posterga. Estados que dependem fortemente do referido imposto para financiar suas atividades podem encontrar dificuldades a longo prazo, especialmente se um número considerável de contribuintes decidir pleitear a restituição de valores com base nas decisões do STF, porém esses impactos podem ser mitigados justamente através da modulação, proporcionando um ambiente **para que as** administrações públicas se ajustem às novas realidades sem um grande comprometimento da

estabilidade financeira.

Portanto, pode-se aferir que a análise das decisões **de repercussão geral e** da modulação dos efeitos revela a pluralidade e complexidade nas relações entre o Judiciário e a administração tributária no Brasil. As questões relacionadas ao ICMS são características desse fenômeno, evidenciando como as decisões do STF podem moldar o cenário tributário e influenciar diretamente a arrecadação dos estados.

**A repercussão geral tem papel fundamental na** efetivação da segurança jurídica e da uniformidade nas decisões, enquanto a modulação dos efeitos serve como uma ferramenta para mitigar impactos financeiros imediatos ao Erário. **Não obstante, se** faz necessário que as instituições, tanto judiciais quanto administrativas, continuem a dialogar para encontrar soluções que sustentem a justiça tributária sem comprometer a saúde financeira dos estados.

Nesse tocante, cabe concluir que as questões relacionadas ao ICMS, não são somente técnicas, como também envolvem aspectos **econômicos, sociais e jurídicos que** alcançam não somente os cidadãos, como a administração pública. O estudo aprofundado **desse tema é fundamental para a constituição de** um sistema tributário e jurídico que promova justiça fiscal e segurança jurídica, permitindo que estados e contribuintes possam coexistir de forma equilibrada e sustentável.

?**Quais são os** impactos da modulação dos efeitos nas decisões **de repercussão geral do** STF referentes ao ICMS na **relação entre os princípios da** segurança jurídica **e da justiça** fiscal??

No referido estudo será utilizado o método hipotético-dedutivo **a partir de** pesquisas bibliográficas e de caráter qualitativo, revisando fontes **já existentes, para** obter dados e argumentos qualificados.

A pesquisa qualitativa proporciona **a análise dos** fatos de maneira subjetiva e interpretativa, sendo mais flexível ao abranger dimensões subjetivas e contextuais, **bem como o** método hipotético dedutivo apresentará **a possibilidade de** formar hipóteses baseadas em informações pré-existentes, **com o intuito de** confirmá-las ou refutá-las **por meio da** dedução lógica e do confronto **com a realidade ou com a doutrina e jurisprudência.**

## 2 REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: CONCEITOS E APLICAÇÃO JURÍDICA

O ordenamento jurídico nacional introduziu, **por meio da** Emenda Constitucional nº 45/2004, **a repercussão geral** como um requisito **para a admissibilidade do recurso extraordinário.** Essa alteração teve como objetivo racionalizar **o acesso ao** Supremo, direcionando **a atividade da** Corte às questões que ultrapassam **os interesses subjetivos das partes** e que apresentam relevância jurídica, política, social ou econômica para **o sistema jurídico.**

Paralelamente, consolidou-se no ordenamento a ferramenta da modulação dos efeitos das decisões judiciais com eficácia vinculante. A aplicação paralela desses dois institutos **contribui para a** promoção da segurança jurídica, previsibilidade e estabilidade das relações jurídicas, sem arriscar a autoridade das deliberações proferidas pela Corte.

**Nesse sentido, a repercussão geral e** a modulação dos efeitos representam ferramentas processuais que reforçam **a função do** STF **como Corte Constitucional,** preservando o respeito **ao princípio da** legalidade **e à proteção da** boa-fé e confiança legítima dos jurisdicionados. A efetivação dos referidos instrumentos, contudo, exige fundamentos sólidos, observância a parâmetros objetivos e, principalmente, análise do impacto institucional das decisões.

### 2.1 DEFINIÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL NO DIREITO BRASILEIRO

A **repercussão geral** pode ser dita como uma norma imprescindível para a racionalização do acesso ao STF e **para a definição do** papel institucional do Tribunal **no ordenamento jurídico brasileiro**. Instituída **a partir da** reforma constitucional promovida **no ano de 2004**, **a repercussão geral foi** regulamentada **pela Lei n.º 11.418/2006** e inserida no **Código de Processo Civil** de 2015 como instrumento voltado à seleção de recursos extraordinários, permitindo que apenas aqueles que possuam relevância transcendental sejam efetivamente analisados **pela Corte Constitucional**.

Segundo Fredie Didier Jr., **a repercussão geral** representa um filtro de admissibilidade recursal que visa preservar o STF da análise de questões que não extrapolem os limites subjetivos da lide. O autor afirma que **?a repercussão geral é** um requisito de admissibilidade voltado à seleção de causas com relevância jurídica, política, social ou econômica, que transcendam os interesses das partes? (DIDIER JR., 2018, p. 441). Didier ressalta **que o ideal** moderno de jurisdição constitucional exige a atuação seletiva da Corte, com a intenção de assegurar uma interpretação Constitucional homogênea, e a estabilidade do sistema jurídico.

Por conseguinte, Marinoni observa que **a repercussão geral** opera uma verdadeira reconfiguração do papel do STF, aproximando-o de uma Corte de precedentes à semelhança dos modelos anglo-saxônicos . **De acordo com o** autor, o Supremo passou a não configurar somente como um tribunal de apelação constitucional, para se tornar uma instância voltada à formação de precedentes qualificados, comprometida com a integridade e coerência do Direito. Marinoni destaca que **?a repercussão geral** representa a transformação **do recurso extraordinário em** um instrumento de proteção objetiva **da Constituição, o que significa** que o STF não julga mais apenas causas concretas, mas, prioritariamente, julga teses constitucionais relevantes? (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 523).

Essa alteração de paradigma implica, como observa a doutrina contemporânea, uma valorização dos aspectos objetivos **do controle de** constitucionalidade. **A posição do** Supremo deixa **de se concentrar** exclusivamente na lide individual, para priorizar o impacto sistêmico da decisão. Refere-se à transição de um modelo subjetivo de jurisdição para um modelo objetivo, onde o foco é a normatividade constitucional e sua interpretação uniforme.

**Nesse contexto, a repercussão geral** fortalece **o princípio da** eficiência jurisdicional e auxilia no fomento **aos direitos fundamentais**, ao permitir que o STF se debruce sobre os grandes temas **constitucionais da sociedade brasileira**, com atenção especial às causas estruturantes do sistema jurídico nacional. Portanto, **o conceito de repercussão geral** está intrinsecamente ligado à função institucional do STF como guardião da Constituição, promovendo uma filtragem racional dos recursos e incentivando a uniformização do entendimento constitucional, em consonância aos princípios da segurança jurídica e da duração razoável do processo.

## 2.2 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES: FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS

A modulação dos efeitos das decisões constitui importante instrumento de atividade do STF e dos tribunais superiores, principalmente **no que se refere ao** controle de constitucionalidade. Trata-se de técnica que possibilita que o julgador restrinja os efeitos temporais de uma decisão **judicial, com a** intenção de preservar a segurança jurídica, **o interesse social** e a estabilidade das relações jurídicas

consolidadas.

Dirley da Cunha Jr. define a modulação dos efeitos como uma ferramenta **que ?permite ao Supremo Tribunal Federal** excepcionar a regra da eficácia retroativa das decisões **em sede de** controle de constitucionalidade, **com vistas à proteção da** confiança legítima e **à preservação de** valores estruturantes **do Estado de Direito?** (Cunha Jr., 2021, p. 1043). **Dessa forma, a** modulação visa mitigar **os efeitos de** uma declaração de inconstitucionalidade, conferindo-lhe efeitos prospectivos ou delimitando temporalmente sua eficácia.

**De acordo com** Nathalia Masson, **o princípio da** modulação repousa sobre **a necessidade de** conciliar a supremacia da Constituição com a segurança jurídica. A autora **explica que ?a** modulação se justifica quando a imediata incidência **da decisão de** inconstitucionalidade for capaz de gerar graves transtornos, com risco à estabilidade institucional ou a interesses sociais relevantes? (MASSON, 2022, p. 831). **Nesse sentido, a** técnica permite um critério **de ponderação entre** a eficácia plena **da Constituição e a preservação da ordem jurídica** vigente.

No plano procedimental, a modulação dos efeitos exige quórum qualificado, conforme estabelecido **no art . 27 da Lei n.º 9.868/1999**, que prevê que, ao declarar a inconstitucionalidade de uma norma, **o Supremo Tribunal Federal** pode, **por maioria de** dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela decisão ou determinar que ela só produza efeitos **a partir de seu trânsito em julgado** ou de outro momento **que venha a ser fixado**. Esse quórum elevado é, segundo Marinoni, uma maneira de **?garantir que a** alteração **dos efeitos da** decisão constitucional ocorra apenas **em situações excepcionais**, quando claramente justificada pela proteção da segurança jurídica e pela preservação de interesses coletivos relevantes? (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 494).

A modulação não está presa somente ao controle concentrado de constitucionalidade, podendo também ser empregada **em sede de** controle difuso e na sistemática dos precedentes obrigatórios, como nos julgamentos **com repercussão geral** ou recursos repetitivos. Nesses contextos, a técnica atua **como forma de** transição normativa, fomentando a aplicação progressiva dos novos entendimentos jurisprudenciais.

Assim, a modulação dos efeitos revela-se como uma técnica de responsabilidade institucional **do Poder Judiciário**, orientada por **valores constitucionais e** estruturada para evitar rupturas abruptas **na ordem jurídica**, assegurando a coerência e previsibilidade do sistema legal.

## 2.3 EXCEÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES NA APLICAÇÃO **DA REPERCUSSÃO GERAL E** MODULAÇÃO DOS EFEITOS

Embora os institutos **da repercussão geral e** da modulação dos efeitos sejam concebidos com fundamentação em critérios objetivos e finalidades bem delimitadas, como a racionalização do acesso ao Supremo, a invariabilidade nas **decisões judiciais e** a segurança jurídica, sua aplicação na prática revela margens relevantes de flexibilização. Essas exceções decorrem de circunstâncias específicas que propõem uma ponderação **entre valores constitucionais** distintos, como a isonomia, **o interesse público, a proteção da** confiança legítima e **a efetividade da jurisdição constitucional**.

**No que se refere a repercussão geral**, admite-se a reanálise de temas anteriormente apreciados quando há alteração expressiva no cenário jurídico, político ou social. Isso ocorre, por exemplo, diante de alteração legislativa significativa, transformação do contexto fático ou revisão da orientação

jurisprudencial dominante. Um exemplo ideal é o do Tema 881, **em que o STF** reavaliou a aplicação de precedente já fixado **em razão de** mudanças nas circunstâncias jurídicas, reconhecendo nova repercussão geral para certificar a harmonia sistêmica (BRASIL, STF, RE 593.727).

**No âmbito da** modulação dos efeitos das decisões, estabelecida **no art. 27 da Lei nº 9.868/1999**, é facultado ao Supremo, **por razões de** segurança jurídica ou excepcional interesse social, estabelecer que a aplicabilidade de uma decisão tenha efeitos ex nunc (**a partir do momento em que** foi proferida), ex tunc (retroativos) ou modulados **a partir de** parâmetros específicos. Isso ocorreu, **por exemplo, no julgamento do RE 574.706, no qual a** Corte fixou como marco temporal a data do julgamento dos **embargos de declaração**, com exceção às ações judiciais e administrativas já propostas, flexibilizando **o alcance dos efeitos da decisão de** modo favorável aos contribuintes que haviam buscado a tutela jurisdicional anteriormente (BRASIL, STF, RE 574.706/PR).

A doutrina aponta que essa discricionariedade **deve ser exercida** com cautela e fundamentação robusta. Barroso (2012) caracteriza a modulação como uma técnica de transição constitucional, **com o objetivo de** mitigar **os efeitos de** decisões inovadoras, sem comprometer os valores **fundamentais do Estado de Direito**.

Faz-se necessário observar, **também, que a** modulação demanda **o voto de** dois terços dos ministros do STF, conforme exige a legislação vigente. **Além disso, a** Corte pode estabelecer marcos temporais diferenciados ou critérios subjetivos, como proteger apenas aqueles que postularam suas ações até determinada data, **como forma de proteger a boa-fé e o legítimo interesse** de partes que confiaram em determinada interpretação vigente.

**Nesse sentido, é possível** aferir que a execução **da repercussão geral e** da modulação dos efeitos **não se dá** de forma engessada, mas admite exceções compatíveis com **os princípios constitucionais**. Essa flexibilidade permite que a jurisdição constitucional seja exercida de maneira eficiente e justa, adaptando-se às complexidades e dinâmicas da realidade social e jurídica brasileira.

### 3 O ICMS NO CONTEXTO DAS DECISÕES DO STF

#### 3.1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE ICMS

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) constitui um dos tributos mais relevantes do sistema tributário brasileiro, sendo de competência dos entes federativos, conforme dispõe o artigo 155, inciso II, **da Constituição Federal de 1988**. Desde a promulgação da Carta Magna, o STF tem desempenhado **papel fundamental na interpretação e** delimitação da aplicabilidade do ICMS, especialmente diante de seu teor complexo e da diversidade de condições de incidência.

Historicamente, a jurisprudência do Supremo sobre o ICMS passou por fases de consolidação, reformulação e refinamento. Nos primeiros anos após **a Constituição de 1988**, os principais debates giravam **em torno da** definição das possibilidades de incidência do imposto, principalmente **no que se refere à** noção de 'circulação de mercadoria' e a caracterização de operações mercantis. O Tribunal fixou o parecer **de que a** circulação deve implicar transferência de titularidade, excluindo da incidência do imposto operações meramente internas ou de movimentação de estoque (RE 176.626/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 1998).

Outro marco importante foi a determinação da base de cálculo do Imposto, principalmente **no tocante à** inclusão do ICMS na própria base de cálculo do PIS e da COFINS, tema que culminou **no julgamento do**

RE 574.706/PR (**Tema 69 da repercussão geral**). Nessa demanda, a Corte entendeu, em sua maioria, que o ICMS não compõe a receita ou faturamento da empresa, **razão pela qual não pode ser** inserido na base de cálculo das contribuições federais. Essa decisão, embora não trate **da aplicação do ICMS** em si, teve impactos profundos sobre a maneira cujo imposto é abordado na contabilidade das empresas e na repartição de receitas tributárias.

Em referência à ?guerra fiscal? entre os entes federativos, a jurisprudência progrediu **no sentido de** restringir os incentivos fiscais concedidos sem prévia aprovação do CONFAZ (**Conselho Nacional de Política Fazendária**). O Supremo estabeleceu o entendimento da inconstitucionalidade de benefícios fiscais não autorizados, reforçando **a necessidade de** uniformidade e segurança jurídica na concessão de incentivos (ADI 2.777/SP e outras).

Mais recentemente, o STF enfrentou questões relacionadas ao ICMS na energia elétrica, na base de cálculo da substituição tributária e no comércio eletrônico (e-commerce). Em decisões como no REsp 1.699.851/TO (Tema 986), **o Superior Tribunal de Justiça** (STJ) consolidou o **entendimento de que a** Tarifa de Uso **do Sistema de** Distribuição (TUSD) e a Tarifa de Uso **do Sistema de** Transmissão (TUST), quando cobradas do consumidor final na fatura de energia elétrica, integram a base de cálculo do ICMS. Essa orientação demonstra a evolução da jurisprudência tributária diante das transformações econômicas e tecnológicas no setor elétrico.

**Não obstante, o julgamento do Tema 1099 da repercussão geral** (RE 1.293.453/RS), o qual abordou a incidência do ICMS na transferência de mercadorias entre estabelecimentos do mesmo titular, marcou uma virada jurisprudencial significativa. O STF estabeleceu tese **no sentido de que não** incide ICMS na transferência de mercadorias entre estabelecimentos da mesma empresa, por não haver transmissão de propriedade, **o que representa** um retorno às origens da interpretação mais estrita **do conceito de** circulação jurídica.

Dessa forma, tal evolução jurisprudencial demonstra que o STF tem buscado conciliar a autonomia dos Estados e do Distrito Federal com **os princípios da** legalidade, não cumulatividade e segurança jurídica, fundamentos do sistema tributário nacional. O ICMS, por sua importância fiscal e complexidade operacional, continuará **sendo objeto de debate no âmbito do** controle concentrado e difuso de constitucionalidade.

### 3.2 A RELEVÂNCIA DO ICMS NAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL

O ICMS, em consequência de seu caráter multifacetado, ao incidir sobre **a circulação de** mercadorias, prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal **e de comunicação, tem** em sua aplicação inúmeros conflitos interpretativos, o que o torna presença constante na pauta do Supremo, especialmente nas ações **com repercussão geral reconhecida**.

Já **no que se refere à** repercussão geral, esta tem como principal finalidade a racionalização da atuação **da Suprema Corte**, permitindo-lhe julgar apenas os recursos extraordinários que apresentem relevância **do ponto de vista** econômico, político, social ou jurídico (BRASIL, 2004). No âmbito tributário, o ICMS se destaca **como um dos** temas mais frequentemente **submetidos a esse** filtro de admissibilidade, devido ao seu impacto direto na arrecadação dos estados e nas obrigações fiscais das empresas.

Um dos julgados paradigmáticos é **o Recurso Extraordinário n. 574.706/PR, no qual a** Corte decidiu pela exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS e da COFINS. O Supremo **entendeu que o ICMS**, por não

integrar o faturamento das empresas, **não pode ser** incluído como receita bruta **para fins de** incidência dessas contribuições. Essa decisão teve repercussão econômica bilionária, afetando significativamente o recolhimento da União e o planejamento tributário das empresas (BRASIL, 2017).

Outro exemplo importante é **o Recurso Extraordinário n. 628.075/SP**, que discutiu a titularidade ativa do ICMS em operações interestaduais envolvendo energia elétrica. O STF **definiu que o** ente competente para a cobrança do imposto é o Estado onde ocorre o consumo final da mercadoria, consagrando **o princípio do** destino e promovendo maior justiça fiscal entre os Entes Federativos (BRASIL, 2014).

Além desses casos, inúmeras decisões **com repercussão geral** abordam temas como guerra fiscal entre os estados, créditos de ICMS, substituição tributária e isenções fiscais. Conforme observa Torres (2022), "o ICMS tornou-se um verdadeiro campo de batalha jurídico, onde se tensionam **os limites do** federalismo fiscal brasileiro **e os direitos dos** contribuintes".

A relevância dessas decisões ultrapassa a esfera jurídica, atingindo diretamente a segurança jurídica, a previsibilidade econômica e a estabilidade federativa. Em um universo de grande litigiosidade tributária, os precedentes vinculantes estabelecidos **em sede de repercussão geral** são indispensáveis para orientar **a atividade de** contribuintes e administrações fiscais, além de contribuir para a padronização da jurisprudência nacional.

**Nesse sentido**, o estudo do ICMS sob a luz das decisões **de repercussão geral** é indispensável para compreender as transformações do sistema tributário brasileiro e os desafios enfrentados pelo STF na **harmonização dos princípios constitucionais** com as demandas fiscais e econômicas contemporâneas.

### 3.3 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES RELACIONADAS AO ICMS

A modulação dos efeitos das decisões **do Supremo Tribunal Federal (STF)** representa **uma medida de** temperamento da eficácia temporal dos julgados, especialmente no controle de constitucionalidade. Em matéria tributária, particularmente nas ações relacionadas ao ICMS, essa técnica tem sido amplamente aplicada como ferramenta **de equilíbrio entre os princípios da** legalidade, da segurança jurídica **e da** **proteção da** confiança legítima.

Prevista expressamente **no artigo 27 da Lei nº 9.868/1999**, a modulação permite que o STF, por maioria qualificada de dois terços dos seus membros, determine os efeitos temporais de suas decisões **por razões de** segurança jurídica ou de excepcional interesse social. Trata-se **de uma forma de** evitar o chamado "efeito rebote" de decisões **que, apesar de** corretas **do ponto de vista** constitucional, possam gerar impactos financeiros repentinos ou desorganizar relações jurídicas consolidadas (BARROSO, 2019).

No contexto do ICMS, cujas controvérsias envolvem valores expressivos e afetam diretamente os entes subnacionais, a modulação tem sido recorrente. O exemplo mais emblemático é o RE 574.706/PR, que tratou da exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS. **Após o julgamento do mérito em** 2017, o STF demorou quatro anos para decidir sobre a modulação dos efeitos, **o que ocorreu** em 2021, fixando **que a decisão** só produziria efeitos **a partir de** 15 de março de 2017, data **da ata do julgamento do** mérito, resguardando apenas os contribuintes que tivessem ajuizado ações ou apresentado pedidos administrativos até essa data (BRASIL, 2021). Essa modulação buscou proteger o erário de um passivo tributário de bilhões de reais, **ainda que em** detrimento de contribuintes que não judicializaram a questão

antes da definição da tese.

Outro caso importante foi o RE 593.849/MG, cujo STF **reconheceu o direito à** restituição do ICMS pago a maior por substituição tributária progressiva. Contudo, **os efeitos da** decisão foram modulados para valer **apenas a partir da** publicação do acórdão, o que visou impedir efeitos retroativos que afetassem os caixas estaduais e gerassem insegurança na arrecadação tributária.

É possível observar, com fulcro nessas decisões, que a modulação, quando aplicada, reflete uma **ponderação entre os valores constitucionais** envolvidos, como a estabilidade das contas públicas e a **proteção à** confiança legítima dos contribuintes. Contudo, autores como Cavalcante (2018) e Chaves (2015) alertam para os riscos da banalização da modulação de efeitos, sobretudo quando utilizada **como mecanismo de** contenção de impacto fiscal **em detrimento da** eficácia **do controle de** constitucionalidade. Para esses autores, a modulação **não pode ser utilizada como** substituto de uma política fiscal responsável, tampouco deve ferir **o princípio da** separação de poderes ao substituir a função legislativa por arranjos judiciais de conveniência.

**Além disso,** o abuso da modulação pode comprometer a própria efetividade **do controle de** constitucionalidade, criando um paradoxo: declara-se a norma inconstitucional, mas os seus efeitos são mantidos ou diferidos, frustrando o alcance prático da decisão e corroendo a confiança do jurisdicionado na atuação **do Poder Judiciário**.

Portanto, nas ações tributárias envolvendo o ICMS, a modulação dos efeitos das decisões do STF deve ser utilizada com cautela, observando-se os fundamentos constitucionais que justificam sua aplicação, sem desconsiderar a função primordial da Corte: assegurar a supremacia **da Constituição e garantir a** **proteção dos direitos fundamentais**, inclusive no campo tributário.

#### 4 IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS DAS DECISÕES **COM REPERCUSSÃO GERAL E** MODULAÇÃO DOS EFEITOS

##### 4.1 IMPACTO ECONÔMICO NAS EMPRESAS E NO SISTEMA TRIBUTÁRIO

As decisões proferidas **pelo Supremo Tribunal Federal (STF) com repercussão geral reconhecida e,** **especialmente, com** modulação de efeitos, produzem impactos econômicos marcantes tanto para o setor empresarial quanto para o equilíbrio fiscal dos entes federativos. Em matéria tributária, esses efeitos são ainda mais acentuados, considerando que muitas decisões tratam de exações bilionárias, capazes de alterar o planejamento financeiro de empresas e a estrutura orçamentária de estados e da União.

**Do ponto de vista** empresarial, os julgamentos envolvendo o ICMS afetam diretamente **a apuração de** tributos, o cálculo de preços, o fluxo de caixa e até a competitividade no mercado. O caso paradigmático da exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS (RE 574.706/PR), por exemplo, permitiu que milhares de empresas revisassem os valores recolhidos nos últimos anos e buscassem restituições milionárias, o que teve o potencial de melhorar temporariamente sua liquidez, impulsionar investimentos e ampliar margens de lucro (ARRUDA, 2024). No entanto, a modulação dos efeitos decidida posteriormente restringiu esse benefício apenas às empresas que já possuíam ações judiciais ou procedimentos administrativos em curso, construindo um cenário de assimetria entre contribuintes que estavam na mesma situação fática, mas adotaram estratégias jurídicas distintas.

**Além disso,** a insegurança gerada pela indefinição sobre os efeitos temporais das decisões do STF compromete a previsibilidade tributária, que é elemento **essencial para o** ambiente de negócios. Como

argumentam Piscitelli e Araújo (2024), a instabilidade decorrente da morosidade na definição da modulação dos efeitos impacta negativamente os investimentos, aumenta os custos de conformidade tributária e fragiliza a confiança no sistema de precedentes.

No plano macroeconômico, as decisões do STF sobre o ICMS afetam diretamente a arrecadação pública. Estados extremamente dependentes desse imposto enfrentam desafios fiscais imediatos diante de julgamentos que reconhecem a inconstitucionalidade de determinadas condutas arrecadatórias. O RE 593.849/MG, que tratou **do direito à restituição do ICMS pago a maior na substituição tributária, é um exemplo**: se não houvesse a modulação dos efeitos, os estados teriam que arcar com uma avalanche de pedidos retroativos de restituição, impactando profundamente seus orçamentos e afetando a prestação de serviços públicos essenciais.

**Por outro lado**, os próprios entes federativos se beneficiam da modulação quando conseguem postergar **os efeitos de** decisões desfavoráveis, mantendo receitas por **um período de tempo** adicional. Essa prática, embora legítima **em muitos casos**, também pode provocar distorções no pacto federativo, sobretudo quando decisões são aplicadas de forma desigual entre contribuintes ou entre diferentes estados, criando **um ambiente de** "guerra fiscal" judicializada.

Portanto, os impactos econômicos das decisões **com repercussão geral e** modulação de efeitos ultrapassam o aspecto jurídico, alcançando a esfera financeira, contábil e estratégica das empresas, **bem como a** organização fiscal do Estado. É imprescindível que essas decisões sejam acompanhadas de previsibilidade, transparência e fundamentação adequada, com fulcro de preservar a confiança dos contribuintes no sistema tributário e evitar desequilíbrios que comprometam a justiça fiscal.

#### 4.2 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES NAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS

A implementação das decisões **do Supremo Tribunal Federal (STF)**, especialmente às que se aplicam **a repercussão geral e** modulação de efeitos, enfrenta diversos desafios na seara tributária. **A complexidade do** sistema fiscal brasileiro, a morosidade na adequação legislativa e administrativa e a resistência dos entes tributantes, compõem um cenário de incerteza e de difícil operacionalização para os contribuintes e para a própria Administração Tributária.

**Um dos principais** obstáculos se encontra na insegurança jurídica gerada pela indefinição sobre o alcance e o momento de aplicação das decisões. A morosidade entre **o julgamento do mérito e a fixação da** modulação dos efeitos, como observado **no caso do** RE 574.706/PR, cria um ambiente dúbio, no qual os contribuintes não sabem ao certo se devem ou não adequar suas condutas, se têm direito à restituição ou compensação, ou se correm risco de autuação futura por descumprimento da norma ainda não pacificada.

Ademais, há desafios técnicos relevantes. Muitas decisões do STF, mesmo **com repercussão geral**, são proferidas sem a devida clareza operacional, o que dificulta a sua implementação pelas autoridades fiscais. Por vezes, a carência de definição precisa de conceitos como "ICMS destacado" ou "ICMS recolhido" (**no caso do** PIS/COFINS) permite interpretações divergentes **por parte da** Receita Federal, das secretarias estaduais de fazenda e dos contribuintes, alimentando novos litígios **em vez de** diminuí-los (SABBAG, 2022).

Outro problema recorrente é a inércia administrativa e legislativa à devida efetivação das decisões judiciais. É comum que a Fazenda Nacional ou as fazendas estaduais publiquem atos normativos que

limitam ou reinterpretam **os efeitos de** decisões do STF, postergando sua aplicação ou impondo condições adicionais. Essa prática, embora travestida de regulação técnica, muitas vezes representa uma forma velada de desobediência à autoridade das decisões judiciais.

O impacto dessas questões atinge diretamente os procedimentos contábeis-tributários das empresas, que precisam revisar procedimentos, ajustar sistemas de gestão fiscal e reavaliar estratégias de compliance. Isso exige capacitação técnica constante e eleva os custos operacionais. **Em alguns casos**, a insegurança **faz com que** empresas posterguem o aproveitamento de créditos ou **a adoção de** novas interpretações tributárias, por receio de autuações ou questões futuras **com o Fisco** (FARIAS, 2015).

**Nesse sentido**, é importante destacar que o STF, apesar de competente para interpretar **a Constituição**, **não** possui função executiva. Assim, **a efetividade de** suas decisões depende da atuação conjunta dos demais Poderes e das instâncias administrativas. **A ausência de** mecanismos automáticos e eficazes de implementação, como ocorre em outros **sistemas jurídicos com** controle concentrado, compromete a autoridade das decisões **e promove a** litigiosidade no campo tributário.

Portanto, os **desafios para a** implementação das decisões do STF nas práticas tributárias envolvem não apenas aspectos técnicos e interpretativos, mas também institucionais e culturais. Superá-los exige maior cooperação entre os poderes, respeito à autoridade judicial e fortalecimento da cultura de segurança jurídica e previsibilidade no ambiente fiscal brasileiro.

## 5 ESTUDO DE CASOS RELEVANTES

### 5.1 A APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES DE ICMS

#### 5.1.1 Caso 1: Restituição do ICMS pago a maior por substituição tributária (RE 593.849/MG - Tema 201)

**O Recurso Extraordinário 593.849/MG, com repercussão geral reconhecida** (Tema 201), abordou **a possibilidade de** restituição da diferença entre o ICMS pago antecipadamente no regime de substituição tributária progressiva **e o valor** efetivamente devido na operação final. A substituição tributária pode ser dita como uma ferramenta **em que um** contribuinte antecipa o pagamento do ICMS **por toda a** cadeia de circulação da mercadoria, **com base em** uma presunção de valor futuro.

A tese estabelecida pelo STF foi **de que, se** a base de cálculo efetiva da operação final for inferior à presumida, o contribuinte substituído **tem direito à** restituição da diferença do imposto pago a maior. O entendimento foi firmado **em 2016, no sentido de que a** presunção **não pode ser** absoluta, **sob pena de** violação aos princípios da capacidade contributiva, **da razoabilidade e da** proibição do enriquecimento sem causa do Estado.

Nesse sentido, **os efeitos da** decisão foram modulados. **O STF decidiu que** o entendimento teria efeitos ex nunc, ou seja, **apenas a partir da** publicação da ata de julgamento do mérito, ocorrida em 20 de outubro de 2016. A Corte justificou a modulação com fundamentos **no princípio da** segurança jurídica, visando evitar o impacto orçamentário imediato nas finanças dos estados e preservar a previsibilidade das relações tributárias. Somente os contribuintes que já haviam ajuizado ações judiciais ou protocolado pedidos administrativos até essa data puderam exercer **o direito à** restituição dos valores recolhidos indevidamente.

Essa decisão foi fortemente debatida pela doutrina. Como observa Chaves (2015), a modulação quando

excessiva, pode comprometer a isonomia tributária ao limitar o alcance de decisões que visam corrigir distorções constitucionais, enfraquecendo a proteção aos contribuintes.

No caso em questão, acabou por reduzir o alcance prático da tese constitucional, pois muitos contribuintes, confiando na jurisprudência anterior que não reconhecia esse direito, deixaram de buscar o Judiciário. Com isso, acabaram excluídos da possibilidade de restituição, embora estivessem em idêntica situação material aos demais.

5.1.2 Caso 2: Estorno de crédito e guerra fiscal (RE 628.075/RS - Tema 490)

O Recurso Extraordinário 628.075/RS, com repercussão geral reconhecida (Tema 490), analisou a constitucionalidade do estorno proporcional de crédito de ICMS pelo estado de destino, nas hipóteses em que o estado de origem concede benefícios fiscais de forma unilateral, sem aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), em afronta ao disposto no art. 155, §2º, XII, da Constituição Federal e à Lei Complementar nº 24/1975.

A controvérsia insere-se no contexto da chamada "guerra fiscal", em que unidades da federação, na tentativa de atrair investimentos e arrecadação, concedem incentivos fiscais à revelia do pacto federativo, afetando o equilíbrio concorrencial entre os entes e comprometendo a sistemática do ICMS, que é um tributo sujeito à não cumulatividade.

No julgamento, prevaleceu o voto do Ministro Gilmar Mendes, que entendeu como constitucional o art. 8º, I, da LC 24/1975, permitindo o estorno proporcional do crédito de ICMS no estado de destino quando o estado de origem concedeu crédito presumido sem observância das regras constitucionais. A tese fixada foi: "O estorno proporcional de crédito de ICMS efetuado pelo Estado de destino, em razão de crédito fiscal presumido concedido pelo Estado de origem sem autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), não viola o princípio constitucional da não cumulatividade."

Quanto à modulação dos efeitos, o STF conferiu eficácia ex nunc à decisão, estabelecendo que os efeitos jurídicos das relações tributárias já consolidadas fossem preservados. Além disso, determinou que, na ausência de lançamento tributário até então, o estorno só poderia ser aplicado a partir da data da decisão do Plenário, ou seja, de 17 de agosto de 2020.

Essa modulação teve como objetivo proteger situações jurídicas consolidadas e evitar surpresas tributárias retroativas para os contribuintes e para os próprios estados. A decisão reafirma a autoridade do STF como intérprete último da Constituição e defensor do pacto federativo, mas também revela sua preocupação com a segurança jurídica e com a estabilidade das relações fiscais.

Autores como Cavalcante (2018) e Farias (2015) destacam que o julgamento, ao mesmo tempo em que buscou coibir práticas unilaterais lesivas ao federalismo, adotou a modulação dos efeitos como forma de preservar a confiança legítima dos contribuintes e evitar desorganizações abruptas nas relações fiscais já consolidadas. Ainda assim, parte da doutrina alerta que a frequente utilização dessa técnica em matéria tributária pode acabar incentivando condutas marcadas pelo "fato consumado", fragilizando o princípio da supremacia constitucional e comprometendo a previsibilidade normativa no sistema federativo.

5.1.3 Caso 3: ICMS sobre tarifas de energia elétrica ? TUST e TUSD (Tema 986/STJ e Tema 956/STF)

A controvérsia analisada nos Temas 986 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e 956 do Supremo Tribunal Federal (STF) refere-se à inclusão das tarifas de uso do sistema de transmissão (TUST) e de distribuição (TUSD) na base de cálculo do ICMS incidente sobre a energia elétrica. Consumidores

alegavam que tais tarifas não corresponderiam à energia efetivamente consumida e, portanto, não poderiam ser tributadas.

No julgamento do Tema 956, o STF concluiu que a matéria era de natureza infraconstitucional e, por isso, não caberia à Corte decidir sobre o mérito. Assim, remeteu-se a definição ao STJ, que enfrentou a questão sob o rito dos recursos repetitivos no Tema 986, com base nos Recursos Especiais n. 1.699.851/TO, 1.692.023/MT, 1.734.902/SP e 1.734.946/SP.

A Primeira Seção do STJ entendeu que, quando as tarifas TUST e TUSD constarem destacadas na fatura de energia elétrica como encargos do consumidor final (seja ele livre ou cativo), integram a base de cálculo do ICMS, nos termos do art. 13, §1º, II, "a", da Lei Complementar n. 87/1996. A Corte fundamentou que esses valores fazem parte do custo da operação de circulação da energia.

Diante da controvérsia generalizada e da multiplicidade de ações judiciais, o STJ modulou os efeitos da decisão: ela produz efeitos a partir da publicação do acórdão, preservando os contribuintes que, até 27 de março de 2017, obtiveram decisão judicial favorável com tutela antecipada vigente.

A decisão favoreceu os fiscos estaduais, mas procurou preservar a segurança jurídica e a confiança legítima dos contribuintes, fundamentos frequentemente invocados pela jurisprudência em matéria tributária. Em estudo específico sobre a tributação da energia, Alho Neto (2018) defende que a seletividade do ICMS deve considerar a essencialidade do bem e seus impactos sociais, o que exige análise cautelosa da incidência sobre encargos como TUST e TUSD.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada ao longo deste trabalho buscou demonstrar a importância dos institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos no sistema jurídico brasileiro, especialmente no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) relativas ao ICMS. Tais instrumentos processuais e constitucionais vêm se consolidando como ferramentas fundamentais para a uniformização da jurisprudência, a racionalização da atuação da Suprema Corte e a preservação da segurança jurídica no campo tributário.

No que se refere ao ICMS, por se tratar de um dos tributos mais relevantes do país e com grande impacto na arrecadação dos entes federativos, as decisões do STF que envolvem sua base de cálculo, isenções, benefícios fiscais e substituição tributária geram efeitos amplos e profundos sobre as finanças públicas e a atuação dos contribuintes. Nesses casos, a repercussão geral possibilita que questões constitucionais com grande alcance sejam analisadas sob uma perspectiva objetiva, promovendo a estabilidade normativa e evitando decisões conflitantes nos diversos tribunais do país.

A modulação dos efeitos, por sua vez, surge como técnica indispensável para balancear a supremacia da Constituição com a proteção à confiança legítima dos administrados. O uso dessa ferramenta em decisões com relevante impacto fiscal, como nos casos do RE 593.849/MG, RE 628.075/RS e RE 574.706/PR, evidencia a preocupação do STF com as consequências econômicas imediatas de seus julgados, demonstrando uma atuação institucional sensível às realidades práticas do Estado e da sociedade.

Contudo, a modulação dos efeitos deve ser utilizada com cautela e fundamentação sólida, evitando que sua aplicação desvirtue os princípios da igualdade, isonomia e da justiça fiscal. A adoção recorrente dessa técnica, sem critérios objetivos bem definidos, pode comprometer a efetividade das decisões judiciais e fragilizar o papel da Corte como guardiã da Constituição. É necessário, portanto, um constante

esforço de equilíbrio entre a efetividade das decisões e a proteção do interesse público. Além disso, o estudo revelou que os efeitos econômicos e jurídicos das decisões com repercussão geral e modulação do STF são significativos, tanto para os contribuintes quanto para o Estado. Empresas precisam se adaptar a novas interpretações e enfrentar desafios operacionais e contábeis. Os Estados, por sua vez, veem sua capacidade arrecadatória e seu planejamento fiscal frequentemente impactados, o que reforça a importância da previsibilidade e da transparência nas decisões judiciais. Por fim, constata-se que os institutos estudados são expressões de um constitucionalismo contemporâneo que busca compatibilizar o respeito aos direitos fundamentais, a estabilidade institucional e a funcionalidade do Estado. O constante aperfeiçoamento da aplicação da repercussão geral e da modulação dos efeitos deve ser orientado por critérios de justiça, segurança jurídica e responsabilidade fiscal, permitindo uma atuação mais eficiente do Judiciário, sem descuidar da legitimidade democrática e da proteção ao contribuinte.

## REFERÊNCIAS

- DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Meios de impugnação às decisões judiciais e processos nos tribunais**. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2018. v. 3.
- MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil: processo nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : **Revista dos Tribunais**, 2015. v. 3.
- CUNHA JR., Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.
- MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional Esquemático**. 10. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022.
- BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 574.706/PR**. Relatora: Min. Cármen Lúcia . Julgado em 13 maio de 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 593.727/RS**. Relator: Min. Gilmar Mendes . Julgado em 03 set. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.
- 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**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 136, n. 217, p. 1, 11 nov. 1999
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 set. 1996.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 574.706/PR**. Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 15 mar. 2017. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 1.293.453/RS (Tema 1099)**. Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. **Recurso Extraordinário n. 593.849/MG**. Relator: **Min. Edson Fachin**. Julgado em 19 out. 2016. **Disponível em:** <https://www.stf.jus.br>.

BARROSO, Luís Roberto. O novo **direito constitucional brasileiro**: contribuições **para a construção** teórica e prática **da jurisdição constitucional** no Brasil. 10. ed. São Paulo: **Saraiva**, 2019.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 593.849/MG. Relator: **Min. Edson Fachin**. Julgado em 19 out. 2016. **Disponível em:** <https://www.stf.jus.br>.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. **Recurso Extraordinário n. 628.075/RS**. Rel. **Min. Edson Fachin**, red. p/ o **acórdão Min. Gilmar Mendes**. Brasília, DF, julgado em 17 ago. 2020. **Disponível em:** <https://portal.stf.jus.br>.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. **Recurso Especial nº 1.699.851/TO e outros (Tema 986)**. Rel. **Min. Herman Benjamin**. Brasília, DF, julgado em 13 mar. 2024. **Disponível em:** <https://www.stj.jus.br>.

ALHO NETO, João de Souza. Seletividade **em função da** essencialidade: ICMS e energia elétrica. **Revista de Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 39, p. 63?84, 2018. **Disponível em:** <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/334>.

NOGUEIRA, Pablo dos Santos. TUST e TUSD: funcionamento **dos sistemas de** transmissão e distribuição de energia elétrica e a (im)possibilidade da inclusão de suas tarifas de uso na base de cálculos do ICMS. 2024. 63 f. Monografia (Graduação em Direito) - **Faculdade de Direito**, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024. **Disponível em:** <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/79497>.

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**, n. 13, p. 166?200, 2024. **Disponível em:** <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTIAtual/article/view/2470>.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Reflexões sobre a modulação dos efeitos das decisões do STF em matéria tributária. **Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 38, n. 1, 2018. **Disponível em:** <https://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/32678>.

CHAVES, Paulo. A modulação dos efeitos das decisões proferidas **pelo Supremo Tribunal Federal em** controle de constitucionalidade e a segurança jurídica **em face da** Ação Rescisória. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, n. 26, 2015. **Disponível em:** <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/500>.

FARIAS, Érika Dias Machado Costa de. Reflexões acerca da modulação de efeitos: decisões proferidas pelo STF em matéria tributária. Dissertação (Mestrado em Direito) ? Pontifícia Universidade Católica **de São Paulo**, 2015. **Disponível em:** <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/5685>.

PISCITELLI, Tathiane; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. Argumentos orçamentários na modulação de efeitos em matéria tributária: análise pragmática do posicionamento **do Supremo Tribunal Federal**. **Revista Estudos Institucionais**, v. 10, n. 2, p. 403?422, 2024. **Disponível em:** <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/832>.

D?ALBUQUERQUE, Nadejda Maciel. **A aplicação da** modulação de efeitos **pelo Supremo Tribunal Federal**: análise de jurisprudência dos 10 primeiros anos de vigência **da Lei nº 9.868/99**. 2012. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito) ? Universidade Federal de Pernambuco, **Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito** do Recife, Recife, 2012.

SANCHES, Liliane. A modulação dos efeitos das decisões no controle de constitucionalidade em matéria tributária. Monografia (Especialização em Direito Constitucional Aplicado) ? Escola Superior **de Direito**

Constitucional, São Paulo, 2012. **Publicado na Revista Brasileira de Direito Constitucional** ? RBDC, n. 20, jul./dez. 2012. ISSN 1678-9547 (impresso); 1983-2303 (eletrônico). **Disponível em:** <https://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/8/0>.

MATOS, Bruna Helena da Silva. Limites de atuação **do Supremo Tribunal Federal na modulação dos efeitos da** decisão no controle concentrado de constitucionalidade. Artigo científico apresentado como trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Jurisdição Federal ? Turma 2016, Escola da Magistratura **Federal de Santa Catarina** ? ESMAFEC, 2016.

OLIVEIRA, Flávio Beicker Barbosa de. **O Supremo Tribunal Federal e a dimensão temporal de suas decisões: a modulação de efeitos em vista do princípio da nulidade dos atos normativos inconstitucionais** . São Paulo. **Disponível em:** [https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/113\\_flavio.pdf](https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/113_flavio.pdf)

MESSINGER, Caroline Cignachi. Modulação de efeitos em matéria tributária: análise dos critérios de decisão adotados **pelo Supremo Tribunal Federal em casos de repercussão geral**. 2023. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito dos Negócios) ? **Escola de Direito de São Paulo**, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2023. **Disponível em:** <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/ddb052fc-a0d3-4015-b312-e68ab2ed2d1a/download>.



=====  
**Arquivo 1:** [TCC - Maria Gabriela Sodré Nogueira \(11.06\).docx](#) (6482 termos)

**Arquivo 2:**

[www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/constitucao-federativa/constitucao-da-republica-federativa/arquivo-brasil](http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/constitucao-federativa/constitucao-da-republica-federativa/arquivo-brasil) (64890 termos)

**Termos comuns:** 406

** ndice de similaridade antigo:** 0,54%

**Novo  ndice de similaridade:** 6,26%

** ndice de agrupamento:** Alto

O texto abaixo   o conteúdo do documento **Arquivo 1**. Os termos em vermelho foram encontrados no documento **Arquivo 2**. Id da compara o: 1a993f768d2b18ax65

=====  
UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO

MARIA GABRIELA SODRÉ NOGUEIRA

IMPACTOS DAS DECISÕES **DE REPERCUSSÃO GERAL** E MODULA O DOS EFEITOS: UMA ANÁLISE DOS CASOS **DE A OES DE ICMS**

Salvador

1

2025

MARIA GABRIELA SODRÉ NOGUEIRA

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de **Bacharel em Direito** pela Universidade Católica do Salvador.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

Salvador

2025

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS

Maria Gabriela Sodré Nogueira

[0: Graduanda do Curso de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: maria.nogueira@ucsal.

edu.br]

Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

[1: Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Pós-Graduado em Processo Civil pela JusPodium, **Bacharel em Direito** pela Universidade Católica do Salvador ? UCSAL, Professor de Direito da Universidade Católica do Salvador. E- mail: carlos.coutinho@pro.ucsal.br.]

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar os institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente **no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal** (STF) relacionadas ao ICMS. Em primeiro plano, busca-se apresentar os conceitos fundamentais desses institutos, destacando sua natureza jurídica, aplicação prática e eventuais exceções. Em seguida, dedica-se especial atenção ao histórico e à evolução **da jurisprudência do STF** sobre o ICMS, evidenciando sua relevância como tema **de repercussão geral e a utilização** da modulação dos efeitos como ferramenta de equilíbrio entre segurança jurídica e efetividade. Por fim, **com o intuito de** contextualizar os impactos práticos dessas decisões, realiza-se um estudo de casos relevantes, com análise dos reflexos econômicos e jurídicos **para o sistema tributário** e os contribuintes. O estudo fundamenta-se em doutrina especializada, legislação vigente e jurisprudência atual **dos tribunais superiores**.

Palavras-chave: Repercussão Geral. Modulação dos Efeitos. Impactos Econômicos. ICMS. **Supremo Tribunal Federal**.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: CONCEITOS E APLICAÇÃO JURÍDICA. 2.1 DEFINIÇÃO **DE REPERCUSSÃO GERAL** NO DIREITO BRASILEIRO. 2.2 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES: FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS. 2.3 EXCEÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES **NA APLICAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL** E MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 3 O ICMS NO CONTEXTO DAS DECISÕES DO STF. 3.1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE ICMS. 3.2 A RELEVÂNCIA DO ICMS NAS DECISÕES **DE REPERCUSSÃO GERAL**. 3.3 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES RELACIONADAS AO ICMS 4. IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS DAS DECISÕES COM REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 4.1 IMPACTO ECONÔMICO NAS EMPRESAS E **NO SISTEMA TRIBUTÁRIO**. 4.2 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES NAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS. 5. ESTUDO DE CASOS RELEVANTES. 5.1 **A APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES DE ICMS**. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

## 1 INTRODUÇÃO

No ordenamento jurídico brasileiro, **as decisões do Supremo Tribunal Federal** (STF) que abordam **a repercussão geral** e a modulação dos efeitos têm gerado grandes implicações **para a administração tributária**, principalmente no tocante **ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)**. Desse modo, se faz necessário analisar como essas decisões impactam **o sistema tributário**, as arrecadações estaduais e os contribuintes, salientando a relevância da modulação dos efeitos e suas repercussões práticas.

**O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)** pode ser definido como **um dos tributos**

de maior importância no Brasil, representando uma parcela considerável da arrecadação estadual. No entanto, as questões atreladas a constitucionalidade de normas estaduais e a compreensão de leis sobre o ICMS frequentemente geram questões judiciais que podem impactar diretamente as finanças públicas e a segurança jurídica dos contribuintes. Nesse contexto, **as decisões do STF** que envolvem repercussão geral e modulação dos efeitos têm se tornado fundamentais para a percepção das dinâmicas tributárias e financeiras **no país**.

A **repercussão geral** foi integrada ao ordenamento jurídico **brasileiro por meio da Emenda Constitucional** no 45/2004, com o fulcro em conferir maior eficiência ao julgamento de matérias que afetam um número significativo **de pessoas ou** que apresentam relevância econômica, política ou social. Essa ferramenta permite que o STF selecione **as ações que** possuem impacto coletivo, evitando a sobrecarga do Judiciário, e promovendo uma segurança jurídica mais eficaz ao ordenamento brasileiro.

Em ações relacionadas ao ICMS, **a repercussão geral** é frequentemente invocada em questões referentes à constitucionalidade de leis estaduais, a compreensão de normas tributárias, a discussão **da base de cálculo**, aplicação de **alíquotas e a** análise de questões como a inserção de valores específicos **na base de cálculo do imposto**. Decisões com repercussão geral estabelecem precedentes que devem ser seguidos pelos demais tribunais, promovendo a uniformidade na execução do direito.

**As decisões do Supremo**, portanto, não apenas resolvem o caso concreto, mas estabelecem precedentes que influenciam **a atuação dos tribunais inferiores** e a compreensão das regras tributárias pelas administrações estaduais.

Quanto à modulação dos efeitos, esta **se refere a** um instrumento que possibilita ao STF estabelecer limites temporais para **a eficácia de suas decisões**, evitando conflitos e insegurança jurídica, conforme **previsto no art. 27 da Lei** no 9.868/1999. Em ações relacionadas ao ICMS, a modulação se revela essencial **quando a decisão** pode ter efeitos retroativos que comprometam a arrecadação tributária ou causem desequilíbrio financeiro aos estados.

Nesse sentido, em decisões que identificam **a inconstitucionalidade de** uma norma referente **à base de cálculo do ICMS**, a modulação pode ser posta com o fulcro de prevenir que **a devolução de valores** pagos a maior gere um rombo nas finanças estaduais. Nessas ações, o STF pode estipular que uma referida decisão somente produza **efeitos a partir da** sua publicação ou **a partir de** um determinado período passado ou futuro, permitindo que **os entes federativos** se adequem às novas condições financeiras.

Além disso, as deliberações acerca do ICMS têm impactos diretos na **arrecadação dos estados**. **Quando** uma norma é considerada inconstitucional, a perspectiva **de devolução de valores** pagos indevidamente pode gerar um acréscimo significativo nas demandas judiciais, afetando **a previsão de** receitas estaduais. A modulação dos efeitos, por outro lado, atua como uma ferramenta de contenção, permitindo que os estados mantenham uma movimentação financeira mais estável enquanto se adaptam às novas interpretações.

Contudo, faz-se necessário afirmar que a modulação não extingue os efeitos danosos para a arrecadação, somente os posterga. Estados que dependem fortemente do referido imposto para financiar suas atividades podem encontrar dificuldades a longo prazo, especialmente se um número considerável de contribuintes decidir pleitear a restituição de valores **com base nas** decisões do STF, porém esses impactos podem ser mitigados justamente através da modulação, proporcionando um ambiente para que

as administrações públicas se ajustem às novas realidades sem um grande comprometimento da estabilidade financeira.

Portanto, pode-se aferir que a análise das decisões de repercussão geral e da modulação dos efeitos revela a pluralidade e complexidade nas relações entre o Judiciário e a administração tributária no Brasil. As questões relacionadas ao ICMS são características desse fenômeno, evidenciando como as decisões do STF podem moldar o cenário tributário e influenciar diretamente a arrecadação dos estados.

A repercussão geral tem papel fundamental na efetivação da segurança jurídica e da uniformidade nas decisões, enquanto a modulação dos efeitos serve como uma ferramenta para mitigar impactos financeiros imediatos ao Erário. Não obstante, se faz necessário que as instituições, tanto judiciais quanto administrativas, continuem a dialogar para encontrar soluções que sustentem a justiça tributária sem comprometer a saúde financeira dos estados.

Nesse tocante, cabe concluir que as questões relacionadas ao ICMS, não são somente técnicas, como também envolvem aspectos econômicos, sociais e jurídicos que alcançam não somente os cidadãos, como a administração pública. O estudo aprofundado desse tema é fundamental para a constituição de um sistema tributário e jurídico que promova justiça fiscal e segurança jurídica, permitindo que estados e contribuintes possam coexistir de forma equilibrada e sustentável.

?Quais são os impactos da modulação dos efeitos nas decisões de repercussão geral do STF referentes ao ICMS na relação entre os princípios da segurança jurídica e da justiça fiscal??

No referido estudo será utilizado o método hipotético-dedutivo a partir de pesquisas bibliográficas e de caráter qualitativo, revisando fontes já existentes, para obter dados e argumentos qualificados.

A pesquisa qualitativa proporciona a análise dos fatos de maneira subjetiva e interpretativa, sendo mais flexível ao abranger dimensões subjetivas e contextuais, bem como o método hipotético dedutivo apresentará a possibilidade de formar hipóteses baseadas em informações pré-existentes, com o intuito de confirmá-las ou refutá-las por meio da dedução lógica e do confronto com a realidade ou com a doutrina e jurisprudência.

## 2 REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: CONCEITOS E APLICAÇÃO JURÍDICA

O ordenamento jurídico nacional introduziu, por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, a repercussão geral como um requisito para a admissibilidade do recurso extraordinário. Essa alteração teve como objetivo racionalizar o acesso ao Supremo, direcionando a atividade da Corte às questões que ultrapassam os interesses subjetivos das partes e que apresentam relevância jurídica, política, social ou econômica para o sistema jurídico.

Paralelamente, consolidou-se no ordenamento a ferramenta da modulação dos efeitos das decisões judiciais com eficácia vinculante. A aplicação paralela desses dois institutos contribui para a promoção da segurança jurídica, previsibilidade e estabilidade das relações jurídicas, sem arriscar a autoridade das deliberações proferidas pela Corte.

Nesse sentido, a repercussão geral e a modulação dos efeitos representam ferramentas processuais que reforçam a função do STF como Corte Constitucional, preservando o respeito ao princípio da legalidade e à proteção da boa-fé e confiança legítima dos jurisdicionados. A efetivação dos referidos instrumentos, contudo, exige fundamentos sólidos, observância a parâmetros objetivos e, principalmente, análise do impacto institucional das decisões.

## 2.1 DEFINIÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL NO DIREITO BRASILEIRO

A **repercussão geral** pode ser dita como uma norma imprescindível para a racionalização do acesso ao STF e **para a definição do** papel institucional do Tribunal no ordenamento jurídico brasileiro. Instituída **a partir da** reforma constitucional promovida **no ano de 2004**, **a repercussão geral** foi regulamentada **pela Lei n.º 11.418/2006** e inserida no Código de Processo Civil de 2015 como instrumento voltado à seleção de recursos extraordinários, permitindo que apenas aqueles que possuam relevância transcendental sejam efetivamente analisados pela Corte Constitucional.

Segundo Fredie Didier Jr., **a repercussão geral** representa um filtro de admissibilidade recursal que visa preservar o STF da análise de questões que não **extrapolem os limites** subjetivos da lide. O autor afirma que **?a repercussão geral** é um requisito de admissibilidade voltado à seleção de causas com relevância jurídica, política, social ou econômica, que transcendam os interesses das partes? (DIDIER JR., 2018, p. 441). Didier ressalta que o ideal moderno de jurisdição constitucional exige a atuação seletiva da Corte, com a intenção de assegurar uma interpretação Constitucional homogênea, e a estabilidade do sistema jurídico.

Por conseguinte, Marinoni observa que **a repercussão geral** opera uma verdadeira reconfiguração do papel do STF, aproximando-o de uma Corte de precedentes à semelhança dos modelos anglo-saxônicos . **De acordo com o** autor, o Supremo passou a não configurar somente como um tribunal de apelação constitucional, para se tornar uma instância voltada **à formação de** precedentes qualificados, comprometida com **a integridade e coerência** do Direito. Marinoni destaca que **?a repercussão geral** representa a transformação do recurso extraordinário em um instrumento de proteção objetiva **da Constituição**, o que significa que o STF não julga mais apenas causas concretas, mas, prioritariamente, julga teses constitucionais relevantes? (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 523).

Essa alteração de paradigma implica, como observa a doutrina contemporânea, uma valorização dos aspectos objetivos do controle de constitucionalidade. A posição do Supremo deixa de se concentrar exclusivamente na lide individual, para priorizar o impacto sistêmico da decisão. Refere-se à transição de um modelo subjetivo de jurisdição para um modelo objetivo, onde o foco é a normatividade constitucional e sua interpretação uniforme.

Nesse contexto, **a repercussão geral** fortalece **o princípio da** eficiência jurisdicional e auxilia no fomento aos direitos fundamentais, ao permitir que o STF se debruce sobre os grandes temas constitucionais **da sociedade brasileira**, com atenção especial às causas estruturantes do sistema jurídico nacional. Portanto, **o conceito de repercussão geral** está intrinsecamente ligado à função institucional do STF como guardião da Constituição, promovendo uma filtragem racional **dos recursos** e incentivando a uniformização do entendimento constitucional, em consonância aos princípios **da segurança jurídica** e da duração razoável do processo.

## 2.2 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES: FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS

A modulação dos efeitos das decisões constitui importante instrumento de atividade do STF **e dos tribunais superiores**, principalmente **no que se refere ao** controle de constitucionalidade. Trata-se de técnica que possibilita **que o julgador** restrinja os efeitos temporais de uma decisão judicial, com a

intenção de preservar a segurança jurídica, **o interesse social e a estabilidade das** relações jurídicas consolidadas.

Dirley da Cunha Jr. define a modulação dos efeitos como uma ferramenta que ?permite **ao Supremo Tribunal Federal** excepcionar a regra da eficácia retroativa das decisões **em sede de** controle de constitucionalidade, **com vistas à** proteção da confiança legítima **e à preservação** de valores estruturantes **do Estado de** Direito? (Cunha Jr., 2021, p. 1043). Dessa forma, a modulação visa **mitigar os efeitos** de uma declaração de inconstitucionalidade, conferindo-lhe efeitos prospectivos ou delimitando temporalmente sua eficácia.

**De acordo com** Nathalia Masson, **o princípio da** modulação repousa sobre **a necessidade de** conciliar a supremacia **da Constituição com a** segurança jurídica. A autora explica que ?a modulação se justifica quando a imediata incidência da decisão de inconstitucionalidade for capaz de gerar graves transtornos, com risco à estabilidade institucional ou a interesses sociais relevantes? (MASSON, 2022, p. 831). Nesse sentido, a técnica permite um critério de ponderação entre a eficácia plena **da Constituição e a preservação da ordem jurídica** vigente.

No plano procedimental, a modulação dos efeitos exige quórum qualificado, conforme **estabelecido no art . 27 da Lei n.º 9.868/1999, que** prevê que, ao **declarar a inconstitucionalidade de** uma norma, **o Supremo Tribunal Federal** pode, por maioria **de dois terços de seus membros**, restringir **os efeitos daquela** decisão ou determinar que ela só produza **efeitos a partir de** seu **trânsito em julgado ou de outro** momento **que venha a ser fixado**. Esse quórum elevado é, segundo Marinoni, uma maneira de ?garantir que a alteração dos efeitos da decisão constitucional ocorra apenas em situações excepcionais, quando claramente justificada pela proteção **da segurança jurídica e pela preservação de** interesses coletivos relevantes? (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 494).

A modulação não está presa somente ao controle concentrado de constitucionalidade, podendo também ser empregada **em sede de** controle difuso e na sistemática dos precedentes obrigatórios, como nos julgamentos com repercussão geral ou recursos repetitivos. Nesses contextos, a técnica atua **como forma de** transição normativa, fomentando a aplicação progressiva dos novos entendimentos jurisprudenciais.

Assim, a modulação dos efeitos revela-se como uma técnica de responsabilidade institucional **do Poder Judiciário**, orientada por valores constitucionais e estruturada para evitar rupturas abruptas na ordem jurídica, assegurando a coerência e previsibilidade do sistema legal.

### 2.3 EXCEÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES **NA APLICAÇÃO DA** REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS

Embora os institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos sejam concebidos com fundamentação em **critérios objetivos e** finalidades bem delimitadas, como a racionalização do acesso ao Supremo, a invariabilidade nas decisões judiciais e a segurança jurídica, sua aplicação na prática revela margens relevantes de flexibilização. Essas exceções decorrem de circunstâncias específicas que propõem uma ponderação entre valores constitucionais distintos, como a isonomia, **o interesse público**, a proteção da confiança legítima e a efetividade da jurisdição constitucional.

**No que se refere a repercussão geral**, admite-se a reanálise de temas anteriormente apreciados quando há alteração expressiva no cenário jurídico, político ou social. Isso ocorre, por exemplo, diante de

alteração legislativa significativa, transformação do contexto fático ou revisão da orientação jurisprudencial dominante. Um exemplo ideal é o do Tema 881, **em que o STF reavaliou a aplicação de precedente já fixado em razão de** mudanças nas circunstâncias jurídicas, reconhecendo nova repercussão geral para certificar a harmonia sistêmica (BRASIL, STF, RE 593.727).

**No âmbito da** modulação dos efeitos das decisões, **estabelecida no art. 27 da Lei nº 9.868/1999, é facultado ao** Supremo, por razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social, estabelecer que a aplicabilidade de uma decisão tenha efeitos ex nunc (**a partir do momento em que foi proferida**), ex tunc (retroativos) ou modulados **a partir de** parâmetros específicos. Isso ocorreu, por exemplo, no julgamento do RE 574.706, no qual a Corte fixou como marco temporal a data do julgamento dos embargos de declaração, com exceção às ações judiciais e administrativas já propostas, flexibilizando **o alcance dos** efeitos da decisão de modo favorável aos contribuintes que haviam buscado a tutela jurisdicional anteriormente (BRASIL, STF, RE 574.706/PR).

A doutrina aponta que essa discricionariedade deve ser exercida com cautela e fundamentação robusta. Barroso (2012) caracteriza a modulação como uma técnica de transição constitucional, **com o objetivo de mitigar os efeitos** de decisões inovadoras, sem comprometer os valores fundamentais **do Estado de** Direito.

Faz-se necessário observar, também, que a modulação demanda **o voto de dois terços dos ministros do** STF, conforme exige **a legislação vigente**. Além disso, a Corte pode estabelecer marcos temporais diferenciados ou critérios subjetivos, como proteger apenas aqueles que postularam suas ações até determinada data, **como forma de proteger a** boa-fé e o legítimo interesse de partes que confiaram em determinada interpretação vigente.

Nesse sentido, é possível aferir que **a execução da** repercussão geral e da modulação dos efeitos não se dá de forma engessada, mas admite exceções **compatíveis com os** princípios constitucionais. Essa flexibilidade permite que a jurisdição constitucional seja exercida de maneira eficiente e justa, adaptando-se às complexidades e dinâmicas da realidade social e jurídica brasileira.

### 3 O ICMS NO CONTEXTO DAS DECISÕES DO STF

#### 3.1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE ICMS

**O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)** constitui **um dos tributos** mais relevantes **do sistema tributário** brasileiro, sendo **de competência dos entes federativos**, conforme dispõe o artigo 155, **inciso II, da Constituição Federal de 1988**. Desde **a promulgação da** Carta Magna, o STF tem desempenhado papel fundamental na interpretação e delimitação da aplicabilidade do ICMS, especialmente diante **de seu teor** complexo e da diversidade de condições de incidência.

Historicamente, a jurisprudência do Supremo sobre o ICMS passou por fases de consolidação, reformulação e refinamento. Nos primeiros **anos após a** Constituição de 1988, os principais debates giravam em torno da definição das possibilidades de **incidência do imposto**, principalmente **no que se refere** à noção de 'circulação de mercadoria' e a caracterização de operações mercantis. O Tribunal fixou o parecer **de que a** circulação deve implicar transferência de titularidade, excluindo **da incidência do imposto** operações meramente internas ou de movimentação de estoque (RE 176.626/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 1998).

Outro marco importante foi a determinação **da base de cálculo do Imposto**, principalmente no tocante à

inclusão do ICMS na **própria base de cálculo do PIS** e da COFINS, tema que culminou no julgamento do RE 574.706/PR (Tema 69 da repercussão geral). Nessa demanda, a Corte entendeu, em sua maioria, que o ICMS não compõe **a receita ou faturamento** da empresa, razão pela qual **não pode ser inserido na base de cálculo das** contribuições federais. Essa decisão, embora não trate **da aplicação do ICMS** em si, teve impactos profundos sobre a maneira cujo imposto é abordado na contabilidade das empresas e na **repartição de receitas** tributárias.

Em referência à ?guerra fiscal? **entre os entes federativos**, a jurisprudência progrediu **no sentido de restringir os incentivos fiscais** concedidos sem **prévia aprovação do CONFAZ** (Conselho Nacional de Política Fazendária). O Supremo estabeleceu o entendimento da inconstitucionalidade **de benefícios fiscais** não autorizados, reforçando **a necessidade de** uniformidade e segurança jurídica na **concessão de incentivos** (ADI 2.777/SP e outras).

Mais recentemente, o STF enfrentou questões relacionadas ao ICMS na **energia elétrica, na base de cálculo da** substituição tributária e no comércio eletrônico (e-commerce). Em decisões como no REsp 1.699.851/TO (Tema 986), **o Superior Tribunal de Justiça** (STJ) consolidou o entendimento **de que a Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) e a Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST)**, quando cobradas do consumidor final **na fatura de energia elétrica**, integram **a base de cálculo do ICMS**. Essa orientação demonstra a evolução da jurisprudência tributária diante das transformações econômicas e tecnológicas no setor elétrico.

Não obstante, o julgamento do Tema 1099 da repercussão geral (RE 1.293.453/RS), o qual abordou **a incidência do ICMS** na transferência de mercadorias entre estabelecimentos do mesmo titular, marcou uma virada jurisprudencial significativa. O STF estabeleceu tese **no sentido de** que não incide ICMS na transferência de mercadorias entre estabelecimentos da mesma empresa, por não haver transmissão de propriedade, o que representa um retorno às origens da interpretação mais estrita do conceito de circulação jurídica.

Dessa forma, tal evolução jurisprudencial demonstra que o STF tem buscado conciliar a autonomia **dos Estados e do Distrito Federal com os princípios da** legalidade, **não cumulatividade e** segurança jurídica, fundamentos **do sistema tributário nacional**. O ICMS, por sua importância fiscal e complexidade operacional, continuará sendo objeto de debate **no âmbito do** controle concentrado e difuso de constitucionalidade.

### 3.2 A RELEVÂNCIA DO ICMS NAS DECISÕES **DE REPERCUSSÃO GERAL**

O ICMS, em consequência de seu caráter multifacetado, ao incidir sobre a **circulação de mercadorias, prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação**, tem em sua aplicação inúmeros conflitos interpretativos, o que o torna presença constante na pauta do Supremo, especialmente nas ações com repercussão geral reconhecida.

Já **no que se refere** à repercussão geral, esta tem como principal finalidade a racionalização da atuação da Suprema Corte, permitindo-lhe julgar apenas os recursos extraordinários que apresentem relevância do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico (BRASIL, 2004). No âmbito tributário, o ICMS se destaca como um dos temas mais frequentemente submetidos a esse filtro de admissibilidade, devido ao seu impacto direto na **arrecadação dos estados e** nas obrigações fiscais das empresas.

Um dos julgados paradigmáticos é o Recurso Extraordinário n. 574.706/PR, no qual a Corte decidiu pela

exclusão do ICMS **da base de cálculo do PIS** e da COFINS. O Supremo entendeu que o ICMS, por não integrar o faturamento das empresas, **não pode ser** incluído como receita bruta **para fins de incidência** dessas contribuições. Essa decisão teve repercussão econômica bilionária, afetando significativamente o **recolhimento da União e o** planejamento tributário das empresas (BRASIL, 2017).

Outro exemplo importante é o Recurso Extraordinário n. 628.075/SP, que discutiu a titularidade ativa do ICMS em operações interestaduais envolvendo energia elétrica. O STF definiu que o ente **competente para a cobrança do** imposto é o Estado onde ocorre o consumo final da mercadoria, consagrando o **princípio do destino** e promovendo maior justiça fiscal **entre os Entes Federativos** (BRASIL, 2014).

Além desses casos, inúmeras decisões com repercussão geral abordam temas como guerra fiscal **entre os estados**, créditos de ICMS, substituição tributária e isenções fiscais. Conforme observa Torres (2022), "o ICMS tornou-se um verdadeiro campo de batalha jurídico, onde se tensionam os limites do federalismo fiscal brasileiro **e os direitos dos contribuintes**".

A relevância dessas decisões ultrapassa a esfera jurídica, atingindo diretamente a segurança jurídica, a previsibilidade econômica e a estabilidade federativa. Em um universo de grande litigiosidade tributária, os precedentes vinculantes estabelecidos **em sede de repercussão geral** são indispensáveis para orientar a atividade de contribuintes e administrações fiscais, além de contribuir para a padronização da jurisprudência nacional.

Nesse sentido, o estudo do ICMS sob a luz das decisões **de repercussão geral** é indispensável para compreender as transformações **do sistema tributário** brasileiro e os desafios enfrentados pelo STF na harmonização dos princípios constitucionais com as demandas fiscais e econômicas contemporâneas.

### 3.3 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES RELACIONADAS AO ICMS

A modulação dos efeitos das decisões **do Supremo Tribunal Federal** (STF) representa uma medida de temperamento da eficácia temporal dos julgados, especialmente no controle de constitucionalidade. **Em matéria tributária**, particularmente nas ações relacionadas ao ICMS, essa técnica tem sido amplamente aplicada como ferramenta de equilíbrio entre **os princípios da legalidade, da segurança jurídica** e da proteção da confiança legítima.

Prevista expressamente no artigo 27 **da Lei nº 9.868/1999**, a modulação permite que o STF, por maioria qualificada **de dois terços dos seus membros**, determine os efeitos temporais **de suas decisões** por razões de segurança jurídica ou **de excepcional interesse** social. Trata-se de uma forma de evitar o chamado "efeito rebote" de decisões que, apesar de corretas do ponto de vista constitucional, possam gerar impactos financeiros repentinos ou desorganizar relações jurídicas consolidadas (BARROSO, 2019).

No contexto do ICMS, cujas controvérsias envolvem valores expressivos e afetam diretamente os **entes subnacionais**, a modulação tem sido recorrente. O exemplo mais emblemático é o RE 574.706/PR, que tratou da exclusão do ICMS **da base de cálculo do PIS/COFINS**. Após o julgamento do mérito em 2017, o STF demorou quatro anos para **decidir sobre a** modulação dos efeitos, o que ocorreu em 2021, fixando que a decisão só produziria **efeitos a partir de 15 de março de 2017**, data da ata do julgamento do mérito, resguardando apenas os contribuintes que tivessem ajuizado ações ou apresentado pedidos administrativos até essa data (BRASIL, 2021). Essa modulação buscou proteger o erário de um passivo

tributário de **bilhões de reais**, **ainda que em detrimento de** contribuintes que não judicializaram a questão antes da definição da tese.

Outro caso importante foi o RE 593.849/MG, cujo STF reconheceu **o direito à** restituição do ICMS pago a maior por substituição tributária progressiva. Contudo, **os efeitos da** decisão foram modulados para valer apenas **a partir da publicação do** acórdão, o que visou impedir efeitos retroativos que afetassem os caixas estaduais e gerassem insegurança na arrecadação tributária.

É possível observar, com fulcro nessas decisões, que a modulação, quando aplicada, reflete uma ponderação entre **os valores constitucionais** envolvidos, como **a estabilidade das** contas públicas e **a proteção à** confiança legítima dos contribuintes. Contudo, autores como Cavalcante (2018) e Chaves (2015) alertam para os riscos da banalização da modulação de efeitos, sobretudo quando utilizada como mecanismo de contenção de impacto fiscal em detrimento da eficácia do controle de constitucionalidade. Para esses autores, a modulação **não pode ser** utilizada como substituto de uma política fiscal responsável, tampouco deve ferir **o princípio da** separação de poderes ao substituir a função legislativa por arranjos judiciais de conveniência.

Além disso, o abuso da modulação pode comprometer a própria efetividade do controle de constitucionalidade, criando um paradoxo: declara-se a norma inconstitucional, mas os seus efeitos são mantidos ou diferidos, frustrando o alcance prático **da decisão e** corroendo a confiança do jurisdicionado na atuação **do Poder Judiciário**.

Portanto, nas ações tributárias envolvendo o ICMS, a modulação dos efeitos das decisões do STF deve ser utilizada com cautela, observando-se os fundamentos constitucionais que justificam sua aplicação, sem desconsiderar a função primordial da Corte: assegurar a supremacia **da Constituição e** garantir a proteção dos direitos fundamentais, inclusive no campo tributário.

#### 4 IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS DAS DECISÕES COM REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS

##### 4.1 IMPACTO ECONÔMICO NAS EMPRESAS E **NO SISTEMA TRIBUTÁRIO**

As decisões **proferidas pelo Supremo Tribunal Federal** (STF) com repercussão geral reconhecida e, especialmente, com modulação de efeitos, produzem impactos econômicos marcantes tanto **para o setor** empresarial quanto para o equilíbrio fiscal **dos entes federativos**. **Em matéria tributária**, esses efeitos são ainda mais acentuados, considerando que muitas decisões tratam de exações bilionárias, capazes de alterar o planejamento financeiro **de empresas e a** estrutura orçamentária de estados **e da União**.

**Do** ponto de vista empresarial, os julgamentos envolvendo o ICMS afetam diretamente **a apuração de** tributos, **o cálculo de** preços, o fluxo de caixa e até a competitividade no mercado. O caso paradigmático da exclusão do ICMS **da base de cálculo do PIS/COFINS** (RE 574.706/PR), por exemplo, permitiu que milhares de empresas revisassem os valores recolhidos nos últimos anos e buscassem restituições milionárias, o que teve o potencial de melhorar temporariamente sua liquidez, impulsionar investimentos e ampliar margens de lucro (ARRUDA, 2024). No entanto, a modulação dos efeitos decidida posteriormente restringiu esse benefício apenas às empresas que já possuíam ações judiciais ou procedimentos administrativos em curso, construindo um cenário de assimetria **entre contribuintes que** estavam na mesma situação fática, mas adotaram estratégias jurídicas distintas.

Além disso, a insegurança gerada pela indefinição **sobre os efeitos** temporais das decisões do STF

compromete a previsibilidade tributária, que é elemento essencial para o ambiente de negócios. Como argumentam Piscitelli e Araújo (2024), a instabilidade decorrente da morosidade na definição da modulação dos efeitos impacta negativamente os investimentos, aumenta **os custos de** conformidade tributária e fragiliza a confiança no sistema de precedentes.

No plano macroeconômico, **as decisões do** STF sobre o ICMS afetam diretamente a arrecadação pública. Estados extremamente dependentes desse imposto enfrentam desafios fiscais imediatos diante de julgamentos que reconhecem **a inconstitucionalidade de** determinadas condutas arrecadatórias. O RE 593.849/MG, que tratou **do direito à** restituição do ICMS pago a maior na substituição tributária, é um exemplo: se não houvesse a modulação dos efeitos, os estados teriam que arcar com uma avalanche de pedidos retroativos de restituição, impactando profundamente seus orçamentos e afetando **a prestação de serviços públicos** essenciais.

Por outro lado, os próprios entes federativos se beneficiam da modulação quando conseguem postergar os efeitos de decisões desfavoráveis, mantendo receitas por um **período de tempo** adicional. Essa prática, embora legítima em muitos casos, também pode provocar distorções no pacto federativo, sobretudo quando decisões são aplicadas de forma **desigual entre contribuintes** ou entre diferentes estados, criando um ambiente de "guerra fiscal" judicializada.

Portanto, os impactos econômicos das decisões com repercussão geral e modulação de efeitos ultrapassam o aspecto jurídico, alcançando a esfera financeira, contábil e estratégica das **empresas, bem como a** organização fiscal **do Estado**. É imprescindível que essas decisões sejam acompanhadas de previsibilidade, transparência e fundamentação adequada, com fulcro de preservar a confiança dos contribuintes **no sistema tributário** e evitar desequilíbrios que comprometam a justiça fiscal.

#### 4.2 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES NAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS

A implementação das decisões **do Supremo Tribunal Federal** (STF), especialmente às que se aplicam **a repercussão geral** e modulação de efeitos, enfrenta diversos desafios na seara tributária. **A complexidade do** sistema fiscal brasileiro, a morosidade na adequação legislativa **e administrativa e a** resistência dos entes tributantes, compõem um cenário de incerteza e de difícil operacionalização para os contribuintes e para a própria Administração Tributária.

Um dos principais obstáculos se encontra na insegurança jurídica gerada pela indefinição sobre o alcance e o momento **de aplicação das** decisões. A morosidade entre o julgamento do mérito e a fixação da modulação dos efeitos, como observado **no caso do** RE 574.706/PR, cria um ambiente dúbio, no qual os contribuintes não sabem ao certo se devem ou não adequar suas condutas, se têm direito à restituição ou compensação, ou se correm risco de autuação futura por descumprimento da norma ainda não pacificada.

Ademais, há desafios técnicos relevantes. Muitas decisões do STF, mesmo com repercussão geral, são proferidas sem a devida clareza operacional, o que dificulta a sua implementação pelas autoridades fiscais. Por vezes, a carência de definição precisa de conceitos como "ICMS destacado" ou "ICMS recolhido" (**no caso do** PIS/COFINS) permite interpretações divergentes por parte **da Receita Federal**, das secretarias estaduais de fazenda e dos contribuintes, alimentando novos litígios em vez de diminuí-los (SABBAG, 2022).

Outro problema recorrente é a inércia administrativa e legislativa à devida efetivação **das decisões**

judiciais. É comum que a Fazenda Nacional ou as fazendas estaduais publiquem atos normativos que limitam ou reinterpretam os efeitos de decisões do STF, postergando sua aplicação ou impondo condições adicionais. Essa prática, embora travestida de regulação técnica, muitas vezes representa uma forma velada de desobediência à autoridade **das decisões judiciais**.

O impacto dessas questões atinge diretamente os procedimentos contábeis-tributários das empresas, que precisam revisar procedimentos, ajustar sistemas de **gestão fiscal e** reavaliar estratégias de compliance. Isso exige capacitação técnica constante e eleva os custos operacionais. Em alguns casos, a insegurança faz com que empresas posterguem **o aproveitamento de créditos ou a adoção de** novas interpretações tributárias, por receio de autuações ou questões futuras com o Fisco (FARIAS, 2015). Nesse sentido, é importante destacar que o STF, apesar de competente para interpretar **a Constituição, não** possui função executiva. Assim, a efetividade **de suas decisões** depende da atuação conjunta dos **demais Poderes e** das instâncias administrativas. **A ausência de** mecanismos automáticos e eficazes de implementação, como ocorre em outros sistemas jurídicos com controle concentrado, compromete a autoridade das decisões e promove a litigiosidade no campo tributário.

Portanto, os desafios para a implementação das decisões do STF nas práticas tributárias envolvem não apenas aspectos técnicos e interpretativos, mas também institucionais e culturais. Superá-los exige maior **cooperação entre os** poderes, respeito à autoridade judicial e fortalecimento da cultura de segurança jurídica e previsibilidade no ambiente fiscal brasileiro.

## 5 ESTUDO DE CASOS RELEVANTES

### 5.1 A APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS **NAS AÇÕES DE ICMS**

5.1.1 Caso 1: Restituição do ICMS pago a maior por substituição tributária (RE 593.849/MG - Tema 201) O Recurso Extraordinário 593.849/MG, com repercussão geral reconhecida (Tema 201), abordou **a possibilidade de** restituição **da diferença entre o ICMS** pago antecipadamente no regime de substituição tributária progressiva **e o valor** efetivamente **devido na operação final**. A substituição tributária pode ser dita como uma ferramenta **em que um** contribuinte antecipa o pagamento do ICMS **por toda a** cadeia de circulação da mercadoria, **com base em** uma presunção de valor futuro.

A tese estabelecida pelo STF foi de que, se **a base de cálculo** efetiva da operação final for inferior à presumida, o contribuinte substituído **tem direito à** restituição da diferença do imposto pago a maior. O entendimento foi firmado em 2016, **no sentido de que a** presunção **não pode ser** absoluta, **sob pena de** violação aos princípios da capacidade contributiva, da razoabilidade e da proibição do enriquecimento sem causa do Estado.

Nesse sentido, **os efeitos da** decisão foram modulados. O STF decidiu que o entendimento teria efeitos ex nunc, ou seja, apenas **a partir da publicação da** ata de julgamento do mérito, ocorrida em **20 de outubro de** 2016. A Corte justificou a modulação com fundamentos no **princípio da segurança jurídica**, visando evitar o impacto orçamentário imediato nas finanças **dos estados e** preservar a previsibilidade das relações tributárias. Somente os contribuintes que já haviam ajuizado ações judiciais ou protocolado pedidos administrativos até essa data puderam exercer **o direito à** restituição dos valores recolhidos indevidamente.

Essa decisão foi fortemente debatida pela doutrina. Como observa Chaves (2015), a modulação quando excessiva, pode comprometer a isonomia tributária ao limitar o alcance de decisões que visam corrigir distorções constitucionais, enfraquecendo a proteção aos contribuintes.

No caso em questão, acabou por reduzir o alcance prático da tese constitucional, pois muitos contribuintes, confiando na jurisprudência anterior que não reconhecia esse direito, deixaram de buscar o Judiciário. Com isso, acabaram excluídos da possibilidade de restituição, embora estivessem em idêntica situação material aos demais.

#### 5.1.2 Caso 2: Estorno de crédito e guerra fiscal (RE 628.075/RS - Tema 490)

O Recurso Extraordinário 628.075/RS, com repercussão geral reconhecida (Tema 490), analisou a constitucionalidade do estorno proporcional de crédito de ICMS pelo estado de destino, nas hipóteses em que o estado de origem concede benefícios fiscais de forma unilateral, sem aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), em afronta ao disposto no art. 155, §2º, XII, ?g?, da Constituição Federal e à Lei Complementar nº 24/1975.

A controvérsia insere-se no contexto da chamada ?guerra fiscal?, em que unidades da federação, na tentativa de atrair investimentos e arrecadação, concedem incentivos fiscais à revelia do pacto federativo, afetando o equilíbrio concorrencial entre os entes e comprometendo a sistemática do ICMS, que é um tributo sujeito à não cumulatividade.

No julgamento, prevaleceu o voto do Ministro Gilmar Mendes, que entendeu como constitucional o art. 8º, I, da LC 24/1975, permitindo o estorno proporcional do crédito de ICMS no estado de destino quando o estado de origem concedeu crédito presumido sem observância das regras constitucionais. A tese fixada foi: ?O estorno proporcional de crédito de ICMS efetuado pelo Estado de destino, em razão de crédito fiscal presumido concedido pelo Estado de origem sem autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), não viola o princípio constitucional da não cumulatividade.?

Quanto à modulação dos efeitos, o STF conferiu eficácia ex nunc à decisão, estabelecendo que os efeitos jurídicos das relações tributárias já consolidadas fossem preservados. Além disso, determinou que, na ausência de lançamento tributário até então, o estorno só poderia ser aplicado a partir da data da decisão do Plenário, ou seja, de 17 de agosto de 2020.

Essa modulação teve como objetivo proteger situações jurídicas consolidadas e evitar surpresas tributárias retroativas para os contribuintes e para os próprios estados. A decisão reafirma a autoridade do STF como intérprete último da Constituição e defensor do pacto federativo, mas também revela sua preocupação com a segurança jurídica e com a estabilidade das relações fiscais.

Autores como Cavalcante (2018) e Farias (2015) destacam que o julgamento, ao mesmo tempo em que buscou coibir práticas unilaterais lesivas ao federalismo, adotou a modulação dos efeitos como forma de preservar a confiança legítima dos contribuintes e evitar desorganizações abruptas nas relações fiscais já consolidadas. Ainda assim, parte da doutrina alerta que a frequente utilização dessa técnica em matéria tributária pode acabar incentivando condutas marcadas pelo ?fato consumado?, fragilizando o princípio da supremacia constitucional e comprometendo a previsibilidade normativa no sistema federativo.

#### 5.1.3 Caso 3: ICMS sobre tarifas de energia elétrica ? TUST e TUSD (Tema 986/STJ e Tema 956/STF)

A controvérsia analisada nos Temas 986 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e 956 do Supremo Tribunal Federal (STF) refere-se à inclusão das tarifas de uso do sistema de transmissão (TUST) e de

distribuição (TUSD) **na base de cálculo do ICMS incidente sobre a energia elétrica**. Consumidores alegavam que tais tarifas não corresponderiam à energia efetivamente consumida e, portanto, não poderiam ser tributadas.

No julgamento do Tema 956, o STF concluiu que a matéria era de natureza infraconstitucional e, por isso, não caberia à Corte decidir **sobre o mérito**. Assim, remeteu-se a definição ao STJ, que enfrentou a questão sob o rito dos recursos repetitivos no Tema 986, **com base nos Recursos Especiais** n. 1.699.851/TO, 1.692.023/MT, 1.734.902/SP e 1.734.946/SP.

A Primeira Seção do STJ entendeu que, quando as tarifas TUST e TUSD constarem destacadas **na fatura de energia elétrica** como encargos do consumidor final (seja ele livre ou cativo), integram **a base de cálculo do ICMS, nos termos do art. 13, §1º, II, "a", da Lei Complementar n. 87/1996**. A Corte fundamentou que esses valores fazem parte do custo da operação de circulação da energia.

Diante da controvérsia generalizada e da multiplicidade de ações judiciais, o STJ modulou **os efeitos da decisão**: ela produz **efeitos a partir da publicação do acórdão**, preservando os contribuintes **que, até 27 de março de 2017**, obtiveram decisão judicial favorável com tutela antecipada vigente.

A decisão favoreceu os fiscos estaduais, mas procurou preservar a segurança jurídica e a confiança legítima dos contribuintes, fundamentos frequentemente invocados pela jurisprudência **em matéria tributária**. Em estudo específico sobre a tributação da energia, Alho Neto (2018) defende que a seletividade do ICMS deve considerar a essencialidade do bem e seus impactos sociais, o que exige análise cautelosa da incidência sobre encargos como TUST e TUSD.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada ao longo deste trabalho buscou demonstrar a importância dos institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos no sistema jurídico brasileiro, especialmente **no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF)** relativas ao ICMS. Tais instrumentos processuais e constitucionais vêm se consolidando como ferramentas fundamentais para a uniformização da jurisprudência, a racionalização da atuação da Suprema Corte **e a preservação da segurança jurídica** no campo tributário.

**No que se refere ao ICMS**, por **se tratar de um dos tributos** mais relevantes **do país e** com grande impacto na arrecadação **dos entes federativos**, **as decisões do STF** que envolvem **sua base de cálculo**, isenções, benefícios fiscais e substituição tributária geram efeitos amplos e profundos sobre as finanças públicas e **a atuação dos contribuintes**. **Nesses casos, a repercussão geral** possibilita que questões constitucionais com grande alcance sejam analisadas sob uma perspectiva objetiva, promovendo a estabilidade normativa e evitando decisões conflitantes nos diversos tribunais do país.

A modulação dos efeitos, por sua vez, surge como técnica indispensável para balancear a supremacia **da Constituição com a proteção à** confiança legítima dos administrados. O uso dessa ferramenta em decisões com relevante impacto fiscal, como **nos casos do RE 593.849/MG, RE 628.075/RS e RE 574.706/PR**, evidencia a preocupação do STF com as consequências econômicas imediatas **de seus julgados**, demonstrando uma atuação institucional sensível às realidades práticas **do Estado e da sociedade**.

Contudo, a modulação dos efeitos deve ser utilizada com cautela e fundamentação sólida, evitando que sua aplicação desvirtue **os princípios da** igualdade, isonomia **e da justiça** fiscal. A adoção recorrente dessa técnica, sem critérios objetivos bem definidos, pode comprometer a efetividade **das decisões**

judiciais e fragilizar o papel da Corte como guardiã da Constituição. É necessário, portanto, um constante esforço de equilíbrio entre a efetividade das decisões e a proteção do interesse público.

Além disso, o estudo revelou que os efeitos econômicos e jurídicos das decisões com repercussão geral e modulação do STF são significativos, tanto para os contribuintes quanto para o Estado. Empresas precisam se adaptar a novas interpretações e enfrentar desafios operacionais e contábeis. Os Estados, por sua vez, veem sua capacidade arrecadatória e seu planejamento fiscal frequentemente impactados, o que reforça a importância da previsibilidade e da transparência nas decisões judiciais.

Por fim, constata-se que os institutos estudados são expressões de um constitucionalismo contemporâneo que busca compatibilizar o respeito aos direitos fundamentais, a estabilidade institucional e a funcionalidade do Estado. O constante aperfeiçoamento da aplicação da repercussão geral e da modulação dos efeitos deve ser orientado por critérios de justiça, segurança jurídica e responsabilidade fiscal, permitindo uma atuação mais eficiente do Judiciário, sem descuidar da legitimidade democrática e da proteção ao contribuinte.

## REFERÊNCIAS

- DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil: Meios de impugnação às decisões judiciais e processos nos tribunais. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2018. v. 3.
- MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Curso de Processo Civil: processo nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2015. v. 3.
- CUNHA JR., Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.
- MASSON, Nathalia. Direito Constitucional Esquematizado. 10. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022.
- BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 574.706/PR. Relatora: Min. Cármen Lúcia . Julgado em 13 maio de 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 593.727/RS. Relator: Min. Gilmar Mendes . Julgado em 03 set. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.
- 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 136, n. 217, p. 1, 11 nov. 1999
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 set. 1996.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 574.706/PR. Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 15 mar. 2017. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 1.293.453/RS (Tema 1099). Rel. Min.

Edson Fachin, julgado em 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário n. 593.849/MG. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 19 out. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BARROSO, Luís Roberto. O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 593.849/MG. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 19 out. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário n. 628.075/RS. Rel. Min. Edson Fachin, red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, julgado em 17 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial nº 1.699.851/TO e outros (Tema 986). Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília, DF, julgado em 13 mar. 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>.

ALHO NETO, João de Souza. Seletividade **em função da essencialidade: ICMS e energia elétrica**. Revista de Direito Tributário Atual, São Paulo, n. 39, p. 63?84, 2018. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/334>.

NOGUEIRA, Pablo dos Santos. TUST e TUSD: funcionamento **dos sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica e** a (im)possibilidade da inclusão de suas tarifas de uso **na base de cálculos do ICMS**. 2024. 63 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/79497>.

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, n. 13, p. 166?200, 2024. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTIAtual/article/view/2470>.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Reflexões sobre a modulação dos efeitos das decisões **do STF em matéria tributária**. Nomos: Revista **do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 38, n. 1, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/32678>.

CHAVES, Paulo. A modulação dos efeitos das decisões **proferidas pelo Supremo Tribunal Federal** em controle de constitucionalidade e a segurança jurídica **em face da Ação Rescisória**. Revista **do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, n. 26, 2015. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/500>.

FARIAS, Érika Dias Machado Costa de. Reflexões acerca da modulação de efeitos: decisões proferidas pelo STF **em matéria tributária**. Dissertação (Mestrado em Direito) ? Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/5685>.

PISCITELLI, Tathiane; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. Argumentos orçamentários na modulação de efeitos **em matéria tributária: análise pragmática do posicionamento do Supremo Tribunal Federal**. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 403?422, 2024. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/832>.

D?ALBUQUERQUE, Nadejda Maciel. **A aplicação da modulação de efeitos pelo Supremo Tribunal Federal: análise de jurisprudência dos 10 primeiros anos de vigência da Lei nº 9.868/99**. 2012. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito) ? Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade **de Direito do Recife**, Recife, 2012.

SANCHES, Liliane. A modulação dos efeitos das decisões no controle de constitucionalidade **em matéria**



**tributária.** Monografia (Especialização em Direito Constitucional Aplicado) ? Escola Superior de Direito Constitucional, São Paulo, 2012. Publicado na Revista Brasileira de Direito Constitucional ? RBDC, n. 20, jul./dez. 2012. ISSN 1678-9547 (impresso); 1983-2303 (eletrônico). Disponível em: <https://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/8/0>.

MATOS, Bruna Helena da Silva. Limites **de atuação do Supremo Tribunal Federal na** modulação dos efeitos da decisão no controle concentrado de constitucionalidade. Artigo científico apresentado como trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Jurisdição Federal ? Turma 2016, Escola da Magistratura Federal de Santa Catarina ? ESMAFEC, 2016.

OLIVEIRA, Flávio Beicker Barbosa de. **O Supremo Tribunal Federal e a dimensão temporal de suas decisões:** a modulação de efeitos em vista **do princípio da** nulidade dos atos normativos inconstitucionais . São Paulo. Disponível em: [https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/113\\_flavio.pdf](https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/113_flavio.pdf)

MESSINGER, Caroline Cignachi. Modulação de efeitos **em matéria tributária:** análise **dos critérios de** decisão adotados **pelo Supremo Tribunal Federal** em casos **de repercussão geral.** 2023. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito dos Negócios) ? Escola **de Direito de** São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/ddb052fc-a0d3-4015-b312-e68ab2ed2d1a/download>.



=====  
**Arquivo 1:** [TCC - Maria Gabriela Sodré Nogueira \(11.06\).docx](#) (6482 termos)

**Arquivo 2:**

[www.migalhas.com.br/depeso/428145/modulacao-de-decisao-administrativa-instituto-realou-irrevocoris](http://www.migalhas.com.br/depeso/428145/modulacao-de-decisao-administrativa-instituto-realou-irrevocoris)  
mp (2731 termos)

**Termos comuns:** 219

** ndice de similaridade antigo:** 2,42%

**Novo  ndice de similaridade:** 3,37%

** ndice de agrupamento:** Alto

O texto abaixo   o conteúdo do documento **Arquivo 1**. Os termos em vermelho foram encontrados no documento **Arquivo 2**. Id da compara o: c2585d3fa7a6de1x50

=====  
UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO

MARIA GABRIELA SODRÉ NOGUEIRA

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E **MODULA O DOS EFEITOS**: UMA  
ANÁLISE DOS CASOS DE A OES DE ICMS



Salvador

1

2025

MARIA GABRIELA SODRÉ NOGUEIRA

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E **MODULAÇÃO DOS EFEITOS**: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

Salvador

2025

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E **MODULAÇÃO DOS EFEITOS**: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS

Maria Gabriela Sodré Nogueira

[0: Graduanda do **Curso de Direito** da Universidade Católica do Salvador. E-mail: maria.nogueira@ucsal.

edu.br]

Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

[1: Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Pós-Graduado em Processo Civil pela JusPodium, Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador ? UCSAL, Professor de Direito da Universidade Católica do Salvador. E- mail: carlos.coutinho@pro.ucsal.br.]

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar os institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) relacionadas ao ICMS. Em primeiro plano, busca-se apresentar os conceitos fundamentais desses institutos, destacando sua natureza jurídica, aplicação prática e eventuais exceções. Em seguida, dedica-se especial atenção ao histórico e à evolução da jurisprudência do STF sobre o ICMS, evidenciando sua relevância como tema de repercussão geral e a utilização da modulação dos efeitos como ferramenta de equilíbrio entre segurança jurídica e efetividade. Por fim, com o intuito de contextualizar os impactos práticos dessas decisões, realiza-se um estudo de casos relevantes, com análise dos reflexos econômicos e jurídicos para o sistema tributário e os contribuintes. O estudo fundamenta-se em doutrina especializada, legislação vigente e jurisprudência atual dos tribunais superiores.

Palavras-chave: Repercussão Geral. Modulação dos Efeitos. Impactos Econômicos. ICMS. Supremo Tribunal Federal.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: CONCEITOS E APLICAÇÃO JURÍDICA. 2.1 DEFINIÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL NO DIREITO BRASILEIRO. 2.2 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES: FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS. 2.3 EXCEÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES NA APLICAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 3 O ICMS NO CONTEXTO DAS DECISÕES DO STF. 3.1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE ICMS. 3.2 A RELEVÂNCIA DO ICMS NAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL. 3.3 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES RELACIONADAS AO ICMS 4. IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS DAS DECISÕES COM REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 4.1 IMPACTO ECONÔMICO NAS EMPRESAS E NO SISTEMA TRIBUTÁRIO. 4.2 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES NAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS. 5. ESTUDO DE CASOS RELEVANTES. 5.1 A APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES DE ICMS. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

## 1 INTRODUÇÃO

No ordenamento jurídico brasileiro, as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) que abordam a repercussão geral e a modulação dos efeitos têm gerado grandes implicações para a administração tributária, principalmente no tocante ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Desse modo, se faz necessário analisar como essas decisões impactam o sistema tributário, as arrecadações estaduais e os contribuintes, salientando a relevância da modulação dos efeitos e suas repercussões práticas.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) pode ser definido como um dos tributos

de maior importância no Brasil, representando uma parcela considerável da arrecadação estadual. No entanto, as questões atreladas a constitucionalidade de normas estaduais e a compreensão de leis sobre o ICMS frequentemente geram questões judiciais que podem impactar diretamente as finanças públicas e a segurança jurídica dos contribuintes. Nesse contexto, as decisões do STF que envolvem repercussão geral e modulação dos efeitos têm se tornado fundamentais para a percepção das dinâmicas tributárias e financeiras no país.

A repercussão geral foi integrada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional no 45/2004, com o fulcro em conferir maior eficiência ao julgamento de matérias que afetam um número significativo de pessoas ou que apresentam relevância econômica, política ou social. Essa ferramenta permite que o STF selecione as ações que possuem impacto coletivo, evitando a sobrecarga do Judiciário, e promovendo uma segurança jurídica mais eficaz ao ordenamento brasileiro.

Em ações relacionadas ao ICMS, a repercussão geral é frequentemente invocada em questões referentes à constitucionalidade de leis estaduais, a compreensão de normas tributárias, a discussão da base de cálculo, aplicação de alíquotas e a análise de questões como a inserção de valores específicos na base de cálculo do imposto. Decisões com repercussão geral estabelecem precedentes que devem ser seguidos pelos demais tribunais, promovendo a uniformidade na execução do direito.

As decisões do Supremo, portanto, não apenas resolvem o caso concreto, mas estabelecem precedentes que influenciam a atuação dos tribunais inferiores e a compreensão das regras tributárias pelas administrações estaduais.

Quanto à modulação dos efeitos, esta se refere a um instrumento que possibilita ao STF estabelecer limites temporais para a eficácia de suas decisões, evitando conflitos e insegurança jurídica, conforme previsto no art. 27 da Lei no 9.868/1999. Em ações relacionadas ao ICMS, a modulação se revela essencial quando a decisão pode ter efeitos retroativos que comprometam a arrecadação tributária ou causem desequilíbrio financeiro aos estados.

Nesse sentido, em decisões que identificam a inconstitucionalidade de uma norma referente à base de cálculo do ICMS, a modulação pode ser posta com o fulcro de prevenir que a devolução de valores pagos a maior gere um rombo nas finanças estaduais. Nessas ações, o STF pode estipular que uma referida decisão somente produza efeitos a partir da sua publicação ou a partir de um determinado período passado ou futuro, permitindo que os entes federativos se adequem às novas condições financeiras.

Além disso, as deliberações acerca do ICMS têm impactos diretos na arrecadação dos estados. Quando uma norma é considerada inconstitucional, a perspectiva de devolução de valores pagos indevidamente pode gerar um acréscimo significativo nas demandas judiciais, afetando a previsão de receitas estaduais. A modulação dos efeitos, por outro lado, atua como uma ferramenta de contenção, permitindo que os estados mantenham uma movimentação financeira mais estável enquanto se adaptam às novas interpretações.

Contudo, faz-se necessário afirmar que a modulação não extingue os efeitos danosos para a arrecadação, somente os posterga. Estados que dependem fortemente do referido imposto para financiar suas atividades podem encontrar dificuldades a longo prazo, especialmente se um número considerável de contribuintes decidir pleitear a restituição de valores com base nas decisões do STF, porém esses impactos podem ser mitigados justamente através da modulação, proporcionando um ambiente para que

as administrações públicas se ajustem às novas realidades sem um grande comprometimento da estabilidade financeira.

Portanto, pode-se aferir que a análise das decisões de repercussão geral e da **modulação dos efeitos** revela a pluralidade e complexidade nas relações entre o Judiciário e a administração tributária no Brasil. As questões relacionadas ao ICMS são características desse fenômeno, evidenciando como as decisões do STF podem moldar o cenário tributário e influenciar diretamente a arrecadação dos estados.

A repercussão geral tem papel fundamental na efetivação **da segurança jurídica e da** uniformidade nas decisões, enquanto **a modulação dos efeitos** serve como uma ferramenta para mitigar impactos financeiros imediatos ao Erário. Não obstante, se faz necessário que as instituições, tanto judiciais quanto administrativas, continuem a dialogar para encontrar soluções que sustentem a justiça tributária sem comprometer a saúde financeira dos estados.

Nesse tocante, cabe concluir que as questões relacionadas ao ICMS, não são somente técnicas, como também envolvem aspectos econômicos, sociais e jurídicos que alcançam não somente os cidadãos, como **a administração pública**. O estudo aprofundado desse tema é fundamental para a constituição de um sistema tributário e jurídico que promova justiça fiscal e segurança jurídica, permitindo que estados e contribuintes possam coexistir de forma equilibrada e sustentável.

?Quais são os impactos da **modulação dos efeitos** nas decisões de repercussão geral do STF referentes ao ICMS na relação entre os **princípios da segurança jurídica e da** justiça fiscal??

No referido estudo será utilizado o método hipotético-dedutivo **a partir de** pesquisas bibliográficas e de caráter qualitativo, revisando fontes já existentes, para obter dados e argumentos qualificados.

A pesquisa qualitativa proporciona a análise dos fatos de maneira subjetiva e interpretativa, sendo mais flexível ao abranger dimensões subjetivas e contextuais, bem como o método hipotético dedutivo apresentará **a possibilidade de** formar hipóteses baseadas em informações pré-existentes, com o intuito de confirmá-las ou refutá-las por meio da dedução lógica e do confronto com a realidade ou com a doutrina e jurisprudência.

## 2 REPERCUSSÃO GERAL E **MODULAÇÃO DOS EFEITOS**: CONCEITOS E APLICAÇÃO JURÍDICA

O ordenamento jurídico nacional introduziu, por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, a repercussão geral como um requisito para a admissibilidade do recurso extraordinário. Essa alteração teve como objetivo racionalizar o acesso ao Supremo, direcionando a atividade da Corte às questões que ultrapassam os interesses subjetivos das partes e que apresentam relevância jurídica, política, social ou econômica para o sistema jurídico.

Paralelamente, consolidou-se no ordenamento a ferramenta da **modulação dos efeitos** das **decisões judiciais com** eficácia vinculante. A aplicação paralela desses dois institutos contribui para a promoção **da segurança jurídica**, previsibilidade e **estabilidade das relações jurídicas**, sem arriscar a autoridade das deliberações proferidas pela Corte.

Nesse sentido, a repercussão geral e **a modulação dos efeitos** representam ferramentas processuais que reforçam a função do STF como Corte Constitucional, preservando o respeito **ao princípio da legalidade e à proteção da boa-fé** e confiança legítima dos jurisdicionados. A efetivação dos referidos instrumentos, contudo, exige fundamentos sólidos, observância a parâmetros objetivos e, principalmente, análise do impacto institucional das decisões.

## 2.1 DEFINIÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL NO DIREITO BRASILEIRO

A repercussão geral pode ser dita como uma norma imprescindível para a racionalização do acesso ao STF e para a definição do papel institucional do Tribunal **no ordenamento jurídico** brasileiro. Instituída a partir da reforma constitucional promovida no ano de 2004, a repercussão geral foi regulamentada pela Lei n.º 11.418/2006 e inserida no **Código de Processo Civil** de 2015 como instrumento voltado à seleção de recursos extraordinários, permitindo que apenas aqueles que possuam relevância transcendental sejam efetivamente analisados pela Corte Constitucional.

Segundo Fredie Didier Jr., a repercussão geral representa um filtro de admissibilidade recursal que visa preservar o STF da análise de questões que não extrapolem os limites subjetivos da lide. O autor **afirma que** a repercussão geral é um requisito de admissibilidade voltado à seleção de causas com relevância jurídica, política, social ou econômica, que transcendam os interesses das partes? (DIDIER JR., 2018, p. 441). Didier ressalta que o ideal moderno de jurisdição constitucional exige a atuação seletiva da Corte, com a intenção de assegurar uma interpretação Constitucional homogênea, e a estabilidade **do sistema jurídico**.

Por conseguinte, Marinoni observa que a repercussão geral opera uma verdadeira reconfiguração do papel do STF, aproximando-o de uma Corte de precedentes à semelhança dos modelos anglo-saxônicos. **De acordo com** o autor, o Supremo passou a não configurar somente como um tribunal de apelação constitucional, para se tornar uma instância voltada à formação de precedentes qualificados, comprometida com a integridade e coerência do Direito. Marinoni destaca que a repercussão geral representa a transformação do recurso extraordinário em um instrumento de proteção objetiva da Constituição, o que significa que o STF não julga mais apenas causas concretas, mas, prioritariamente, julga teses constitucionais relevantes? (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 523).

Essa alteração de paradigma implica, como observa a doutrina contemporânea, uma valorização dos aspectos objetivos do **controle de constitucionalidade**. A posição do Supremo deixa de se concentrar exclusivamente na lide individual, para priorizar o impacto sistêmico da decisão. Refere-se à transição **de um modelo** subjetivo de jurisdição para um modelo objetivo, onde o foco é a normatividade constitucional e sua interpretação uniforme.

Nesse contexto, a repercussão geral fortalece **o princípio da** eficiência jurisdicional e auxilia no fomento aos direitos fundamentais, ao permitir que o STF se debruce sobre os grandes temas constitucionais da sociedade brasileira, com atenção especial às causas estruturantes **do sistema jurídico** nacional. Portanto, o conceito de repercussão geral está intrinsecamente ligado à função institucional do STF como guardião da Constituição, promovendo uma filtragem racional dos recursos e incentivando a uniformização do entendimento constitucional, em consonância aos **princípios da segurança jurídica e da** duração razoável do processo.

## 2.2 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES: FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS

**A modulação dos efeitos** das decisões constitui importante instrumento de atividade do STF e dos tribunais superiores, principalmente no que se refere ao **controle de constitucionalidade**. Trata-se de técnica que possibilita que o julgador restrinja **os efeitos temporais de** uma decisão judicial, com a

intenção de preservar a **segurança jurídica**, o interesse social e a **estabilidade das relações jurídicas** consolidadas.

Dirley da Cunha Jr. define a **modulação dos efeitos** como uma ferramenta que ?permite ao **Supremo Tribunal Federal** excepcionar a regra da eficácia retroativa das decisões em sede de **controle de constitucionalidade**, com vistas à **proteção da confiança legítima e** à preservação de valores **estruturantes do Estado de Direito**? (Cunha Jr., 2021, p. 1043). Dessa forma, a modulação visa mitigar **os efeitos de uma declaração de inconstitucionalidade**, conferindo-lhe efeitos prospectivos ou delimitando temporalmente sua eficácia.

**De acordo com** Nathalia Masson, o **princípio da modulação** repousa sobre a **necessidade de** conciliar a supremacia da Constituição com a **segurança jurídica**. A autora explica **que ?a modulação** se justifica quando a **imediate incidência** da decisão de inconstitucionalidade for capaz de gerar graves transtornos, com risco à estabilidade institucional ou a interesses sociais relevantes? (MASSON, 2022, p. 831). Nesse sentido, a técnica permite um critério de ponderação entre a eficácia plena da Constituição e a preservação **da ordem jurídica** vigente.

No plano procedimental, a **modulação dos efeitos** exige quórum qualificado, conforme estabelecido **no art . 27 da Lei n.º 9.868/1999**, que prevê que, ao declarar a **inconstitucionalidade de uma norma**, o **Supremo Tribunal Federal pode, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos** daquela decisão ou determinar que ela só produza efeitos **a partir de** seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado. Esse quórum elevado é, segundo Marinoni, uma maneira de ?garantir que a alteração **dos efeitos da decisão** constitucional ocorra apenas em situações excepcionais, quando claramente justificada pela proteção **da segurança jurídica e** pela preservação de interesses coletivos relevantes? (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 494).

A **modulação não** está presa somente ao **controle concentrado de constitucionalidade**, podendo também ser empregada em sede de controle difuso e na sistemática dos precedentes obrigatórios, como nos julgamentos com repercussão geral ou recursos repetitivos. Nesses contextos, a técnica atua como forma de transição normativa, fomentando a aplicação progressiva dos novos entendimentos jurisprudenciais.

Assim, a **modulação dos efeitos** revela-se como uma técnica de responsabilidade institucional **do Poder Judiciário**, orientada por valores constitucionais e estruturada para evitar rupturas abruptas na ordem jurídica, assegurando a coerência e previsibilidade do sistema legal.

### 2.3 EXCEÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES NA APLICAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL E **MODULAÇÃO DOS EFEITOS**

Embora os institutos da repercussão geral e da **modulação dos efeitos** sejam concebidos com fundamentação em critérios objetivos e finalidades bem delimitadas, como a racionalização do acesso ao Supremo, a invariabilidade nas decisões judiciais **e a segurança jurídica**, sua aplicação na prática revela margens relevantes de flexibilização. Essas exceções decorrem de circunstâncias específicas que propõem uma ponderação entre valores constitucionais distintos, como a isonomia, o interesse público, **a proteção da confiança legítima e a** efetividade da jurisdição constitucional.

No que se refere a repercussão geral, admite-se a reanálise de temas anteriormente apreciados quando há alteração expressiva no cenário jurídico, político ou social. Isso ocorre, por exemplo, diante de

alteração legislativa significativa, transformação do contexto fático ou revisão da orientação jurisprudencial dominante. Um exemplo ideal é o do Tema 881, **em que o STF** reavaliou a aplicação de precedente já fixado em razão de mudanças nas circunstâncias jurídicas, reconhecendo nova repercussão geral para certificar a harmonia sistêmica (BRASIL, STF, RE 593.727).

**No âmbito da modulação dos efeitos** das decisões, estabelecida **no art. 27 da Lei** nº 9.868/1999, é facultado ao Supremo, **por razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social**, estabelecer que a aplicabilidade de uma decisão tenha efeitos ex nunc (**a partir do** momento em que foi proferida), ex tunc (retroativos) ou modulados **a partir de** parâmetros específicos. Isso ocorreu, por exemplo, no julgamento do RE 574.706, no qual a Corte fixou como marco temporal a data do julgamento dos embargos de declaração, com exceção às ações judiciais e administrativas já propostas, flexibilizando o alcance **dos efeitos da decisão** de modo favorável aos contribuintes que haviam buscado a tutela jurisdicional anteriormente (BRASIL, STF, RE 574.706/PR).

A doutrina aponta que essa discricionariedade deve ser exercida com cautela e fundamentação robusta. Barroso (2012) caracteriza a modulação como uma técnica de transição constitucional, com o objetivo de mitigar **os efeitos de decisões** inovadoras, sem comprometer os valores fundamentais **do Estado de Direito**.

Faz-se necessário observar, também, **que a modulação** demanda o voto **de dois terços** dos ministros do STF, conforme exige a legislação vigente. **Além disso, a** Corte pode estabelecer marcos temporais diferenciados ou critérios subjetivos, como proteger apenas aqueles que postularam suas ações até determinada data, como forma de proteger **a boa-fé e** o legítimo interesse de partes que confiaram em determinada interpretação vigente.

Nesse sentido, é possível aferir que a execução da repercussão geral e da **modulação dos efeitos** não se dá de forma engessada, mas admite exceções compatíveis com os princípios constitucionais. Essa flexibilidade permite que a jurisdição constitucional seja exercida de maneira eficiente e justa, adaptando-se às complexidades e dinâmicas da realidade social e jurídica brasileira.

### 3 O ICMS NO CONTEXTO DAS DECISÕES DO STF

#### 3.1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE ICMS

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) constitui um dos tributos mais relevantes do sistema tributário brasileiro, sendo de competência **dos entes federativos**, conforme dispõe o artigo 155, inciso II, **da Constituição Federal** de 1988. Desde a promulgação da Carta Magna, o STF tem desempenhado papel fundamental na interpretação e delimitação da aplicabilidade do ICMS, especialmente diante de seu teor complexo e da diversidade de condições de incidência.

Historicamente, **a jurisprudência do** Supremo sobre o ICMS passou por fases de consolidação, reformulação e refinamento. Nos primeiros anos após a Constituição de 1988, os principais debates giravam em torno da definição das possibilidades de incidência do imposto, principalmente no que se refere à noção de ?circulação de mercadoria? e a caracterização de operações mercantis. O Tribunal fixou o parecer **de que a** circulação deve implicar transferência de titularidade, excluindo da incidência do imposto operações meramente internas ou de movimentação de estoque (RE 176.626/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 1998).

Outro marco importante foi a determinação da base de cálculo do Imposto, principalmente no tocante à

inclusão do ICMS na própria base de cálculo do PIS e da COFINS, tema que culminou no julgamento do RE 574.706/PR (Tema 69 da repercussão geral). Nessa demanda, a Corte entendeu, em sua maioria, que o ICMS não compõe a receita ou faturamento da empresa, razão pela qual **não pode ser** inserido na base de cálculo das contribuições federais. Essa decisão, embora não trate da aplicação do ICMS em si, teve impactos profundos sobre a maneira cujo imposto é abordado na contabilidade das empresas e na repartição de receitas tributárias.

Em referência à ?guerra fiscal? entre os **entes federativos**, a jurisprudência progrediu no sentido de restringir os incentivos fiscais concedidos sem prévia aprovação do CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária). O Supremo estabeleceu o entendimento da inconstitucionalidade de benefícios fiscais não autorizados, reforçando **a necessidade de** uniformidade e **segurança jurídica na** concessão de incentivos (ADI 2.777/SP e outras).

Mais recentemente, o STF enfrentou questões relacionadas ao ICMS na energia elétrica, na base de cálculo da substituição tributária e no comércio eletrônico (e-commerce). Em decisões como no REsp 1.699.851/TO (Tema 986), o Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou o entendimento **de que a** Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) e a Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST), quando cobradas do consumidor final na fatura de energia elétrica, integram a base de cálculo do ICMS. Essa orientação demonstra a evolução da jurisprudência tributária diante das transformações econômicas e tecnológicas no setor elétrico.

Não obstante, o julgamento do Tema 1099 da repercussão geral (RE 1.293.453/RS), o qual abordou a incidência do ICMS na **transferência de mercadorias entre estabelecimentos** do mesmo titular, marcou uma virada jurisprudencial significativa. O STF estabeleceu tese no sentido de que não incide ICMS na **transferência de mercadorias entre estabelecimentos da mesma empresa**, por não haver transmissão de propriedade, o que representa um retorno às origens da interpretação mais estrita **do conceito de** circulação jurídica.

Dessa forma, tal evolução jurisprudencial demonstra que o STF tem buscado conciliar a autonomia dos Estados e do Distrito Federal com os princípios da legalidade, não cumulatividade e segurança jurídica, fundamentos do sistema tributário nacional. O ICMS, por sua importância fiscal e complexidade operacional, continuará sendo objeto de debate **no âmbito do controle concentrado** e difuso de constitucionalidade.

### 3.2 A RELEVÂNCIA DO ICMS NAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL

O ICMS, em consequência de seu caráter multifacetado, ao incidir sobre a circulação de mercadorias, prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, tem em sua aplicação inúmeros conflitos interpretativos, o que o torna presença constante na pauta do Supremo, especialmente nas ações com repercussão geral reconhecida.

Já no que se refere à repercussão geral, esta tem como principal finalidade a racionalização da atuação da Suprema Corte, permitindo-lhe julgar apenas os recursos extraordinários que apresentem relevância **do ponto de vista** econômico, político, social ou jurídico (BRASIL, 2004). No âmbito tributário, o ICMS se destaca como um dos temas mais frequentemente submetidos a esse filtro de admissibilidade, devido ao seu impacto direto na arrecadação dos estados e nas obrigações fiscais das empresas.

Um dos julgados paradigmáticos é o Recurso Extraordinário n. 574.706/PR, no qual **a Corte decidiu** pela

exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS e da COFINS. O Supremo entendeu que o ICMS, por não integrar o faturamento das empresas, **não pode ser** incluído como receita bruta para fins de incidência dessas contribuições. Essa decisão teve repercussão econômica bilionária, afetando significativamente o recolhimento da União e o planejamento tributário das empresas (BRASIL, 2017).

Outro exemplo importante é o Recurso Extraordinário n. 628.075/SP, que discutiu a titularidade ativa do ICMS em operações interestaduais envolvendo energia elétrica. O STF definiu que o ente competente para a cobrança do imposto é o Estado onde ocorre o consumo final da mercadoria, consagrando o princípio do destino e promovendo maior justiça fiscal entre os Entes Federativos (BRASIL, 2014).

Além desses casos, inúmeras decisões com repercussão geral abordam temas como guerra fiscal entre os estados, créditos de ICMS, substituição tributária e isenções fiscais. Conforme observa Torres (2022), "o ICMS tornou-se um verdadeiro campo de batalha jurídico, onde se tensionam **os limites do** federalismo fiscal brasileiro e os direitos dos contribuintes".

A relevância dessas decisões ultrapassa a esfera jurídica, atingindo diretamente **a segurança jurídica**, a previsibilidade econômica e a estabilidade federativa. Em um universo de grande litigiosidade tributária, os precedentes vinculantes estabelecidos em sede de repercussão geral são indispensáveis para orientar a atividade de contribuintes e administrações fiscais, além de contribuir para a padronização da jurisprudência nacional.

Nesse sentido, o estudo do ICMS sob a luz das decisões de repercussão geral é indispensável para compreender as transformações do sistema tributário brasileiro e os desafios enfrentados pelo STF na harmonização dos princípios constitucionais com as demandas fiscais e econômicas contemporâneas.

### 3.3 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES RELACIONADAS AO ICMS

**A modulação dos efeitos** das decisões do **Supremo Tribunal Federal** (STF) representa uma medida de temperamento da eficácia temporal dos julgados, **especialmente no controle de constitucionalidade**. Em matéria tributária, particularmente nas ações relacionadas ao ICMS, essa técnica tem sido amplamente aplicada como ferramenta de equilíbrio entre os princípios **da legalidade, da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima**.

**Prevista expressamente** no artigo 27 da Lei nº 9.868/1999, a modulação permite que o STF, por maioria qualificada **de dois terços** dos seus membros, determine **os efeitos temporais de suas decisões por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social**. Trata-se de uma forma de evitar o chamado "efeito rebote" de decisões que, apesar de corretas do **ponto de vista** constitucional, possam gerar impactos financeiros repentinos ou desorganizar relações jurídicas consolidadas (BARROSO, 2019).

No contexto do ICMS, cujas controvérsias envolvem valores expressivos e afetam diretamente os entes subnacionais, a modulação tem sido recorrente. O exemplo mais emblemático é o RE 574.706/PR, que tratou da exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS. Após o julgamento do mérito em 2017, o STF demorou quatro anos para decidir sobre **a modulação dos efeitos**, o que ocorreu em 2021, fixando que a decisão só produziria efeitos **a partir de 15 de março de 2017**, data da ata do julgamento do mérito, resguardando apenas os contribuintes que tivessem ajuizado ações ou apresentado pedidos administrativos até essa data (BRASIL, 2021). Essa modulação buscou proteger o erário de um passivo

tributário de bilhões de reais, ainda que em detrimento de contribuintes que não judicializaram a questão antes da definição da tese.

Outro caso importante foi o RE 593.849/MG, cujo STF reconheceu o direito à restituição do ICMS pago a maior por substituição tributária progressiva. Contudo, **os efeitos da decisão** foram modulados para **valer apenas a partir** da publicação do acórdão, o que visou impedir efeitos retroativos que afetassem os caixas estaduais e gerassem insegurança na arrecadação tributária.

É possível observar, com fulcro nessas decisões, **que a modulação**, quando aplicada, reflete uma ponderação entre **os valores constitucionais** envolvidos, como a estabilidade das contas públicas e a **proteção à confiança legítima** dos contribuintes. Contudo, autores como Cavalcante (2018) e Chaves (2015) alertam para **os riscos da banalização da modulação de efeitos**, sobretudo quando utilizada como mecanismo de contenção de impacto fiscal em detrimento da eficácia do **controle de constitucionalidade**. Para esses autores, **a modulação não pode ser utilizada como** substituto de uma política fiscal responsável, tampouco deve ferir **o princípio da** separação de poderes ao substituir a função legislativa por arranjos judiciais de conveniência.

Além disso, o abuso **da modulação pode comprometer a** própria efetividade do **controle de constitucionalidade**, criando um paradoxo: declara-se a norma inconstitucional, mas os seus efeitos são mantidos ou diferidos, frustrando o alcance prático **da decisão e** corroendo a confiança do jurisdicionado na atuação **do Poder Judiciário**.

Portanto, nas ações tributárias envolvendo o ICMS, **a modulação dos efeitos** das decisões do STF deve ser utilizada com cautela, observando-se os fundamentos constitucionais que justificam sua aplicação, sem desconsiderar a função primordial da Corte: assegurar a supremacia da Constituição e garantir a proteção dos direitos fundamentais, inclusive no campo tributário.

## 4 IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS DAS DECISÕES COM REPERCUSSÃO GERAL E **MODULAÇÃO DOS EFEITOS**

### 4.1 IMPACTO ECONÔMICO NAS EMPRESAS E NO SISTEMA TRIBUTÁRIO

As decisões proferidas pelo **Supremo Tribunal Federal** (STF) com repercussão geral reconhecida e, especialmente, **com modulação de efeitos**, produzem impactos econômicos marcantes tanto para o setor empresarial quanto para o equilíbrio fiscal **dos entes federativos**. Em matéria tributária, esses efeitos são ainda mais acentuados, considerando que muitas decisões tratam de exações bilionárias, capazes de alterar o planejamento financeiro de empresas e a estrutura orçamentária de estados e da União.

Do **ponto de vista** empresarial, os julgamentos envolvendo o ICMS afetam diretamente a apuração de tributos, o cálculo de preços, o fluxo de caixa e até a competitividade no mercado. O caso paradigmático da exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS (RE 574.706/PR), por exemplo, permitiu que milhares de empresas revisassem os valores recolhidos **nos últimos anos** e buscassem restituições milionárias, o que teve o potencial de melhorar temporariamente sua liquidez, impulsionar investimentos e ampliar margens de lucro (ARRUDA, 2024). No entanto, **a modulação dos efeitos** decidida posteriormente restringiu esse benefício apenas às empresas que já possuíam ações judiciais ou procedimentos administrativos em curso, construindo um cenário de assimetria entre contribuintes que estavam na mesma situação fática, mas adotaram estratégias jurídicas distintas.

**Além disso**, a insegurança gerada pela indefinição sobre **os efeitos temporais** das decisões do STF

compromete a previsibilidade tributária, que é elemento essencial para o ambiente de negócios. Como argumentam Piscitelli e Araújo (2024), a instabilidade decorrente da morosidade na definição da **modulação dos efeitos** impacta negativamente os investimentos, aumenta os custos de conformidade tributária e fragiliza a confiança no sistema de precedentes.

No plano macroeconômico, as decisões do STF sobre o ICMS afetam diretamente a arrecadação pública. Estados extremamente dependentes desse imposto enfrentam desafios fiscais imediatos diante de julgamentos que reconhecem a inconstitucionalidade de determinadas condutas arrecadatórias. O RE 593.849/MG, que tratou do direito à restituição do ICMS pago a maior na substituição tributária, é um exemplo: se não houvesse **a modulação dos efeitos**, os estados teriam que arcar com uma avalanche de pedidos retroativos de restituição, impactando profundamente seus orçamentos e afetando a prestação de serviços públicos essenciais.

Por outro lado, os próprios entes federativos se beneficiam da modulação quando conseguem postergar **os efeitos de decisões** desfavoráveis, mantendo receitas por um período de tempo adicional. Essa prática, embora legítima em muitos casos, também pode provocar distorções no pacto federativo, sobretudo quando decisões são aplicadas de forma desigual entre contribuintes ou entre diferentes estados, criando **um ambiente de "guerra fiscal"** judicializada.

Portanto, os impactos econômicos das decisões com repercussão geral e **modulação de efeitos** ultrapassam o aspecto jurídico, alcançando a esfera financeira, contábil e estratégica das empresas, bem como a organização fiscal do Estado. É imprescindível que essas decisões sejam acompanhadas de previsibilidade, transparência e fundamentação adequada, com fulcro de preservar a confiança dos contribuintes no sistema tributário e evitar desequilíbrios que comprometam a justiça fiscal.

## 4.2 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES NAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS

A implementação das decisões do **Supremo Tribunal Federal** (STF), especialmente às que se aplicam a repercussão geral e **modulação de efeitos**, enfrenta diversos desafios na seara tributária. A complexidade do sistema fiscal brasileiro, a morosidade na adequação legislativa e administrativa e a resistência dos entes tributantes, compõem um cenário de incerteza e de difícil operacionalização para os contribuintes e para a própria Administração Tributária.

Um dos principais obstáculos se encontra na insegurança jurídica gerada pela indefinição sobre o alcance e o momento de aplicação das decisões. A morosidade entre o julgamento do mérito e a fixação da **modulação dos efeitos**, como observado no caso do RE 574.706/PR, cria um ambiente dúbio, no qual os contribuintes não sabem ao certo se devem ou não adequar suas condutas, se têm direito à restituição ou compensação, ou se correm risco de autuação futura por descumprimento da norma ainda não pacificada.

Ademais, há desafios técnicos relevantes. Muitas decisões do STF, mesmo com repercussão geral, são proferidas sem a devida clareza operacional, o que dificulta a sua implementação pelas autoridades fiscais. Por vezes, a carência de definição precisa de conceitos como "ICMS destacado" ou "ICMS recolhido" (no caso do PIS/COFINS) permite interpretações divergentes por parte da Receita Federal, das secretarias estaduais de fazenda e dos contribuintes, alimentando novos litígios em vez de diminuí-los (SABBAG, 2022).

Outro problema recorrente é a inércia administrativa e legislativa à devida efetivação das **decisões**

judiciais. É comum que a Fazenda Nacional ou as fazendas estaduais publiquem atos normativos que limitam ou reinterpretam os efeitos de decisões do STF, postergando sua aplicação ou impondo condições adicionais. Essa prática, embora travestida de regulação técnica, muitas vezes representa uma forma velada de desobediência à autoridade das decisões judiciais.

O impacto dessas questões atinge diretamente os procedimentos contábeis-tributários das empresas, que precisam revisar procedimentos, ajustar sistemas de gestão fiscal e reavaliar estratégias de compliance. Isso exige capacitação técnica constante e eleva os custos operacionais. Em alguns casos, a insegurança faz com que empresas posterguem o aproveitamento de créditos ou a adoção de novas interpretações tributárias, por receio de autuações ou questões futuras com o Fisco (FARIAS, 2015). Nesse sentido, é importante destacar que o STF, apesar de competente para interpretar a Constituição, não possui função executiva. Assim, a efetividade de suas decisões depende da atuação conjunta dos demais Poderes e das instâncias administrativas. A ausência de mecanismos automáticos e eficazes de implementação, como ocorre em outros sistemas jurídicos com controle concentrado, compromete a autoridade das decisões e promove a litigiosidade no campo tributário.

Portanto, os desafios para a implementação das decisões do STF nas práticas tributárias envolvem não apenas aspectos técnicos e interpretativos, mas também institucionais e culturais. Superá-los exige maior cooperação entre os poderes, respeito à autoridade judicial e fortalecimento da cultura de segurança jurídica e previsibilidade no ambiente fiscal brasileiro.

## 5 ESTUDO DE CASOS RELEVANTES

### 5.1 A APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES DE ICMS

5.1.1 Caso 1: Restituição do ICMS pago a maior por substituição tributária (RE 593.849/MG - Tema 201) O Recurso Extraordinário 593.849/MG, com repercussão geral reconhecida (Tema 201), abordou a possibilidade de restituição da diferença entre o ICMS pago antecipadamente no regime de substituição tributária progressiva e o valor efetivamente devido na operação final. A substituição tributária pode ser dita como uma ferramenta em que um contribuinte antecipa o pagamento do ICMS por toda a cadeia de circulação da mercadoria, com base em uma presunção de valor futuro.

A tese estabelecida pelo STF foi de que, se a base de cálculo efetiva da operação final for inferior à presumida, o contribuinte substituído tem direito à restituição da diferença do imposto pago a maior. O entendimento foi firmado em 2016, no sentido de que a presunção não pode ser absoluta, sob pena de violação aos princípios da capacidade contributiva, da razoabilidade e da proibição do enriquecimento sem causa do Estado.

Nesse sentido, os efeitos da decisão foram modulados. O STF decidiu que o entendimento teria efeitos ex nunc, ou seja, apenas a partir da publicação da ata de julgamento do mérito, ocorrida em 20 de outubro de 2016. A Corte justificou a modulação com fundamentos no princípio da segurança jurídica, visando evitar o impacto orçamentário imediato nas finanças dos estados e preservar a previsibilidade das relações tributárias. Somente os contribuintes que já haviam ajuizado ações judiciais ou protocolado pedidos administrativos até essa data puderam exercer o direito à restituição dos valores recolhidos indevidamente.

Essa decisão foi fortemente debatida pela doutrina. Como observa Chaves (2015), a modulação quando excessiva, **pode comprometer a** isonomia tributária ao limitar o alcance de decisões que visam corrigir distorções constitucionais, enfraquecendo a proteção aos contribuintes.

No caso em questão, acabou por reduzir o alcance prático da tese constitucional, pois muitos contribuintes, confiando na jurisprudência anterior que não reconhecia esse direito, deixaram de buscar o Judiciário. Com isso, acabaram excluídos da possibilidade de restituição, embora estivessem em idêntica situação material aos demais.

#### 5.1.2 Caso 2: Estorno de crédito e guerra fiscal (RE 628.075/RS - Tema 490)

O Recurso Extraordinário 628.075/RS, com repercussão geral reconhecida (Tema 490), analisou a constitucionalidade do estorno proporcional de crédito de ICMS pelo estado de destino, nas hipóteses **em que o** estado de origem concede benefícios fiscais de forma unilateral, sem aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), em afronta ao disposto no art. 155, §2º, XII, **?g?, da Constituição Federal** e à Lei Complementar nº 24/1975.

A controvérsia insere-se no contexto da chamada **?guerra fiscal?**, em que unidades da federação, na tentativa de atrair investimentos e arrecadação, concedem incentivos fiscais à revelia do pacto federativo, afetando o equilíbrio concorrencial entre os entes e comprometendo a sistemática do ICMS, que é um tributo sujeito à não cumulatividade.

No julgamento, prevaleceu o voto do Ministro Gilmar Mendes, que entendeu como constitucional o art. 8º, I, da LC 24/1975, permitindo o estorno proporcional do crédito de ICMS no estado de destino quando o estado de origem concedeu crédito presumido sem observância das regras constitucionais. A tese fixada foi: **?O estorno proporcional de crédito de ICMS efetuado pelo Estado de destino, em razão de crédito fiscal presumido concedido pelo Estado de origem sem autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), não viola o princípio constitucional da não cumulatividade.?**

Quanto à **modulação dos efeitos**, o STF conferiu **eficácia ex nunc** à decisão, estabelecendo **que os efeitos** jurídicos das relações tributárias já consolidadas fossem preservados. Além disso, determinou que, na ausência de lançamento tributário até então, o estorno só poderia ser aplicado a partir da data da decisão do Plenário, ou seja, de 17 de agosto de 2020.

Essa modulação teve como objetivo proteger situações jurídicas consolidadas e evitar surpresas tributárias retroativas para os contribuintes e para os próprios estados. A decisão reafirma a autoridade do STF como intérprete último da Constituição e defensor do pacto federativo, mas também revela sua preocupação com **a segurança jurídica e com a estabilidade das relações** fiscais.

Autores como Cavalcante (2018) e Farias (2015) destacam que o julgamento, ao mesmo tempo em que buscou coibir práticas unilaterais lesivas ao federalismo, adotou **a modulação dos efeitos** como forma de preservar **a confiança legítima** dos contribuintes e evitar desorganizações abruptas nas relações fiscais já consolidadas. Ainda assim, parte da doutrina alerta que a frequente utilização dessa técnica em matéria tributária pode acabar incentivando condutas marcadas pelo **?fato consumado?**, fragilizando **o princípio da** supremacia constitucional e comprometendo a previsibilidade normativa no sistema federativo.

#### 5.1.3 Caso 3: ICMS sobre tarifas de energia elétrica ? TUST e TUSD (Tema 986/STJ e Tema 956/STF)

A controvérsia analisada nos Temas 986 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e 956 do **Supremo Tribunal Federal** (STF) refere-se à inclusão das tarifas de uso do sistema de transmissão (TUST) e de

distribuição (TUSD) na base de cálculo do ICMS incidente sobre a energia elétrica. Consumidores alegavam que tais tarifas não corresponderiam à energia efetivamente consumida e, portanto, não poderiam ser tributadas.

No julgamento do Tema 956, o STF concluiu que a matéria era de natureza infraconstitucional e, por isso, não caberia à Corte decidir sobre o mérito. Assim, remeteu-se a definição ao STJ, que enfrentou a questão sob o rito dos recursos repetitivos no Tema 986, com base nos Recursos Especiais n. 1.699.851/TO, 1.692.023/MT, 1.734.902/SP e 1.734.946/SP.

A Primeira Seção do STJ entendeu que, quando as tarifas TUST e TUSD constarem destacadas na fatura de energia elétrica como encargos do consumidor final (seja ele livre ou cativo), integram a base de cálculo do ICMS, nos termos do art. 13, §1º, II, "a", da Lei Complementar n. 87/1996. A Corte fundamentou que esses valores fazem parte do custo da operação de circulação da energia.

Diante da controvérsia generalizada e da multiplicidade de ações judiciais, o STJ modulou os efeitos da decisão: ela produz efeitos a partir da publicação do acórdão, preservando os contribuintes que, até 27 de março de 2017, obtiveram decisão judicial favorável com tutela antecipada vigente.

A decisão favoreceu os fiscos estaduais, mas procurou preservar a segurança jurídica e a confiança legítima dos contribuintes, fundamentos frequentemente invocados pela jurisprudência em matéria tributária. Em estudo específico sobre a tributação da energia, Alho Neto (2018) defende que a seletividade do ICMS deve considerar a essencialidade do bem e seus impactos sociais, o que exige análise cautelosa da incidência sobre encargos como TUST e TUSD.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada ao longo deste trabalho buscou demonstrar a importância dos institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos no sistema jurídico brasileiro, especialmente no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) relativas ao ICMS. Tais instrumentos processuais e constitucionais vêm se consolidando como ferramentas fundamentais para a uniformização da jurisprudência, a racionalização da atuação da Suprema Corte e a preservação da segurança jurídica no campo tributário.

No que se refere ao ICMS, por se tratar de um dos tributos mais relevantes do país e com grande impacto na arrecadação dos entes federativos, as decisões do STF que envolvem sua base de cálculo, isenções, benefícios fiscais e substituição tributária geram efeitos amplos e profundos sobre as finanças públicas e a atuação dos contribuintes. Nesses casos, a repercussão geral possibilita que questões constitucionais com grande alcance sejam analisadas sob uma perspectiva objetiva, promovendo a estabilidade normativa e evitando decisões conflitantes nos diversos tribunais do país.

A modulação dos efeitos, por sua vez, surge como técnica indispensável para balancear a supremacia da Constituição com a proteção à confiança legítima dos administrados. O uso dessa ferramenta em decisões com relevante impacto fiscal, como nos casos do RE 593.849/MG, RE 628.075/RS e RE 574.706/PR, evidencia a preocupação do STF com as consequências econômicas imediatas de seus julgados, demonstrando uma atuação institucional sensível às realidades práticas do Estado e da sociedade.

Contudo, a modulação dos efeitos deve ser utilizada com cautela e fundamentação sólida, evitando que sua aplicação desvirtue os princípios da igualdade, isonomia e da justiça fiscal. A adoção recorrente dessa técnica, sem critérios objetivos bem definidos, pode comprometer a efetividade das decisões

judiciais e fragilizar o papel da Corte como guardiã da Constituição. É necessário, portanto, um constante esforço de equilíbrio entre a efetividade das decisões e a proteção do interesse público.

Além disso, o estudo revelou que os efeitos econômicos e jurídicos das decisões com repercussão geral e modulação do STF são significativos, tanto para os contribuintes quanto para o Estado. Empresas precisam se adaptar a novas interpretações e enfrentar desafios operacionais e contábeis. Os Estados, por sua vez, veem sua capacidade arrecadatória e seu planejamento fiscal frequentemente impactados, o que reforça a importância da previsibilidade e da transparência nas decisões judiciais.

Por fim, constata-se que os institutos estudados são expressões de um constitucionalismo contemporâneo que busca compatibilizar o respeito aos direitos fundamentais, a estabilidade institucional e a funcionalidade do Estado. O constante aperfeiçoamento da aplicação da repercussão geral e da modulação dos efeitos deve ser orientado por critérios de justiça, segurança jurídica e responsabilidade fiscal, permitindo uma atuação mais eficiente do Judiciário, sem descuidar da legitimidade democrática e da proteção ao contribuinte.

## REFERÊNCIAS

- DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito** Processual Civil: Meios de impugnação às decisões judiciais e processos nos tribunais. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2018. v. 3.
- MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil:** processo nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2015. v. 3.
- CUNHA JR., Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.
- MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional Esquematizado**. 10. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022.
- BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário nº 574.706/PR. Relatora: Min. Cármen Lúcia . Julgado em 13 maio de 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário nº 593.727/RS. Relator: Min. Gilmar Mendes . Julgado em 03 set. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.
- 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**. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 136, n. 217, p. 1, 11 nov. 1999
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988**.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação**. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 set. 1996**.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**. Recurso Extraordinário nº 574.706/PR. Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 15 mar. 2017. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**. Recurso Extraordinário nº 1.293.453/RS (Tema 1099). Rel. Min.

Edson Fachin, julgado em 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário n. 593.849/MG. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 19 out. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BARROSO, Luís Roberto. O novo **direito constitucional brasileiro**: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 593.849/MG. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 19 out. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário n. 628.075/RS. Rel. Min. Edson Fachin, red. p/ o acórdão **Min. Gilmar Mendes**. Brasília, DF, julgado em 17 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.699.851/TO e outros (Tema 986). Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília, DF, julgado em 13 mar. 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>.

ALHO NETO, João de Souza. Seletividade em função da essencialidade: ICMS e energia elétrica. Revista de Direito Tributário Atual, São Paulo, n. 39, p. 63?84, 2018. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/334>.

NOGUEIRA, Pablo dos Santos. TUST e TUSD: funcionamento dos sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica e a (im)possibilidade da inclusão de suas tarifas de uso na base de cálculos do ICMS. 2024. 63 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/79497>.

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, n. 13, p. 166?200, 2024. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTIAtual/article/view/2470>.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Reflexões sobre **a modulação dos efeitos** das decisões do STF em matéria tributária. Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 38, n. 1, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/32678>.

CHAVES, Paulo. **A modulação dos efeitos** das decisões proferidas pelo **Supremo Tribunal Federal em controle de constitucionalidade e a segurança jurídica** em face da Ação Rescisória. Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, n. 26, 2015. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/500>.

FARIAS, Érika Dias Machado Costa de. Reflexões acerca **da modulação de efeitos**: decisões proferidas pelo STF em matéria tributária. Dissertação (Mestrado em Direito) ? Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/5685>.

PISCITELLI, Tathiane; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. Argumentos orçamentários na **modulação de efeitos em** matéria tributária: análise pragmática do posicionamento do **Supremo Tribunal Federal**. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 403?422, 2024. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/832>.

D?ALBUQUERQUE, Nadejda Maciel. A aplicação **da modulação de efeitos** pelo **Supremo Tribunal Federal**: análise de jurisprudência dos 10 primeiros anos de vigência da Lei nº 9.868/99. 2012. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito) ? Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife, Recife, 2012.

SANCHES, Liliane. **A modulação dos efeitos** das decisões **no controle de constitucionalidade em** matéria

tributária. Monografia (Especialização em Direito Constitucional Aplicado) ? Escola Superior **de Direito Constitucional**, São Paulo, 2012. Publicado na Revista Brasileira **de Direito Constitucional** ? RBDC, n. 20, jul./dez. 2012. ISSN 1678-9547 (impresso); 1983-2303 (eletrônico). Disponível em: <https://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/8/0>.

MATOS, Bruna Helena da Silva. Limites de atuação do **Supremo Tribunal Federal** na **modulação dos efeitos da decisão** no **controle concentrado de constitucionalidade**. Artigo científico apresentado como trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Jurisdição Federal ? Turma 2016, Escola da Magistratura Federal de Santa Catarina ? ESMAFEC, 2016.

OLIVEIRA, Flávio Beicker Barbosa de. **O Supremo Tribunal Federal** e a dimensão temporal **de suas decisões: a modulação de efeitos em vista do princípio da** nulidade dos atos normativos inconstitucionais . São Paulo. Disponível em: [https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/113\\_flavio.pdf](https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/113_flavio.pdf)

MESSINGER, Caroline Cignachi. **Modulação de efeitos em** matéria tributária: análise dos critérios de decisão adotados pelo **Supremo Tribunal Federal** em casos de repercussão geral. 2023. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito dos Negócios) ? Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/ddb052fc-a0d3-4015-b312-e68ab2ed2d1a/download>.



=====

**Arquivo 1:** [TCC - Maria Gabriela Sodré Nogueira \(11.06\).docx](#) (6482 termos)

**Arquivo 2:** [biblioteca.uf4.us.br/diarios/FERRAZ\\_TARCOS%8D%8C\\_SCHILLING.pdf](#) (69213 termos)

**Termos comuns:** 776

**Índice de similaridade antigo:** 1,03%

**Novo índice de similaridade:** 11,97%

**Índice de agrupamento:** Moderado

O texto abaixo é o conteúdo do documento **Arquivo 1**. Os termos em vermelho foram encontrados no documento **Arquivo 2**. Id da comparação: 450782eec11f1adx47

=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO

MARIA GABRIELA SODRÉ NOGUEIRA

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: UMA  
ANÁLISE DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS

Salvador

1

2025

MARIA GABRIELA SODRÉ NOGUEIRA

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

Salvador

2025

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS

Maria Gabriela Sodré Nogueira

[0: Graduanda do Curso de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: maria.nogueira@ucsal.edu.br]

Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

[1: Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Pós-Graduado em Processo Civil pela JusPodium, Bacharel em Direito pela **Universidade Católica do Salvador** ? UCSAL, Professor de Direito da **Universidade Católica do Salvador**. E- mail: carlos.coutinho@pro.ucsal.br.]

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar os institutos **da repercussão geral e da modulação dos efeitos no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF)** relacionadas ao ICMS. Em primeiro plano, busca-se apresentar **os conceitos fundamentais** desses institutos, destacando sua natureza jurídica, aplicação prática e eventuais exceções. Em seguida, dedica-se especial atenção ao histórico e **à evolução da jurisprudência do STF sobre o ICMS**, evidenciando sua relevância como **tema de repercussão geral e a utilização da modulação dos efeitos** como ferramenta de equilíbrio entre **segurança jurídica e efetividade**. Por fim, com o intuito de contextualizar os impactos práticos dessas decisões, realiza-se um **estudo de casos** relevantes, **com análise dos reflexos econômicos e jurídicos para o sistema** tributário e os contribuintes. O estudo fundamenta-se em doutrina especializada, legislação vigente e jurisprudência atual **dos tribunais superiores**.

**Palavras-chave:** Repercussão Geral. Modulação dos Efeitos. Impactos Econômicos. ICMS. **Supremo Tribunal Federal**.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. **REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: CONCEITOS E APLICAÇÃO JURÍDICA**. 2.1 **DEFINIÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL NO DIREITO BRASILEIRO**. 2.2 **A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES: FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS**. 2.3 **EXCEÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES NA APLICAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS**. 3 **O ICMS NO CONTEXTO DAS DECISÕES DO STF**. 3.1 **HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE ICMS**. 3.2 **A RELEVÂNCIA DO ICMS NAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL**. 3.3 **A MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES RELACIONADAS AO ICMS** 4. **IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS DAS DECISÕES COM REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS**. 4.1 **IMPACTO ECONÔMICO NAS EMPRESAS E NO SISTEMA TRIBUTÁRIO**. 4.2 **DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES NAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS**. 5. **ESTUDO DE CASOS RELEVANTES**. 5.1 **A APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES DE ICMS**. **CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS**.

## 1 INTRODUÇÃO

No ordenamento jurídico brasileiro, as decisões do **Supremo Tribunal Federal (STF)** que abordam **a repercussão geral e a modulação dos efeitos** têm gerado grandes implicações para a administração tributária, principalmente no tocante ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Desse modo, **se faz necessário** analisar como essas decisões impactam o sistema tributário, as arrecadações estaduais e os contribuintes, salientando **a relevância da modulação dos efeitos** e suas repercussões práticas.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) pode ser definido **como um dos tributos de maior importância** no Brasil, representando uma parcela considerável da arrecadação estadual. **No entanto, as** questões atreladas **a constitucionalidade de normas** estaduais e a compreensão de leis sobre

o ICMS frequentemente geram questões judiciais que podem impactar diretamente as finanças **públicas e a segurança jurídica** dos contribuintes. Nesse contexto, **as decisões do STF que envolvem repercussão geral e modulação dos efeitos** têm se tornado **fundamentais para a** percepção das dinâmicas tributárias e financeiras no país.

**A repercussão geral** foi integrada **ao ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional** no 45/2004, com o fulcro em conferir maior eficiência **ao julgamento de** matérias que afetam um número significativo de pessoas ou que apresentam relevância **econômica, política ou social**. Essa ferramenta **permite que o STF** selecione as ações que possuem impacto coletivo, evitando a sobrecarga do Judiciário, e promovendo uma segurança jurídica mais eficaz ao ordenamento brasileiro.

Em ações relacionadas ao ICMS, **a repercussão geral é** frequentemente invocada em questões referentes à **constitucionalidade de leis** estaduais, a compreensão de normas tributárias, a discussão da **base de cálculo**, aplicação de alíquotas e **a análise de questões como** a inserção de valores específicos **na base de cálculo** do imposto. Decisões **com repercussão geral** estabelecem precedentes **que devem ser seguidos** pelos demais tribunais, promovendo a uniformidade na execução **do direito**.

**As decisões do Supremo**, portanto, não apenas resolvem **o caso concreto**, mas estabelecem precedentes que influenciam **a atuação dos** tribunais inferiores e **a compreensão das** regras tributárias pelas administrações estaduais.

Quanto à **modulação dos efeitos**, esta se refere a **um instrumento que** possibilita ao STF estabelecer limites temporais **para a eficácia de suas decisões**, evitando conflitos e insegurança jurídica, conforme **previsto no art. 27 da Lei no 9.868/1999**. Em ações relacionadas ao ICMS, a modulação se revela essencial **quando a decisão** pode ter efeitos retroativos que comprometam a arrecadação tributária ou causem desequilíbrio financeiro aos estados.

Nesse sentido, em decisões que identificam **a inconstitucionalidade de uma norma** referente à **base de cálculo** do ICMS, a modulação pode ser posta com o fulcro de prevenir que a devolução de valores pagos a maior gere um rombo nas finanças estaduais. Nessas ações, **o STF pode** estipular que uma referida decisão somente produza efeitos **a partir da** sua publicação **ou a partir de um determinado** período passado ou futuro, **permitindo que os** entes federativos se adequem às novas condições financeiras.

Além disso, as deliberações acerca do ICMS têm impactos diretos na arrecadação dos estados. Quando uma norma é considerada inconstitucional, **a perspectiva de** devolução de valores pagos indevidamente pode gerar um acréscimo significativo nas demandas judiciais, afetando **a previsão de** receitas estaduais. **A modulação dos efeitos, por outro lado**, atua como uma ferramenta de contenção, **permitindo que os** estados mantenham uma movimentação financeira mais estável enquanto se adaptam às novas interpretações.

Contudo, faz-se necessário **afirmar que a modulação não** extingue os efeitos danosos para a arrecadação, somente os posterga. Estados que dependem fortemente do referido imposto para financiar suas atividades podem encontrar dificuldades a longo prazo, especialmente se um número considerável de contribuintes decidir pleitear a restituição de valores com base nas **decisões do STF**, porém esses impactos podem ser mitigados justamente através da modulação, proporcionando um ambiente **para que as** administrações públicas se ajustem às novas realidades sem um grande comprometimento da estabilidade financeira.

Portanto, pode-se aferir **que a análise das decisões de repercussão geral e da modulação dos efeitos** revela a pluralidade e complexidade nas relações entre o Judiciário **e a administração tributária no Brasil**. **As questões relacionadas ao ICMS** são características desse fenômeno, evidenciando como **as decisões do STF** podem moldar o cenário tributário e influenciar diretamente a arrecadação dos estados.

**A repercussão geral** tem papel fundamental na efetivação **da segurança jurídica e da uniformidade** nas decisões, enquanto a **modulação dos efeitos** serve como uma ferramenta para mitigar impactos financeiros imediatos ao Erário. Não obstante, **se faz necessário** que as instituições, tanto judiciais quanto administrativas, continuem a dialogar para encontrar soluções que sustentem a justiça tributária sem comprometer a saúde financeira dos estados.

Nesse tocante, cabe concluir **que as questões relacionadas ao ICMS**, não são somente técnicas, como também envolvem aspectos econômicos, sociais e jurídicos que alcançam não somente os cidadãos, como **a administração pública**. O estudo aprofundado desse tema **é fundamental para a constituição de um sistema** tributário e jurídico que promova justiça fiscal **e segurança jurídica**, permitindo que estados e contribuintes possam coexistir de forma equilibrada e sustentável.

?**Quais são os impactos da modulação dos efeitos nas decisões de repercussão geral do STF** referentes ao ICMS na relação entre **os princípios da segurança jurídica e da justiça fiscal**??

No referido estudo será utilizado o método hipotético-dedutivo **a partir de** pesquisas bibliográficas e de caráter qualitativo, revisando fontes já existentes, para obter dados e argumentos qualificados.

A pesquisa qualitativa proporciona **a análise dos fatos de** maneira subjetiva e interpretativa, sendo mais flexível ao abranger dimensões subjetivas e contextuais, **bem como o** método hipotético dedutivo apresentará **a possibilidade de** formar hipóteses baseadas em informações pré-existentes, com o intuito de confirmá-las ou refutá-las **por meio da** dedução lógica e do confronto com a realidade ou com a doutrina e jurisprudência.

## **2 REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: CONCEITOS E APLICAÇÃO JURÍDICA**

O ordenamento jurídico nacional introduziu, **por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004**, **a repercussão geral** como um **requisito para a admissibilidade do recurso extraordinário**. Essa alteração teve como objetivo racionalizar **o acesso ao Supremo**, direcionando a **atividade da Corte** às questões que ultrapassam **os interesses subjetivos das partes** e que apresentam relevância jurídica, **política, social ou econômica para o sistema jurídico**.

Paralelamente, consolidou-se no ordenamento a ferramenta da **modulação dos efeitos das decisões judiciais** com eficácia vinculante. A aplicação paralela desses dois institutos **contribui para a promoção da segurança jurídica, previsibilidade e estabilidade das relações jurídicas**, sem arriscar **a autoridade das deliberações proferidas pela Corte**.

Nesse sentido, **a repercussão geral e a modulação dos efeitos** representam ferramentas processuais que reforçam a função **do STF como Corte Constitucional**, preservando o respeito **ao princípio da legalidade e à** proteção da boa-fé e confiança legítima **dos jurisdicionados**. A efetivação dos referidos instrumentos, contudo, exige fundamentos sólidos, observância a parâmetros objetivos e, principalmente, análise do impacto institucional das decisões.

### **2.1 DEFINIÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL NO DIREITO BRASILEIRO**

A repercussão geral pode ser dita como uma norma imprescindível para a racionalização do acesso ao STF e para a definição do papel institucional do Tribunal no ordenamento jurídico brasileiro. Instituída a partir da reforma constitucional promovida no ano de 2004, a repercussão geral foi regulamentada pela Lei n.º 11.418/2006 e inserida no Código de Processo Civil de 2015 como instrumento voltado à seleção de recursos extraordinários, permitindo que apenas aqueles que possuam relevância transcendental sejam efetivamente analisados pela Corte Constitucional.

Segundo Fredie Didier Jr., a repercussão geral representa um filtro de admissibilidade recursal que visa preservar o STF da análise de questões que não extrapolem os limites subjetivos da lide. O autor afirma que a repercussão geral é um requisito de admissibilidade voltado à seleção de causas com relevância jurídica, política, social ou econômica, que transcendam os interesses das partes? (DIDIER JR., 2018, p. 441). Didier ressalta que o ideal moderno de jurisdição constitucional exige a atuação seletiva da Corte, com a intenção de assegurar uma interpretação Constitucional homogênea, e a estabilidade do sistema jurídico.

Por conseguinte, Marinoni observa que a repercussão geral opera uma verdadeira reconfiguração do papel do STF, aproximando-o de uma Corte de precedentes à semelhança dos modelos anglo-saxônicos. De acordo com o autor, o Supremo passou a não configurar somente como um tribunal de apelação constitucional, para se tornar uma instância voltada à formação de precedentes qualificados, comprometida com a integridade e coerência do Direito. Marinoni destaca que a repercussão geral representa a transformação do recurso extraordinário em um instrumento de proteção objetiva da Constituição, o que significa que o STF não julga mais apenas causas concretas, mas, prioritariamente, julga teses constitucionais relevantes? (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 523).

Essa alteração de paradigma implica, como observa a doutrina contemporânea, uma valorização dos aspectos objetivos do controle de constitucionalidade. A posição do Supremo deixa de se concentrar exclusivamente na lide individual, para priorizar o impacto sistêmico da decisão. Refere-se à transição de um modelo subjetivo de jurisdição para um modelo objetivo, onde o foco é a normatividade constitucional e sua interpretação uniforme.

Nesse contexto, a repercussão geral fortalece o princípio da eficiência jurisdicional e auxilia no fomento aos direitos fundamentais, ao permitir que o STF se debruce sobre os grandes temas constitucionais da sociedade brasileira, com atenção especial às causas estruturantes do sistema jurídico nacional. Portanto, o conceito de repercussão geral está intrinsecamente ligado à função institucional do STF como guardião da Constituição, promovendo uma filtragem racional dos recursos e incentivando a uniformização do entendimento constitucional, em consonância aos princípios da segurança jurídica e da duração razoável do processo.

## 2.2 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES: FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS

A modulação dos efeitos das decisões constitui importante instrumento de atividade do STF e dos tribunais superiores, principalmente no que se refere ao controle de constitucionalidade. Trata-se de técnica que possibilita que o julgador restrinja os efeitos temporais de uma decisão judicial, com a intenção de preservar a segurança jurídica, o interesse social e a estabilidade das relações jurídicas consolidadas.

Dirley da Cunha Jr. define a **modulação dos efeitos** como uma ferramenta que "permite ao **Supremo Tribunal Federal** excepcionar a regra da eficácia retroativa **das decisões em sede de controle de constitucionalidade, com vistas à proteção da confiança** legítima e à preservação de valores estruturantes **do Estado de Direito**" (Cunha Jr., 2021, p. 1043). Dessa forma, a modulação visa mitigar **os efeitos de uma declaração de inconstitucionalidade**, conferindo-lhe efeitos prospectivos ou delimitando temporalmente sua eficácia.

De acordo com Nathalia Masson, o **princípio da modulação** repousa **sobre a necessidade de conciliar a supremacia da Constituição com a segurança jurídica**. A autora explica que "a modulação se justifica quando a imediata incidência **da decisão de inconstitucionalidade** for capaz de gerar graves transtornos, com risco à estabilidade institucional ou a interesses sociais relevantes" (MASSON, 2022, p. 831). Nesse sentido, a técnica permite um critério de ponderação entre a eficácia plena **da Constituição e a preservação da ordem jurídica** vigente.

No plano procedimental, a **modulação dos efeitos** exige quórum qualificado, conforme estabelecido **no art. 27 da Lei n.º 9.868/1999**, que prevê **que, ao declarar a inconstitucionalidade de uma norma, o Supremo Tribunal Federal** pode, **por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela decisão** ou determinar **que ela só produza efeitos a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado**. Esse quórum elevado é, segundo Marinoni, uma maneira de "garantir **que a alteração dos efeitos da decisão** constitucional ocorra apenas em situações excepcionais, quando claramente justificada pela proteção **da segurança jurídica e** pela preservação de interesses coletivos relevantes" (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 494).

A **modulação não** está presa somente **ao controle concentrado de constitucionalidade**, podendo também ser empregada **em sede de controle difuso e** na sistemática dos precedentes obrigatórios, como **nos julgamentos com repercussão geral ou recursos repetitivos**. Nesses contextos, a técnica atua **como forma de transição normativa**, fomentando a aplicação progressiva dos novos entendimentos jurisprudenciais.

Assim, a **modulação dos efeitos** revela-se como uma técnica de responsabilidade institucional **do Poder Judiciário**, orientada por valores constitucionais e estruturada para evitar rupturas abruptas **na ordem jurídica**, assegurando **a coerência e previsibilidade do sistema legal**.

### 2.3 EXCEÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES NA **APLICAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS**

Embora os institutos **da repercussão geral e da modulação dos efeitos** sejam concebidos com fundamentação em critérios objetivos e finalidades bem delimitadas, como a racionalização do acesso ao Supremo, a invariabilidade **nas decisões judiciais e a segurança jurídica**, sua **aplicação na prática** revela margens relevantes de flexibilização. Essas exceções decorrem de circunstâncias específicas que propõem uma ponderação entre valores constitucionais distintos, como a isonomia, **o interesse público, a proteção da confiança** legítima e a **efetividade da jurisdição constitucional**.

No **que se refere a repercussão geral**, admite-se a reanálise de temas anteriormente apreciados quando há alteração expressiva no cenário jurídico, **político ou social**. Isso **ocorre, por exemplo, diante de alteração legislativa** significativa, transformação do contexto fático ou revisão da orientação jurisprudencial dominante. Um exemplo ideal é o do Tema 881, **em que o STF reavaliou a aplicação de**

precedente já fixado **em razão de** mudanças nas circunstâncias jurídicas, reconhecendo nova **repercussão geral para** certificar a harmonia sistêmica (BRASIL, STF, RE 593.727).

No âmbito da **modulação dos efeitos das decisões**, estabelecida no art. 27 da Lei nº 9.868/1999, é facultado ao Supremo, por **razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social**, estabelecer que a aplicabilidade **de uma decisão** tenha **efeitos ex nunc** (a partir do momento em que foi proferida), ex tunc (retroativos) ou modulados **a partir de** parâmetros específicos. Isso **ocorreu, por exemplo, no julgamento do RE 574.706**, no qual a Corte fixou como marco temporal a data **do julgamento dos embargos de declaração**, com exceção às ações judiciais e administrativas já propostas, flexibilizando **o alcance dos efeitos da decisão de** modo favorável aos contribuintes que haviam buscado **a tutela jurisdicional** anteriormente (BRASIL, STF, RE 574.706/PR).

A doutrina aponta que essa discricionariedade deve ser exercida com cautela e fundamentação robusta. Barroso (2012) caracteriza a modulação como uma técnica de transição **constitucional, com o objetivo de mitigar os efeitos de** decisões inovadoras, sem comprometer os valores fundamentais **do Estado de Direito**.

Faz-se necessário observar, **também, que a** modulação demanda **o voto de dois terços dos ministros do STF**, conforme exige a legislação vigente. Além disso, a Corte pode estabelecer marcos temporais diferenciados ou critérios subjetivos, como proteger apenas aqueles que postularam suas ações até determinada data, **como forma de** proteger a boa-fé e o legítimo interesse de partes que confiaram em determinada interpretação vigente.

Nesse sentido, é possível aferir que **a execução da repercussão geral e da modulação dos efeitos não se dá** de forma engessada, mas admite exceções compatíveis com os princípios constitucionais. Essa flexibilidade permite **que a jurisdição constitucional** seja exercida de maneira eficiente e justa, adaptando-se às complexidades e dinâmicas **da realidade social e** jurídica brasileira.

### 3 O ICMS NO CONTEXTO DAS DECISÕES DO STF

#### 3.1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE ICMS

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) constitui um dos tributos **mais relevantes do** sistema tributário brasileiro, sendo de competência dos entes federativos, conforme dispõe o artigo 155, inciso II, **da Constituição Federal de 1988**. Desde a promulgação da Carta Magna, **o STF tem** desempenhado papel fundamental **na interpretação e** delimitação da aplicabilidade do ICMS, **especialmente diante de** seu teor complexo e da diversidade de condições de incidência.

Historicamente, **a jurisprudência do** Supremo sobre o ICMS passou por fases de consolidação, reformulação e refinamento. Nos primeiros anos após **a Constituição de 1988**, os principais debates giravam **em torno da** definição das possibilidades **de incidência do** imposto, principalmente no **que se refere** à noção de 'circulação de mercadoria' e **a caracterização de** operações mercantis. O Tribunal fixou o parecer **de que a** circulação deve implicar transferência de titularidade, excluindo da incidência do imposto operações meramente internas ou de movimentação de estoque (**RE 176.626/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 1998**).

Outro marco importante foi **a determinação da base de cálculo** do Imposto, principalmente no tocante à inclusão do ICMS na própria **base de cálculo** do PIS e da COFINS, tema que culminou **no julgamento do RE 574.706/PR** (Tema 69 **da repercussão geral**). Nessa demanda, a Corte entendeu, em sua maioria,

que o ICMS não compõe a receita ou faturamento da empresa, **razão pela qual não pode ser inserido na base de cálculo** das contribuições federais. Essa decisão, embora não trate **da aplicação do ICMS** em si, teve impactos profundos sobre a maneira cujo imposto é abordado na contabilidade das empresas e na repartição de receitas tributárias.

Em referência à ?guerra fiscal? entre os entes federativos, a jurisprudência progrediu **no sentido de restringir os incentivos fiscais** concedidos sem prévia aprovação do CONFAZ (**Conselho Nacional de Política Fazendária**). O Supremo estabeleceu **o entendimento da** inconstitucionalidade de benefícios fiscais não autorizados, reforçando **a necessidade de uniformidade e segurança jurídica** na concessão de incentivos (ADI 2.777/SP e outras).

**Mais recentemente**, o STF enfrentou **questões relacionadas ao ICMS** na energia elétrica, **na base de cálculo** da substituição tributária e no comércio eletrônico (e-commerce). Em decisões como no REsp 1.699.851/TO (Tema 986), **o Superior Tribunal de Justiça (STJ)** consolidou **o entendimento de que a Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) e a Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST)**, quando cobradas **do consumidor final** na fatura de energia elétrica, integram a **base de cálculo** do ICMS. Essa orientação demonstra a **evolução da jurisprudência** tributária diante das transformações econômicas e tecnológicas no setor elétrico.

Não obstante, **o julgamento do Tema 1099 da repercussão geral (RE 1.293.453/RS)**, o qual abordou **a incidência do ICMS** na transferência de mercadorias entre estabelecimentos do mesmo titular, marcou uma virada jurisprudencial significativa. O STF estabeleceu tese **no sentido de que não incide ICMS** na transferência de mercadorias entre estabelecimentos da mesma empresa, por não haver transmissão de propriedade, o que representa um retorno às origens da interpretação mais estrita **do conceito de circulação jurídica**.

Dessa forma, tal evolução jurisprudencial demonstra **que o STF tem** buscado conciliar a autonomia dos Estados e do Distrito Federal com **os princípios da legalidade, não cumulatividade e segurança jurídica**, fundamentos do sistema tributário nacional. O ICMS, por sua importância fiscal e complexidade operacional, continuará sendo **objeto de debate no âmbito do controle concentrado e difuso de constitucionalidade**.

### 3.2 A RELEVÂNCIA DO ICMS NAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL

O ICMS, em consequência de seu caráter multifacetado, ao incidir sobre a circulação de mercadorias, prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, tem em sua aplicação inúmeros conflitos interpretativos, **o que o torna presença constante na pauta do Supremo**, especialmente nas ações **com repercussão geral reconhecida**.

Já **no que se refere à repercussão geral**, esta tem como principal finalidade **a racionalização da atuação da Suprema Corte**, permitindo-lhe julgar apenas **os recursos extraordinários que** apresentem relevância **do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico** (BRASIL, 2004). No âmbito tributário, o ICMS se destaca **como um dos** temas mais frequentemente submetidos a esse filtro de admissibilidade, devido ao seu impacto direto na arrecadação dos estados e nas obrigações fiscais das empresas.

Um dos julgados paradigmáticos é **o Recurso Extraordinário n. 574.706/PR**, no qual **a Corte decidiu** pela exclusão do ICMS da **base de cálculo** do PIS e da COFINS. O Supremo entendeu que o ICMS, por não integrar o faturamento das empresas, **não pode ser** incluído como receita bruta **para fins de incidência**

dessas contribuições. Essa decisão teve repercussão econômica bilionária, afetando significativamente o recolhimento **da União e** o planejamento tributário das empresas (BRASIL, 2017).

Outro exemplo importante é **o Recurso Extraordinário** n. 628.075/SP, que discutiu a titularidade ativa do ICMS em operações interestaduais envolvendo energia elétrica. O STF definiu que o ente competente para a cobrança do imposto é o Estado onde ocorre o consumo final da mercadoria, consagrando **o princípio do destino** e promovendo maior justiça fiscal entre os Entes Federativos (BRASIL, 2014).

Além desses casos, inúmeras decisões **com repercussão geral** abordam temas como guerra fiscal entre os estados, créditos de ICMS, substituição tributária e isenções fiscais. Conforme observa Torres (2022), "o ICMS tornou-se um verdadeiro campo de batalha **jurídico, onde se tensionam os limites do** federalismo fiscal brasileiro e os direitos dos contribuintes".

A relevância dessas decisões ultrapassa a esfera jurídica, atingindo diretamente **a segurança jurídica, a** previsibilidade econômica **e a estabilidade** federativa. Em um universo de grande litigiosidade tributária, os precedentes vinculantes estabelecidos **em sede de repercussão geral são** indispensáveis **para orientar a** atividade de contribuintes e administrações fiscais, **além de contribuir para a** padronização da jurisprudência nacional.

**Nesse sentido, o estudo do ICMS** sob a luz **das decisões de repercussão geral** é indispensável para compreender as transformações do sistema tributário brasileiro e os desafios enfrentados **pelo STF na** harmonização **dos princípios constitucionais** com as demandas fiscais e econômicas contemporâneas.

### 3.3 A **MODULAÇÃO DOS EFEITOS** NAS AÇÕES RELACIONADAS AO ICMS

A **modulação dos efeitos das decisões do Supremo Tribunal Federal** (STF) representa uma medida de temperamento da eficácia temporal dos julgados, especialmente **no controle de constitucionalidade. Em matéria tributária,** particularmente nas ações relacionadas ao ICMS, essa técnica tem sido amplamente aplicada como ferramenta de equilíbrio entre **os princípios da legalidade, da segurança jurídica e da proteção da confiança** legítima.

Prevista expressamente no **artigo 27 da Lei nº 9.868/1999,** a modulação **permite que o STF, por maioria qualificada de dois terços dos seus membros,** determine **os efeitos temporais de suas decisões** por **razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social. Trata-se de uma forma de evitar o** chamado "efeito rebote" **de decisões que,** apesar de corretas **do ponto de vista** constitucional, possam gerar impactos financeiros repentinos ou desorganizar relações jurídicas consolidadas (BARROSO, 2019).

**No contexto do ICMS,** cujas controvérsias envolvem valores expressivos e afetam diretamente os entes subnacionais, a modulação tem sido recorrente. O exemplo mais emblemático é o RE 574.706/PR, **que tratou da exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS. Após o julgamento do mérito** em 2017, o STF demorou quatro anos **para decidir sobre a modulação dos efeitos, o que ocorreu** em 2021, fixando **que a decisão** só produziria efeitos **a partir de 15 de março de 2017, data da ata do julgamento do mérito,** resguardando apenas **os contribuintes que** tivessem ajuizado ações ou apresentado pedidos administrativos até essa data (BRASIL, 2021). Essa modulação buscou proteger o erário de um passivo tributário de bilhões de reais, **ainda que em** detrimento de contribuintes que não judicializaram a questão antes da definição da tese.

Outro caso importante foi o RE 593.849/MG, cujo STF reconheceu o direito à restituição do ICMS pago a maior por substituição tributária progressiva. Contudo, os efeitos da decisão foram modulados para valer apenas a partir da publicação do acórdão, o que visou impedir efeitos retroativos que afetassem os caixas estaduais e gerassem insegurança na arrecadação tributária.

É possível observar, com fulcro nessas decisões, que a modulação, quando aplicada, reflete uma ponderação entre os valores constitucionais envolvidos, como a estabilidade das contas públicas e a proteção à confiança legítima dos contribuintes. Contudo, autores como Cavalcante (2018) e Chaves (2015) alertam para os riscos da banalização da modulação de efeitos, sobretudo quando utilizada como mecanismo de contenção de impacto fiscal em detrimento da eficácia do controle de constitucionalidade. Para esses autores, a modulação não pode ser utilizada como substituto de uma política fiscal responsável, tampouco deve ferir o princípio da separação de poderes ao substituir a função legislativa por arranjos judiciais de conveniência.

Além disso, o abuso da modulação pode comprometer a própria efetividade do controle de constitucionalidade, criando um paradoxo: declara-se a norma inconstitucional, mas os seus efeitos são mantidos ou diferidos, frustrando o alcance prático da decisão e corroendo a confiança do jurisdicionado na atuação do Poder Judiciário.

Portanto, nas ações tributárias envolvendo o ICMS, a modulação dos efeitos das decisões do STF deve ser utilizada com cautela, observando-se os fundamentos constitucionais que justificam sua aplicação, sem desconsiderar a função primordial da Corte: assegurar a supremacia da Constituição e garantir a proteção dos direitos fundamentais, inclusive no campo tributário.

#### 4 IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS DAS DECISÕES COM REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS

##### 4.1 IMPACTO ECONÔMICO NAS EMPRESAS E NO SISTEMA TRIBUTÁRIO

As decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) com repercussão geral reconhecida e, especialmente, com modulação de efeitos, produzem impactos econômicos marcantes tanto para o setor empresarial quanto para o equilíbrio fiscal dos entes federativos. Em matéria tributária, esses efeitos são ainda mais acentuados, considerando que muitas decisões tratam de exações bilionárias, capazes de alterar o planejamento financeiro de empresas e a estrutura orçamentária de estados e da União.

Do ponto de vista empresarial, os julgamentos envolvendo o ICMS afetam diretamente a apuração de tributos, o cálculo de preços, o fluxo de caixa e até a competitividade no mercado. O caso paradigmático da exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS (RE 574.706/PR), por exemplo, permitiu que milhares de empresas revisassem os valores recolhidos nos últimos anos e buscassem restituições milionárias, o que teve o potencial de melhorar temporariamente sua liquidez, impulsionar investimentos e ampliar margens de lucro (ARRUDA, 2024). No entanto, a modulação dos efeitos decidida posteriormente restringiu esse benefício apenas às empresas que já possuíam ações judiciais ou procedimentos administrativos em curso, construindo um cenário de assimetria entre contribuintes que estavam na mesma situação fática, mas adotaram estratégias jurídicas distintas.

Além disso, a insegurança gerada pela indefinição sobre os efeitos temporais das decisões do STF compromete a previsibilidade tributária, que é elemento essencial para o ambiente de negócios. Como argumentam Piscitelli e Araújo (2024), a instabilidade decorrente da morosidade na definição da

modulação dos efeitos impacta negativamente os investimentos, aumenta os custos de conformidade tributária e fragiliza a confiança no sistema de precedentes.

No plano macroeconômico, as decisões do STF sobre o ICMS afetam diretamente a arrecadação pública. Estados extremamente dependentes desse imposto enfrentam desafios fiscais imediatos diante de julgamentos que reconhecem a inconstitucionalidade de determinadas condutas arrecadatórias. O RE 593.849/MG, que tratou do direito à restituição do ICMS pago a maior na substituição tributária, é um exemplo: se não houvesse a modulação dos efeitos, os estados teriam que arcar com uma avalanche de pedidos retroativos de restituição, impactando profundamente seus orçamentos e afetando a prestação de serviços públicos essenciais.

Por outro lado, os próprios entes federativos se beneficiam da modulação quando conseguem postergar os efeitos de decisões desfavoráveis, mantendo receitas por um período de tempo adicional. Essa prática, embora legítima em muitos casos, também pode provocar distorções no pacto federativo, sobretudo quando decisões são aplicadas de forma desigual entre contribuintes ou entre diferentes estados, criando um ambiente de "guerra fiscal" judicializada.

Portanto, os impactos econômicos das decisões com repercussão geral e modulação de efeitos ultrapassam o aspecto jurídico, alcançando a esfera financeira, contábil e estratégica das empresas, bem como a organização fiscal do Estado. É imprescindível que essas decisões sejam acompanhadas de previsibilidade, transparência e fundamentação adequada, com fulcro de preservar a confiança dos contribuintes no sistema tributário e evitar desequilíbrios que comprometam a justiça fiscal.

#### 4.2 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES NAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS

A implementação das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente às que se aplicam a repercussão geral e modulação de efeitos, enfrenta diversos desafios na seara tributária. A complexidade do sistema fiscal brasileiro, a morosidade na adequação legislativa e administrativa e a resistência dos entes tributantes, compõem um cenário de incerteza e de difícil operacionalização para os contribuintes e para a própria Administração Tributária.

Um dos principais obstáculos se encontra na insegurança jurídica gerada pela indefinição sobre o alcance e o momento de aplicação das decisões. A morosidade entre o julgamento do mérito e a fixação da modulação dos efeitos, como observado no caso do RE 574.706/PR, cria um ambiente dúbio, no qual os contribuintes não sabem ao certo se devem ou não adequar suas condutas, se têm direito à restituição ou compensação, ou se correm risco de autuação futura por descumprimento da norma ainda não pacificada.

Ademais, há desafios técnicos relevantes. Muitas decisões do STF, mesmo com repercussão geral, são proferidas sem a devida clareza operacional, o que dificulta a sua implementação pelas autoridades fiscais. Por vezes, a carência de definição precisa de conceitos como "ICMS destacado" ou "ICMS recolhido" (no caso do PIS/COFINS) permite interpretações divergentes por parte da Receita Federal, das secretarias estaduais de fazenda e dos contribuintes, alimentando novos litígios em vez de diminuí-los (SABBAG, 2022).

Outro problema recorrente é a inércia administrativa e legislativa à devida efetivação das decisões judiciais. É comum que a Fazenda Nacional ou as fazendas estaduais publiquem atos normativos que limitam ou reinterpretam os efeitos de decisões do STF, postergando sua aplicação ou impondo

condições adicionais. Essa prática, embora travestida de regulação técnica, muitas vezes representa uma forma velada de desobediência à **autoridade das decisões judiciais**.

O impacto dessas questões atinge diretamente os procedimentos contábeis-tributários das empresas, que precisam revisar procedimentos, ajustar sistemas de gestão fiscal e reavaliar estratégias de compliance. Isso exige capacitação técnica constante e eleva os custos operacionais. **Em alguns casos**, a insegurança **faz com que** empresas posterguem o aproveitamento de créditos ou **a adoção de** novas interpretações tributárias, por receio de autuações ou questões futuras com o Fisco (FARIAS, 2015). Nesse sentido, é importante destacar **que o STF**, apesar de competente para **interpretar a Constituição**, não possui função executiva. Assim, a efetividade **de suas decisões** depende da atuação conjunta **dos demais Poderes e** das instâncias administrativas. **A ausência de** mecanismos automáticos e eficazes de implementação, **como ocorre em outros sistemas** jurídicos com controle concentrado, compromete **a autoridade das decisões e** promove a litigiosidade no campo tributário.

Portanto, os desafios para a implementação **das decisões do STF nas** práticas tributárias envolvem não apenas aspectos técnicos e interpretativos, mas também institucionais e culturais. Superá-los exige maior cooperação entre os poderes, respeito à autoridade judicial e fortalecimento da cultura **de segurança jurídica e previsibilidade** no ambiente fiscal brasileiro.

## 5 ESTUDO DE CASOS RELEVANTES

### 5.1 A APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES DE ICMS

5.1.1 Caso 1: Restituição do ICMS pago a maior por substituição tributária (RE 593.849/MG - Tema 201) **O Recurso Extraordinário 593.849/MG, com repercussão geral reconhecida** (Tema 201), abordou **a possibilidade de** restituição da **diferença entre o ICMS** pago antecipadamente **no regime de** substituição tributária progressiva e o valor efetivamente devido na operação final. A substituição tributária pode ser dita como uma ferramenta **em que um** contribuinte antecipa **o pagamento do ICMS** por toda **a cadeia de** circulação da mercadoria, **com base em** uma presunção de valor futuro.

A tese estabelecida **pelo STF foi de que, se a base de cálculo** efetiva da operação final for inferior à presumida, o contribuinte substituído tem direito à restituição da diferença do imposto pago a maior. O entendimento foi firmado em 2016, **no sentido de que a** presunção **não pode ser** absoluta, **sob pena de** violação **aos princípios da** capacidade contributiva, da razoabilidade e da proibição do enriquecimento sem causa do Estado.

Nesse sentido, **os efeitos da decisão** foram modulados. **O STF decidiu que o entendimento** teria **efeitos ex nunc**, ou seja, **apenas a partir da publicação da ata de julgamento do mérito**, ocorrida em 20 de outubro de 2016. A Corte justificou a modulação com fundamentos **no princípio da segurança jurídica**, visando evitar o impacto orçamentário imediato nas finanças dos estados e preservar **a previsibilidade das relações** tributárias. Somente **os contribuintes que já haviam** ajuizado ações judiciais ou protocolado pedidos administrativos até essa data puderam exercer **o direito à** restituição dos valores recolhidos indevidamente.

Essa decisão foi fortemente debatida pela doutrina. Como observa Chaves (2015), a modulação quando excessiva, pode comprometer a isonomia tributária ao limitar **o alcance de decisões que** visam corrigir

distorções constitucionais, enfraquecendo a proteção aos contribuintes.

No caso em questão, acabou por reduzir o alcance prático da tese constitucional, pois muitos contribuintes, confiando na jurisprudência anterior que não reconhecia esse direito, deixaram de buscar o Judiciário. Com isso, acabaram excluídos da possibilidade de restituição, embora estivessem em idêntica situação material aos demais.

5.1.2 Caso 2: Estorno de crédito e guerra fiscal (RE 628.075/RS - Tema 490)

O Recurso Extraordinário 628.075/RS, com repercussão geral reconhecida (Tema 490), analisou a constitucionalidade do estorno proporcional de crédito de ICMS pelo estado de destino, nas hipóteses em que o estado de origem concede benefícios fiscais de forma unilateral, sem aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), em afronta ao disposto no art. 155, §2º, XII, ?g?, da Constituição Federal e à Lei Complementar nº 24/1975.

A controvérsia insere-se no contexto da chamada ?guerra fiscal?, em que unidades da federação, na tentativa de atrair investimentos e arrecadação, concedem incentivos fiscais à revelia do pacto federativo, afetando o equilíbrio concorrencial entre os entes e comprometendo a sistemática do ICMS, que é um tributo sujeito à não cumulatividade.

No julgamento, prevaleceu o voto do Ministro Gilmar Mendes, que entendeu como constitucional o art. 8º, I, da LC 24/1975, permitindo o estorno proporcional do crédito de ICMS no estado de destino quando o estado de origem concedeu crédito presumido sem observância das regras constitucionais. A tese fixada foi: ?O estorno proporcional de crédito de ICMS efetuado pelo Estado de destino, em razão de crédito fiscal presumido concedido pelo Estado de origem sem autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), não viola o princípio constitucional da não cumulatividade.?

Quanto à modulação dos efeitos, o STF conferiu eficácia ex nunc à decisão, estabelecendo que os efeitos jurídicos das relações tributárias já consolidadas fossem preservados. Além disso, determinou que, na ausência de lançamento tributário até então, o estorno só poderia ser aplicado a partir da data da decisão do Plenário, ou seja, de 17 de agosto de 2020.

Essa modulação teve como objetivo proteger situações jurídicas consolidadas e evitar surpresas tributárias retroativas para os contribuintes e para os próprios estados. A decisão reafirma a autoridade do STF como intérprete último da Constituição e defensor do pacto federativo, mas também revela sua preocupação com a segurança jurídica e com a estabilidade das relações fiscais.

Autores como Cavalcante (2018) e Farias (2015) destacam que o julgamento, ao mesmo tempo em que buscou coibir práticas unilaterais lesivas ao federalismo, adotou a modulação dos efeitos como forma de preservar a confiança legítima dos contribuintes e evitar desorganizações abruptas nas relações fiscais já consolidadas. Ainda assim, parte da doutrina alerta que a frequente utilização dessa técnica em matéria tributária pode acabar incentivando condutas marcadas pelo ?fato consumado?, fragilizando o princípio da supremacia constitucional e comprometendo a previsibilidade normativa no sistema federativo.

5.1.3 Caso 3: ICMS sobre tarifas de energia elétrica ? TUST e TUSD (Tema 986/STJ e Tema 956/STF)

A controvérsia analisada nos Temas 986 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e 956 do Supremo Tribunal Federal (STF) refere-se à inclusão das tarifas de uso do sistema de transmissão (TUST) e de distribuição (TUSD) na base de cálculo do ICMS incidente sobre a energia elétrica. Consumidores alegavam que tais tarifas não corresponderiam à energia efetivamente consumida e, portanto, não

poderiam ser tributadas.

No julgamento do Tema 956, o STF concluiu que a matéria era de natureza infraconstitucional e, por isso, não caberia à Corte decidir sobre o mérito. Assim, remeteu-se a definição ao STJ, que enfrentou a questão sob o rito dos recursos repetitivos no Tema 986, com base nos Recursos Especiais n. 1.699.851/TO, 1.692.023/MT, 1.734.902/SP e 1.734.946/SP.

A Primeira Seção do STJ entendeu que, quando as tarifas TUST e TUSD constarem destacadas na fatura de energia elétrica como encargos do consumidor final (seja ele livre ou cativo), integram a base de cálculo do ICMS, nos termos do art. 13, §1º, II, "a", da Lei Complementar n. 87/1996. A Corte fundamentou que esses valores fazem parte do custo da operação de circulação da energia.

Diante da controvérsia generalizada e da multiplicidade de ações judiciais, o STJ modulou os efeitos da decisão: ela produz efeitos a partir da publicação do acórdão, preservando os contribuintes que, até 27 de março de 2017, obtiveram decisão judicial favorável com tutela antecipada vigente.

A decisão favoreceu os fiscos estaduais, mas procurou preservar a segurança jurídica e a confiança legítima dos contribuintes, fundamentos frequentemente invocados pela jurisprudência em matéria tributária. Em estudo específico sobre a tributação da energia, Alho Neto (2018) defende que a seletividade do ICMS deve considerar a essencialidade do bem e seus impactos sociais, o que exige análise cautelosa da incidência sobre encargos como TUST e TUSD.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada ao longo deste trabalho buscou demonstrar a importância dos institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos no sistema jurídico brasileiro, especialmente no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) relativas ao ICMS. Tais instrumentos processuais e constitucionais vêm se consolidando como ferramentas fundamentais para a uniformização da jurisprudência, a racionalização da atuação da Suprema Corte e a preservação da segurança jurídica no campo tributário.

No que se refere ao ICMS, por se tratar de um dos tributos mais relevantes do país e com grande impacto na arrecadação dos entes federativos, as decisões do STF que envolvem sua base de cálculo, isenções, benefícios fiscais e substituição tributária geram efeitos amplos e profundos sobre as finanças públicas e a atuação dos contribuintes. Nesses casos, a repercussão geral possibilita que questões constitucionais com grande alcance sejam analisadas sob uma perspectiva objetiva, promovendo a estabilidade normativa e evitando decisões conflitantes nos diversos tribunais do país.

A modulação dos efeitos, por sua vez, surge como técnica indispensável para balancear a supremacia da Constituição com a proteção à confiança legítima dos administrados. O uso dessa ferramenta em decisões com relevante impacto fiscal, como nos casos do RE 593.849/MG, RE 628.075/RS e RE 574.706/PR, evidencia a preocupação do STF com as consequências econômicas imediatas de seus julgados, demonstrando uma atuação institucional sensível às realidades práticas do Estado e da sociedade.

Contudo, a modulação dos efeitos deve ser utilizada com cautela e fundamentação sólida, evitando que sua aplicação desvirtue os princípios da igualdade, isonomia e da justiça fiscal. A adoção recorrente dessa técnica, sem critérios objetivos bem definidos, pode comprometer a efetividade das decisões judiciais e fragilizar o papel da Corte como guardiã da Constituição. É necessário, portanto, um constante esforço de equilíbrio entre a efetividade das decisões e a proteção do interesse público.

Além disso, o estudo revelou **que os efeitos** econômicos e jurídicos **das decisões com repercussão geral e modulação do STF são** significativos, tanto para os contribuintes **quanto para o** Estado. Empresas precisam se adaptar a novas interpretações e enfrentar desafios operacionais e contábeis. Os Estados, **por sua vez**, veem sua capacidade arrecadatória e seu planejamento fiscal frequentemente impactados, o que reforça **a importância da previsibilidade e da transparência nas decisões judiciais**.

Por fim, constata-se que os institutos estudados são expressões de um constitucionalismo contemporâneo que busca compatibilizar **o respeito aos direitos fundamentais**, a estabilidade institucional e a funcionalidade **do Estado**. O constante aperfeiçoamento da **aplicação da repercussão geral e da modulação dos efeitos** deve ser orientado por critérios de justiça, **segurança jurídica** e responsabilidade fiscal, permitindo uma atuação mais eficiente do Judiciário, sem descuidar da legitimidade democrática e da proteção ao contribuinte.

## REFERÊNCIAS

- DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil: Meios de impugnação às decisões judiciais e processos nos tribunais. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2018. v. 3.**
- MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Curso de Processo Civil: processo nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2015. v. 3.**
- CUNHA JR., Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.**
- MASSON, Nathalia. Direito Constitucional Esquematizado. 10. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022.**
- BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.**
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 574.706/PR. Relatora: Min. Cármen Lúcia . Julgado em 13 maio de 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.**
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 593.727/RS. Relator: Min. Gilmar Mendes . Julgado em 03 set. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.**
- 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 136, n. 217, p. 1, 11 nov. 1999**
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.**
- BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 set. 1996.**
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 574.706/PR. Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 15 mar. 2017. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.**
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 1.293.453/RS (Tema 1099). Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.**
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 593.849/MG. Relator: Min. Edson Fachin.**

Julgado em 19 out. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BARROSO, Luís Roberto. O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 593.849/MG. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 19 out. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 628.075/RS. Rel. Min. Edson Fachin, red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, julgado em 17 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.699.851/TO e outros (Tema 986). Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília, DF, julgado em 13 mar. 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>.

ALHO NETO, João de Souza. Seletividade em função da essencialidade: ICMS e energia elétrica. Revista de Direito Tributário Atual, São Paulo, n. 39, p. 63?84, 2018. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/334>.

NOGUEIRA, Pablo dos Santos. TUST e TUSD: funcionamento dos sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica e a (im)possibilidade da inclusão de suas tarifas de uso na base de cálculos do ICMS. 2024. 63 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/79497>.

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, n. 13, p. 166?200, 2024. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTIAtual/article/view/2470>.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Reflexões sobre a modulação dos efeitos das decisões do STF em matéria tributária. Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 38, n. 1, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/32678>.

CHAVES, Paulo. A modulação dos efeitos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em controle de constitucionalidade e a segurança jurídica em face da Ação Rescisória. Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, n. 26, 2015. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/500>.

FARIAS, Érika Dias Machado Costa de. Reflexões acerca da modulação de efeitos: decisões proferidas pelo STF em matéria tributária. Dissertação (Mestrado em Direito) ? Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/5685>.

PISCITELLI, Tathiane; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. Argumentos orçamentários na modulação de efeitos em matéria tributária: análise pragmática do posicionamento do Supremo Tribunal Federal. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 403?422, 2024. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/832>.

D?ALBUQUERQUE, Nadejda Maciel. A aplicação da modulação de efeitos pelo Supremo Tribunal Federal: análise de jurisprudência dos 10 primeiros anos de vigência da Lei nº 9.868/99. 2012. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito) ? Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife, Recife, 2012.

SANCHES, Liliane. A modulação dos efeitos das decisões no controle de constitucionalidade em matéria tributária. Monografia (Especialização em Direito Constitucional Aplicado) ? Escola Superior de Direito Constitucional, São Paulo, 2012. Publicado na Revista Brasileira de Direito Constitucional ? RBDC, n. 20,

jul./dez. 2012. ISSN 1678-9547 (impresso); 1983-2303 (eletrônico). Disponível em: <https://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/8/0>.

MATOS, Bruna Helena da Silva. Limites de atuação **do Supremo Tribunal Federal na modulação dos efeitos da decisão no controle concentrado de constitucionalidade**. Artigo científico apresentado como trabalho **de conclusão do** Curso de Especialização em Jurisdição Federal ? Turma 2016, Escola da Magistratura Federal de Santa Catarina ? ESMAFEC, 2016.

OLIVEIRA, Flávio Beicker Barbosa de. **O Supremo Tribunal Federal e a dimensão temporal de suas decisões: a modulação de efeitos em vista do princípio da nulidade dos atos normativos inconstitucionais**. São Paulo. Disponível em: [https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/113\\_flavio.pdf](https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/113_flavio.pdf)

MESSINGER, Caroline Cignachi. **Modulação de efeitos em matéria tributária: análise dos critérios de decisão adotados pelo Supremo Tribunal Federal em casos de repercussão geral**. 2023. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito dos Negócios) ? Escola **de Direito de São Paulo**, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/ddb052fc-a0d3-4015-b312-e68ab2ed2d1a/download>.



=====

**Arquivo 1:** TCC - Maria Gabriela Sodré Nogueira (11.06).docx (6482 termos)

**Arquivo 2:** [epositor.ipea.gov.br/bitstream/11058/7958/1/Tribuna%20A7%20A30no](https://epositor.ipea.gov.br/bitstream/11058/7958/1/Tribuna%20A7%20A30no)

[Brasil\\_estudos\\_juridicos\\_2019\\_2020.pdf](#) (57421 termos)

**Termos comuns:** 512

** ndice de similaridade antigo:** 0,80%

**Novo  ndice de similaridade:** 7,89%

** ndice de agrupamento:** Moderado

O texto abaixo   o cont do do documento **Arquivo 1**. Os termos em vermelho foram encontrados no documento **Arquivo 2**. Id da compara o: c0507169e3a097dx47

=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO

MARIA GABRIELA SODRÉ NOGUEIRA

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULA O DOS EFEITOS: **UMA ANÁLISE DOS CASOS DE A OES DE ICMS**

1  
2025

MARIA GABRIELA SODRÉ NOGUEIRA

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: **UMA ANÁLISE DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS**

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

Salvador  
2025

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: **UMA ANÁLISE DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS**

Maria Gabriela Sodré Nogueira

[0: Graduanda do **Curso de** Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: maria.nogueira@ucsal.edu.br]

Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

[1: Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Pós-Graduado em Processo Civil pela JusPodium, Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador ? UCSAL, Professor de Direito da Universidade Católica do Salvador. E- mail: carlos.coutinho@pro.ucsal.br.]

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar os institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente **no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF)** relacionadas ao ICMS. Em primeiro plano, busca-se apresentar os conceitos fundamentais desses institutos, destacando **sua natureza jurídica**, aplicação prática e eventuais exceções. Em seguida, dedica-se especial atenção ao histórico e à evolução da jurisprudência do STF **sobre o ICMS**, evidenciando sua relevância como tema de repercussão geral e **a utilização da modulação dos efeitos como ferramenta de equilíbrio entre** segurança jurídica e efetividade. Por fim, **com o intuito de** contextualizar os impactos práticos dessas decisões, realiza-se um estudo de casos relevantes, com análise dos reflexos econômicos e jurídicos para **o sistema tributário e os contribuintes**. O estudo fundamenta-se em doutrina especializada, legislação vigente e jurisprudência atual dos tribunais superiores.

Palavras-chave: Repercussão Geral. Modulação dos Efeitos. Impactos Econômicos. ICMS. **Supremo Tribunal Federal**.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: CONCEITOS E APLICAÇÃO JURÍDICA. 2.1 DEFINIÇÃO DE **REPERCUSSÃO GERAL NO DIREITO BRASILEIRO**. 2.2 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES: FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS. 2.3 EXCEÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES NA APLICAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 3 O ICMS NO CONTEXTO DAS DECISÕES DO STF. 3.1 HISTÓRICO **E EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE ICMS**. 3.2 A **RELEVÂNCIA DO ICMS NAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL**. 3.3 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES RELACIONADAS AO ICMS 4. IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS DAS DECISÕES COM REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 4.1 IMPACTO ECONÔMICO NAS EMPRESAS E NO SISTEMA TRIBUTÁRIO. 4.2 DESAFIOS **PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES NAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS**. 5. ESTUDO DE CASOS RELEVANTES. 5.1 **A APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES DE ICMS**. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

## 1 INTRODUÇÃO

No ordenamento jurídico brasileiro, as decisões **do Supremo Tribunal Federal (STF)** que abordam a repercussão geral e a modulação dos efeitos têm gerado grandes implicações para **a administração tributária**, principalmente **no tocante ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)**. Desse modo, **se faz necessário** analisar como essas decisões impactam **o sistema tributário**, as arrecadações estaduais **e os contribuintes**, salientando a relevância da modulação dos efeitos e suas repercussões práticas.

**O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)** pode ser definido como um dos tributos de maior importância no Brasil, representando uma parcela considerável da arrecadação estadual. No

entanto, as questões atreladas a constitucionalidade de normas **estaduais e a** compreensão de leis **sobre o ICMS** frequentemente geram questões judiciais que podem impactar diretamente **as finanças públicas** e a segurança jurídica dos contribuintes. Nesse contexto, as decisões **do STF que** envolvem repercussão geral e modulação dos efeitos têm se tornado fundamentais para a percepção das dinâmicas tributárias e financeiras no país.

A repercussão geral foi integrada ao ordenamento jurídico **brasileiro por meio da Emenda Constitucional no 45/2004, com o** fulcro em conferir maior eficiência ao julgamento de matérias que afetam um número significativo de pessoas ou que apresentam relevância econômica, política ou social. Essa ferramenta permite que o STF selecione as ações que possuem impacto coletivo, evitando a sobrecarga **do Judiciário, e** promovendo uma segurança jurídica mais eficaz ao ordenamento brasileiro.

Em ações relacionadas ao ICMS, a repercussão geral é frequentemente invocada em **questões referentes à** constitucionalidade de leis estaduais, a compreensão de **normas tributárias, a discussão da base de cálculo, aplicação de alíquotas e a análise de** questões como a inserção de valores específicos **na base de cálculo do imposto**. Decisões com repercussão geral estabelecem precedentes que devem ser seguidos pelos demais tribunais, promovendo a uniformidade na execução do direito.

As decisões do Supremo, portanto, não apenas resolvem o caso concreto, mas estabelecem precedentes que influenciam a atuação dos tribunais inferiores e a compreensão **das regras tributárias** pelas administrações estaduais.

Quanto à modulação dos efeitos, esta se refere a um instrumento que possibilita ao STF estabelecer limites temporais para a eficácia de suas decisões, evitando conflitos **e insegurança jurídica**, conforme **previsto no art. 27 da Lei no 9.868/1999**. Em ações relacionadas ao ICMS, a modulação se revela essencial quando a decisão pode ter efeitos retroativos que comprometam **a arrecadação tributária** ou causem desequilíbrio financeiro aos estados.

Nesse sentido, em decisões que identificam a inconstitucionalidade de uma norma referente **à base de cálculo do ICMS, a** modulação pode ser posta com o fulcro de prevenir que a devolução de valores pagos a maior gere um rombo nas finanças estaduais. Nessas ações, o STF pode estipular que uma referida decisão somente produza efeitos **a partir da** sua publicação ou **a partir de um determinado** período passado ou futuro, permitindo que **os entes federativos** se adequem às novas condições financeiras.

**Além disso, as** deliberações acerca do ICMS têm impactos diretos **na arrecadação dos estados**. Quando uma norma é considerada inconstitucional, a perspectiva **de devolução de** valores pagos indevidamente **pode gerar um** acréscimo significativo nas demandas judiciais, afetando **a previsão de** receitas estaduais. A modulação dos efeitos, **por outro lado,** atua como uma ferramenta de contenção, permitindo **que os estados** mantenham uma **movimentação financeira mais** estável enquanto se adaptam às novas interpretações.

Contudo, faz-se necessário **afirmar que a** modulação não extingue os efeitos danosos **para a arrecadação,** somente os posterga. Estados que dependem fortemente do referido **imposto para financiar** suas atividades podem encontrar dificuldades a longo prazo, especialmente se um número considerável de contribuintes decidir pleitear **a restituição de valores com base nas** decisões do STF, porém esses impactos podem ser mitigados justamente através da modulação, proporcionando um ambiente **para que as** administrações públicas se ajustem às novas realidades sem um grande comprometimento da

estabilidade financeira.

Portanto, pode-se aferir que **a análise das** decisões de repercussão geral e da modulação dos efeitos revela a pluralidade e complexidade nas **relações entre o** Judiciário e **a administração tributária no Brasil**. As questões relacionadas ao ICMS são características desse fenômeno, evidenciando como as decisões do STF podem moldar o cenário tributário e influenciar diretamente **a arrecadação dos estados**.

**A** repercussão geral tem papel fundamental na efetivação da segurança jurídica e da uniformidade nas decisões, enquanto a modulação dos efeitos **serve como uma** ferramenta para mitigar impactos financeiros imediatos ao Erário. Não obstante, **se faz necessário** que as instituições, tanto judiciais quanto administrativas, continuem a dialogar para encontrar soluções que sustentem a justiça **tributária sem comprometer a** saúde financeira dos estados.

Nesse tocante, cabe concluir que as questões relacionadas ao ICMS, não são somente técnicas, como também envolvem aspectos econômicos, sociais e jurídicos que alcançam **não somente os** cidadãos, como a administração pública. O estudo aprofundado desse tema **é fundamental para a constituição de um sistema tributário** e jurídico que promova justiça fiscal e segurança jurídica, permitindo que estados e contribuintes possam coexistir de forma equilibrada e sustentável.

?Quais são **os impactos da** modulação dos efeitos nas decisões de repercussão geral do STF referentes ao ICMS na relação entre os princípios da segurança jurídica e da justiça fiscal??

**No referido estudo será utilizado o** método hipotético-dedutivo **a partir de** pesquisas bibliográficas e de caráter qualitativo, revisando fontes já existentes, para obter dados e argumentos qualificados.

A pesquisa qualitativa proporciona a análise dos fatos de maneira subjetiva e interpretativa, sendo mais flexível ao abranger dimensões subjetivas e contextuais, **bem como o** método hipotético dedutivo apresentará **a possibilidade de** formar hipóteses baseadas em informações pré-existentes, **com o intuito de** confirmá-las ou refutá-las **por meio da** dedução lógica e do confronto com a realidade ou com a **doutrina e jurisprudência**.

## 2 REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: CONCEITOS E APLICAÇÃO JURÍDICA

O ordenamento jurídico nacional introduziu, **por meio da** Emenda Constitucional nº 45/2004, a repercussão geral como um requisito para a admissibilidade **do recurso extraordinário**. Essa alteração **teve como objetivo** racionalizar o acesso ao Supremo, direcionando **a atividade da** Corte às questões que ultrapassam os interesses subjetivos das partes e que apresentam relevância jurídica, política, social ou econômica para o sistema jurídico.

Paralelamente, consolidou-se no ordenamento a ferramenta da modulação dos efeitos das decisões judiciais com eficácia vinculante. A aplicação paralela desses dois institutos **contribui para a** promoção da segurança jurídica, previsibilidade e estabilidade das relações jurídicas, sem arriscar a autoridade das deliberações proferidas pela Corte.

Nesse sentido, a repercussão geral e a modulação dos efeitos representam ferramentas processuais que reforçam a função do STF como Corte Constitucional, preservando o respeito **ao princípio da legalidade e** à proteção da boa-fé e confiança legítima dos jurisdicionados. A efetivação dos referidos instrumentos, contudo, exige fundamentos sólidos, observância a parâmetros objetivos e, principalmente, análise do impacto institucional das decisões.

### 2.1 DEFINIÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL NO DIREITO BRASILEIRO

A repercussão geral pode ser dita como uma norma imprescindível para a racionalização do acesso ao STF e para a **definição do** papel institucional do Tribunal no ordenamento jurídico brasileiro. Instituída **a partir da** reforma constitucional promovida **no ano de** 2004, a repercussão geral foi regulamentada pela Lei n.º 11.418/2006 e inserida no Código de Processo Civil de 2015 como instrumento voltado à seleção de recursos extraordinários, permitindo que apenas aqueles que possuam relevância transcendental sejam efetivamente analisados pela Corte Constitucional.

Segundo Fredie Didier Jr., a repercussão geral representa um filtro de admissibilidade recursal que visa preservar o STF da análise de questões que não extrapolem os limites subjetivos da lide. O autor **afirma que** a repercussão geral é um requisito de admissibilidade voltado à seleção de causas com relevância jurídica, política, social ou econômica, que transcendam **os interesses das** partes? (DIDIER JR., 2018, p. 441). Didier ressalta **que o ideal** moderno de jurisdição constitucional exige a atuação seletiva da Corte, com a intenção de assegurar uma interpretação Constitucional homogênea, e a estabilidade do sistema jurídico.

Por conseguinte, Marinoni observa que a repercussão geral opera uma verdadeira reconfiguração do papel do STF, aproximando-o de uma Corte de precedentes à semelhança dos modelos anglo-saxônicos. **De acordo com o** autor, o Supremo passou a não configurar somente como um tribunal de apelação constitucional, para se tornar uma instância voltada à formação de precedentes qualificados, comprometida com a integridade e coerência do Direito. Marinoni destaca que a repercussão geral representa a transformação **do recurso extraordinário** em um instrumento de proteção objetiva da Constituição, **o que significa que** o STF não julga mais apenas causas concretas, mas, prioritariamente, julga teses constitucionais relevantes? (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 523).

Essa alteração de paradigma implica, como observa a doutrina contemporânea, uma valorização dos aspectos objetivos do controle de constitucionalidade. A posição do Supremo deixa de se concentrar exclusivamente na lide individual, para priorizar o impacto sistêmico da decisão. Refere-se à transição **de um modelo** subjetivo de jurisdição para um modelo objetivo, onde o foco é a normatividade constitucional e sua interpretação uniforme.

Nesse contexto, a repercussão geral fortalece **o princípio da eficiência** jurisdicional e auxilia no fomento aos direitos fundamentais, ao permitir que o STF se debruce sobre os grandes temas constitucionais da sociedade brasileira, com atenção especial às causas estruturantes do sistema jurídico nacional. Portanto, **o conceito de** repercussão geral está intrinsecamente ligado à função institucional do STF como guardião da Constituição, promovendo uma filtragem racional dos recursos e incentivando a uniformização do entendimento constitucional, em consonância **aos princípios da** segurança jurídica e da duração razoável do processo.

## 2.2 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES: FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS

A modulação dos efeitos das decisões constitui importante instrumento de atividade do STF e dos tribunais superiores, principalmente **no que se refere ao** controle de constitucionalidade. **Trata-se de técnica que** possibilita que o julgador restrinja os efeitos temporais de uma decisão judicial, com a intenção de preservar a segurança jurídica, o interesse social e a estabilidade das relações jurídicas

consolidadas.

Dirley da Cunha Jr. define a modulação dos efeitos como uma ferramenta que ?permite ao **Supremo Tribunal Federal** excepcionar a regra da eficácia retroativa das decisões em sede de controle de constitucionalidade, com vistas à proteção da confiança legítima e à preservação de valores estruturantes **do Estado de Direito?** (Cunha Jr., 2021, p. 1043). **Dessa forma, a** modulação visa mitigar **os efeitos de uma declaração de inconstitucionalidade**, conferindo-lhe efeitos prospectivos ou delimitando temporalmente sua eficácia.

**De acordo com** Nathalia Masson, **o princípio da** modulação repousa sobre **a necessidade de** conciliar a supremacia da Constituição com a segurança jurídica. A autora explica que ?a modulação se justifica quando a imediata incidência da decisão de inconstitucionalidade for **capaz de gerar** graves transtornos, com risco à estabilidade institucional ou a interesses sociais relevantes? (MASSON, 2022, p. 831). **Nesse sentido**, a técnica permite um critério de ponderação entre a eficácia plena da Constituição e a preservação da ordem jurídica vigente.

No plano procedimental, a modulação dos efeitos exige quórum qualificado, conforme estabelecido **no art . 27 da Lei** n.º 9.868/1999, que prevê que, ao declarar a inconstitucionalidade de uma norma, **o Supremo Tribunal Federal** pode, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela decisão ou determinar que ela só produza efeitos **a partir de** seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado. Esse quórum elevado é, segundo Marinoni, **uma maneira de** ?garantir que a alteração dos efeitos da decisão constitucional ocorra apenas em situações excepcionais, quando claramente justificada pela proteção da segurança jurídica e pela preservação de interesses coletivos relevantes? (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 494).

A modulação não está presa somente ao controle concentrado de constitucionalidade, podendo também ser empregada em sede de controle difuso e na sistemática dos precedentes obrigatórios, como nos julgamentos com repercussão geral ou recursos repetitivos. Nesses contextos, a técnica atua **como forma de** transição normativa, fomentando a aplicação progressiva dos novos entendimentos jurisprudenciais.

Assim, a modulação dos efeitos revela-se como uma técnica de responsabilidade institucional **do Poder Judiciário**, orientada por valores constitucionais e estruturada para evitar rupturas abruptas na ordem jurídica, assegurando a coerência e previsibilidade do sistema legal.

## 2.3 EXCEÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES NA APLICAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS

Embora os institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos sejam concebidos com fundamentação em critérios objetivos e finalidades bem delimitadas, como a racionalização do acesso ao Supremo, a invariabilidade nas decisões judiciais e a segurança jurídica, sua aplicação na prática revela margens relevantes de flexibilização. Essas exceções decorrem de circunstâncias específicas que propõem uma ponderação entre valores constitucionais distintos, como a isonomia, o interesse público, a proteção da confiança legítima e a efetividade da jurisdição constitucional.

**No que se refere** a repercussão geral, admite-se a reanálise de temas anteriormente apreciados quando há alteração expressiva no cenário jurídico, político ou **social. Isso ocorre, por exemplo**, diante de alteração legislativa significativa, transformação do contexto fático ou revisão da orientação

jurisprudencial dominante. Um exemplo ideal é o do Tema 881, em que o STF reavaliou a aplicação de precedente já fixado em razão de mudanças nas circunstâncias jurídicas, reconhecendo nova repercussão geral para certificar a harmonia sistêmica (BRASIL, STF, RE 593.727).

No âmbito da modulação dos efeitos das decisões, estabelecida no art. 27 da Lei nº 9.868/1999, é facultado ao Supremo, por razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social, estabelecer que a aplicabilidade de uma decisão tenha efeitos ex nunc (a partir do momento em que foi proferida), ex tunc (retroativos) ou modulados a partir de parâmetros específicos. Isso ocorreu, por exemplo, no julgamento do RE 574.706, no qual a Corte fixou como marco temporal a data do julgamento dos embargos de declaração, com exceção às ações judiciais e administrativas já propostas, flexibilizando o alcance dos efeitos da decisão de modo favorável aos contribuintes que haviam buscado a tutela jurisdicional anteriormente (BRASIL, STF, RE 574.706/PR).

A doutrina aponta que essa discricionariedade deve ser exercida com cautela e fundamentação robusta. Barroso (2012) caracteriza a modulação como uma técnica de transição constitucional, com o objetivo de mitigar os efeitos de decisões inovadoras, sem comprometer os valores fundamentais do Estado de Direito.

Faz-se necessário observar, também, que a modulação demanda o voto de dois terços dos ministros do STF, conforme exige a legislação vigente. Além disso, a Corte pode estabelecer marcos temporais diferenciados ou critérios subjetivos, como proteger apenas aqueles que postularam suas ações até determinada data, como forma de proteger a boa-fé e o legítimo interesse de partes que confiaram em determinada interpretação vigente.

Nesse sentido, é possível aferir que a execução da repercussão geral e da modulação dos efeitos não se dá de forma engessada, mas admite exceções compatíveis com os princípios constitucionais. Essa flexibilidade permite que a jurisdição constitucional seja exercida de maneira eficiente e justa, adaptando-se às complexidades e dinâmicas da realidade social e jurídica brasileira.

### 3 O ICMS NO CONTEXTO DAS DECISÕES DO STF

#### 3.1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE ICMS

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) constitui um dos tributos mais relevantes do sistema tributário brasileiro, sendo de competência dos entes federativos, conforme dispõe o artigo 155, inciso II, da Constituição Federal de 1988. Desde a promulgação da Carta Magna, o STF tem desempenhado papel fundamental na interpretação e delimitação da aplicabilidade do ICMS, especialmente diante de seu teor complexo e da diversidade de condições de incidência.

Historicamente, a jurisprudência do Supremo sobre o ICMS passou por fases de consolidação, reformulação e refinamento. Nos primeiros anos após a Constituição de 1988, os principais debates giravam em torno da definição das possibilidades de incidência do imposto, principalmente no que se refere à noção de ?circulação de mercadoria? e a caracterização de operações mercantis. O Tribunal fixou o parecer de que a circulação deve implicar transferência de titularidade, excluindo da incidência do imposto operações meramente internas ou de movimentação de estoque (RE 176.626/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 1998).

Outro marco importante foi a determinação da base de cálculo do Imposto, principalmente no tocante à inclusão do ICMS na própria base de cálculo do PIS e da COFINS, tema que culminou no julgamento do

RE 574.706/PR (Tema 69 da repercussão geral). Nessa demanda, a Corte entendeu, **em sua maioria, que o ICMS não compõe a receita ou faturamento da empresa, razão pela qual não pode ser inserido na base de cálculo das contribuições federais.** Essa decisão, embora não trate **da aplicação do ICMS em si,** teve impactos profundos sobre a maneira cujo imposto é abordado na contabilidade **das empresas e na repartição de receitas tributárias.**

Em referência à **?guerra fiscal? entre os entes federativos,** a jurisprudência progrediu **no sentido de restringir os incentivos fiscais concedidos sem prévia aprovação do CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária).** O Supremo estabeleceu o entendimento da inconstitucionalidade **de benefícios fiscais** não autorizados, reforçando **a necessidade de** uniformidade e segurança jurídica na concessão de incentivos (ADI 2.777/SP e outras).

**Mais recentemente,** o STF enfrentou questões relacionadas ao ICMS na energia elétrica, **na base de cálculo da substituição tributária e no comércio eletrônico (e-commerce).** Em decisões como no REsp 1.699.851/TO (Tema 986), o **Superior Tribunal de Justiça (STJ)** consolidou **o entendimento de que a Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) e a Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST), quando cobradas do consumidor final na fatura de energia elétrica, integram a base de cálculo do ICMS.** Essa orientação demonstra **a evolução da** jurisprudência tributária diante das transformações econômicas e tecnológicas no setor elétrico.

Não obstante, o julgamento do Tema 1099 da repercussão geral (RE 1.293.453/RS), o qual abordou a incidência **do ICMS na** transferência de mercadorias entre estabelecimentos do mesmo titular, marcou uma virada jurisprudencial significativa. O STF estabeleceu tese **no sentido de que não** incide ICMS na transferência de mercadorias entre estabelecimentos da mesma empresa, por não haver transmissão de propriedade, **o que representa** um retorno às origens da interpretação mais estrita do conceito de circulação jurídica.

Dessa forma, tal evolução jurisprudencial demonstra que o STF tem buscado conciliar **a autonomia dos Estados e do Distrito Federal com os princípios da legalidade, não cumulatividade e** segurança jurídica, fundamentos **do sistema tributário nacional.** O ICMS, por sua importância fiscal e complexidade operacional, continuará sendo objeto de debate **no âmbito do** controle concentrado e difuso de constitucionalidade.

### 3.2 A **RELEVÂNCIA DO ICMS NAS** DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL

**O ICMS, em** consequência de seu caráter multifacetado, ao **incidir sobre a circulação de mercadorias, prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação,** tem em sua aplicação inúmeros conflitos interpretativos, **o que o** torna presença constante na pauta do Supremo, especialmente nas ações com repercussão geral reconhecida.

Já **no que se refere à** repercussão geral, esta tem como principal finalidade a racionalização da atuação da Suprema Corte, permitindo-lhe julgar apenas os recursos extraordinários que apresentem relevância **do ponto de vista econômico,** político, social ou jurídico (BRASIL, 2004). No âmbito tributário, **o ICMS se** destaca como um dos temas mais frequentemente submetidos a esse filtro de admissibilidade, devido ao seu impacto direto **na arrecadação dos estados e** nas obrigações fiscais das empresas.

Um dos julgados paradigmáticos é o Recurso Extraordinário n. 574.706/PR, **no qual a** Corte decidiu pela exclusão do ICMS **da base de cálculo do PIS e da COFINS.** O Supremo entendeu **que o ICMS,** por não

integrar o faturamento das empresas, não pode ser incluído como receita bruta para fins de incidência dessas contribuições. Essa decisão teve repercussão econômica bilionária, afetando significativamente o recolhimento da União e o planejamento tributário das empresas (BRASIL, 2017).

Outro exemplo importante é o Recurso Extraordinário n. 628.075/SP, que discutiu a titularidade ativa do ICMS em operações interestaduais envolvendo energia elétrica. O STF definiu que o ente competente para a cobrança do imposto é o Estado onde ocorre o consumo final da mercadoria, consagrando o princípio do destino e promovendo maior justiça fiscal entre os Entes Federativos (BRASIL, 2014).

Além desses casos, inúmeras decisões com repercussão geral abordam temas como guerra fiscal entre os estados, créditos de ICMS, substituição tributária e isenções fiscais. Conforme observa Torres (2022), "o ICMS tornou-se um verdadeiro campo de batalha jurídico, onde se tensionam os limites do federalismo fiscal brasileiro e os direitos dos contribuintes".

A relevância dessas decisões ultrapassa a esfera jurídica, atingindo diretamente a segurança jurídica, a previsibilidade econômica e a estabilidade federativa. Em um universo de grande litigiosidade tributária, os precedentes vinculantes estabelecidos em sede de repercussão geral são indispensáveis para orientar a atividade de contribuintes e administrações fiscais, além de contribuir para a padronização da jurisprudência nacional.

Nesse sentido, o estudo do ICMS sob a luz das decisões de repercussão geral é indispensável para compreender as transformações do sistema tributário brasileiro e os desafios enfrentados pelo STF na harmonização dos princípios constitucionais com as demandas fiscais e econômicas contemporâneas.

### 3.3 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES RELACIONADAS AO ICMS

A modulação dos efeitos das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) representa uma medida de temperamento da eficácia temporal dos julgados, especialmente no controle de constitucionalidade. Em matéria tributária, particularmente nas ações relacionadas ao ICMS, essa técnica tem sido amplamente aplicada como ferramenta de equilíbrio entre os princípios da legalidade, da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima.

Prevista expressamente no artigo 27 da Lei nº 9.868/1999, a modulação permite que o STF, por maioria qualificada de dois terços dos seus membros, determine os efeitos temporais de suas decisões por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social. Trata-se de uma forma de evitar o chamado "efeito rebote" de decisões que, apesar de corretas do ponto de vista constitucional, possam gerar impactos financeiros repentinos ou desorganizar relações jurídicas consolidadas (BARROSO, 2019).

No contexto do ICMS, cujas controvérsias envolvem valores expressivos e afetam diretamente os entes subnacionais, a modulação tem sido recorrente. O exemplo mais emblemático é o RE 574.706/PR, que tratou da exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS. Após o julgamento do mérito em 2017, o STF demorou quatro anos para decidir sobre a modulação dos efeitos, o que ocorreu em 2021, fixando que a decisão só produziria efeitos a partir de 15 de março de 2017, data da ata do julgamento do mérito, resguardando apenas os contribuintes que tivessem ajuizado ações ou apresentado pedidos administrativos até essa data (BRASIL, 2021). Essa modulação buscou proteger o erário de um passivo tributário de bilhões de reais, ainda que em detrimento de contribuintes que não judicializaram a questão

antes da definição da tese.

Outro caso importante foi o RE 593.849/MG, cujo STF reconheceu o direito à restituição do ICMS pago a maior **por substituição tributária** progressiva. Contudo, **os efeitos da** decisão foram modulados para valer apenas **a partir da** publicação do acórdão, o que visou impedir efeitos retroativos que afetassem os caixas estaduais e gerassem insegurança **na arrecadação tributária**.

**É possível observar**, com fulcro nessas decisões, que a modulação, quando aplicada, reflete uma ponderação entre os valores constitucionais envolvidos, como a estabilidade **das contas públicas** e a proteção à confiança legítima dos contribuintes. Contudo, autores como Cavalcante (2018) e Chaves (2015) alertam para os riscos da banalização da modulação de efeitos, sobretudo quando utilizada como mecanismo de contenção de impacto fiscal **em detrimento da** eficácia do controle de constitucionalidade. Para esses autores, a modulação **não pode ser** utilizada como substituto **de uma política** fiscal responsável, tampouco deve ferir **o princípio da** separação de poderes ao substituir a função legislativa por arranjos judiciais de conveniência.

**Além disso**, o abuso da modulação pode comprometer a própria efetividade do controle de constitucionalidade, criando um paradoxo: declara-se a norma inconstitucional, mas os seus efeitos são mantidos ou diferidos, frustrando o alcance prático da decisão e corroendo a confiança do jurisdicionado na atuação **do Poder Judiciário**.

Portanto, nas ações tributárias **envolvendo o ICMS**, a modulação dos efeitos das decisões do STF deve ser utilizada com cautela, observando-se os fundamentos constitucionais que justificam sua aplicação, sem desconsiderar a função primordial da Corte: assegurar a supremacia da Constituição e garantir a proteção dos direitos fundamentais, inclusive no campo tributário.

#### 4 IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS DAS DECISÕES COM REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS

##### 4.1 IMPACTO ECONÔMICO NAS EMPRESAS E NO SISTEMA TRIBUTÁRIO

As **decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF)** com repercussão geral reconhecida e, especialmente, com modulação de efeitos, produzem impactos econômicos marcantes tanto para o setor empresarial quanto para o equilíbrio fiscal dos entes federativos. Em matéria tributária, esses efeitos são ainda mais acentuados, considerando que muitas decisões tratam de exações bilionárias, capazes de alterar o planejamento financeiro de empresas e a estrutura orçamentária **de estados e da União**.

**Do ponto de vista** empresarial, os julgamentos **envolvendo o ICMS** afetam diretamente **a apuração de** tributos, **o cálculo de** preços, **o fluxo de caixa e** até a competitividade no mercado. O caso paradigmático da exclusão do ICMS **da base de cálculo do PIS/COFINS** (RE 574.706/PR), por exemplo, permitiu que milhares de empresas revisassem os valores recolhidos **nos últimos anos** e buscassem restituições milionárias, o que teve **o potencial de** melhorar temporariamente sua liquidez, impulsionar investimentos e ampliar margens de lucro (ARRUDA, 2024). **No entanto**, a modulação dos efeitos decidida posteriormente restringiu esse benefício apenas às empresas que já possuíam ações judiciais ou procedimentos administrativos em curso, construindo **um cenário de** assimetria entre contribuintes que estavam na mesma situação fática, mas adotaram estratégias jurídicas distintas.

**Além disso**, a insegurança gerada pela indefinição sobre os efeitos temporais das decisões do STF compromete a previsibilidade tributária, que é elemento essencial para o ambiente de negócios. Como

argumentam Piscitelli e Araújo (2024), a instabilidade decorrente da morosidade na definição da modulação dos efeitos impacta negativamente os investimentos, aumenta os custos de conformidade tributária e fragiliza a confiança no sistema de precedentes.

No plano macroeconômico, as decisões do STF sobre o ICMS afetam diretamente a arrecadação pública. Estados extremamente dependentes desse imposto enfrentam desafios fiscais imediatos diante de julgamentos que reconhecem a inconstitucionalidade de determinadas condutas arrecadatórias. O RE 593.849/MG, que tratou do direito à restituição do ICMS pago a maior na substituição tributária, é um exemplo: se não houvesse a modulação dos efeitos, os estados teriam que arcar com uma avalanche de pedidos retroativos de restituição, impactando profundamente seus orçamentos e afetando a prestação de serviços públicos essenciais.

Por outro lado, os próprios entes federativos se beneficiam da modulação quando conseguem postergar os efeitos de decisões desfavoráveis, mantendo receitas por um período de tempo adicional. Essa prática, embora legítima em muitos casos, também pode provocar distorções no pacto federativo, sobretudo quando decisões são aplicadas de forma desigual entre contribuintes ou entre diferentes estados, criando um ambiente de "guerra fiscal" judicializada.

Portanto, os impactos econômicos das decisões com repercussão geral e modulação de efeitos ultrapassam o aspecto jurídico, alcançando a esfera financeira, contábil e estratégica das empresas, bem como a organização fiscal do Estado. É imprescindível que essas decisões sejam acompanhadas de previsibilidade, transparência e fundamentação adequada, com fulcro de preservar a confiança dos contribuintes no sistema tributário e evitar desequilíbrios que comprometam a justiça fiscal.

#### 4.2 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES NAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS

A implementação das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente às que se aplicam a repercussão geral e modulação de efeitos, enfrenta diversos desafios na seara tributária. A complexidade do sistema fiscal brasileiro, a morosidade na adequação legislativa e administrativa e a resistência dos entes tributantes, compõem um cenário de incerteza e de difícil operacionalização para os contribuintes e para a própria Administração Tributária.

Um dos principais obstáculos se encontra na insegurança jurídica gerada pela indefinição sobre o alcance e o momento de aplicação das decisões. A morosidade entre o julgamento do mérito e a fixação da modulação dos efeitos, como observado no caso do RE 574.706/PR, cria um ambiente dúbio, no qual os contribuintes não sabem ao certo se devem ou não adequar suas condutas, se têm direito à restituição ou compensação, ou se correm risco de autuação futura por descumprimento da norma ainda não pacificada.

Ademais, há desafios técnicos relevantes. Muitas decisões do STF, mesmo com repercussão geral, são proferidas sem a devida clareza operacional, o que dificulta a sua implementação pelas autoridades fiscais. Por vezes, a carência de definição precisa de conceitos como "ICMS destacado" ou "ICMS recolhido" (no caso do PIS/COFINS) permite interpretações divergentes por parte da Receita Federal, das secretarias estaduais de fazenda e dos contribuintes, alimentando novos litígios em vez de diminuí-los (SABBAG, 2022).

Outro problema recorrente é a inércia administrativa e legislativa à devida efetivação das decisões judiciais. É comum que a Fazenda Nacional ou as fazendas estaduais publiquem atos normativos que

limitam ou reinterpretam **os efeitos de** decisões do STF, postergando sua aplicação ou impondo condições adicionais. Essa prática, embora travestida de regulação técnica, muitas vezes representa uma forma velada de desobediência à autoridade das decisões judiciais.

O impacto dessas questões atinge diretamente os procedimentos contábeis-tributários **das empresas, que** precisam revisar procedimentos, ajustar sistemas de gestão fiscal e reavaliar estratégias de compliance. Isso exige capacitação técnica constante e eleva os custos operacionais. Em alguns casos, a insegurança **faz com que** empresas posterguem **o aproveitamento de créditos ou a adoção de novas** interpretações tributárias, por receio de autuações ou questões futuras com o Fisco (FARIAS, 2015). Nesse sentido, **é importante destacar que o** STF, apesar de competente para interpretar a Constituição, não possui função executiva. Assim, a efetividade de suas decisões depende da atuação conjunta dos demais Poderes e **das instâncias administrativas. A ausência de** mecanismos automáticos e eficazes de implementação, como ocorre em outros sistemas jurídicos com controle concentrado, compromete a autoridade das decisões e promove a litigiosidade no campo **tributário.**

**Portanto, os** desafios **para a implementação das** decisões do STF nas práticas tributárias envolvem não apenas aspectos técnicos e interpretativos, mas também institucionais e culturais. Superá-los exige maior cooperação entre os poderes, respeito à autoridade judicial e fortalecimento da cultura de segurança jurídica e previsibilidade no ambiente fiscal brasileiro.

## 5 ESTUDO DE CASOS RELEVANTES

### 5.1 A APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES DE ICMS

5.1.1 Caso 1: Restituição do ICMS pago a maior **por substituição tributária** (RE 593.849/MG - Tema 201) O Recurso Extraordinário 593.849/MG, com repercussão geral reconhecida (Tema 201), abordou **a possibilidade de restituição da diferença entre o ICMS** pago antecipadamente **no regime de substituição tributária** progressiva **e o valor** efetivamente devido na operação final. **A substituição tributária pode ser** dita como uma ferramenta em que um contribuinte antecipa **o pagamento do ICMS por toda a cadeia de** circulação da mercadoria, **com base em** uma presunção de valor futuro.

A tese estabelecida pelo STF foi de **que, se a base de cálculo** efetiva da operação final for inferior à presumida, o contribuinte substituído tem direito à **restituição da diferença** do imposto pago a maior. O entendimento foi firmado em 2016, **no sentido de que a presunção não pode ser absoluta, sob pena de violação aos princípios da** capacidade contributiva, da razoabilidade e da proibição do enriquecimento sem causa do Estado.

Nesse sentido, **os efeitos da** decisão foram modulados. O STF decidiu que o entendimento teria efeitos ex nunc, ou seja, apenas **a partir da** publicação da ata de julgamento do mérito, ocorrida **em 20 de outubro de** 2016. A Corte justificou a modulação com fundamentos no princípio da segurança jurídica, visando evitar o impacto orçamentário imediato nas finanças **dos estados e** preservar a previsibilidade das relações tributárias. Somente **os contribuintes que** já haviam ajuizado ações judiciais ou protocolado pedidos administrativos **até essa data** puderam exercer o direito à restituição dos valores recolhidos indevidamente.

Essa decisão foi fortemente debatida pela doutrina. Como observa Chaves (2015), a modulação quando

excessiva, pode comprometer a isonomia tributária ao limitar o alcance de decisões que visam corrigir distorções constitucionais, enfraquecendo a proteção aos contribuintes.

No caso em questão, acabou por reduzir o alcance prático da tese constitucional, pois muitos contribuintes, confiando na jurisprudência anterior que não reconhecia esse direito, deixaram de buscar o Judiciário. Com isso, acabaram excluídos da possibilidade de restituição, embora estivessem em idêntica situação material aos demais.

#### 5.1.2 Caso 2: Estorno de crédito e guerra fiscal (RE 628.075/RS - Tema 490)

O Recurso Extraordinário 628.075/RS, com repercussão geral reconhecida (Tema 490), analisou a constitucionalidade do estorno proporcional de crédito de ICMS pelo estado de destino, nas hipóteses em que o estado de origem concede benefícios fiscais de forma unilateral, sem aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), em afronta ao disposto no art. 155, §2º, XII, ?g?, da Constituição Federal e à Lei Complementar nº 24/1975.

A controvérsia insere-se no contexto da chamada ?guerra fiscal?, em que unidades da federação, na tentativa de atrair investimentos e arrecadação, concedem incentivos fiscais à revelia do pacto federativo, afetando o equilíbrio concorrencial entre os entes e comprometendo a sistemática do ICMS, que é um tributo sujeito à não cumulatividade.

No julgamento, prevaleceu o voto do Ministro Gilmar Mendes, que entendeu como constitucional o art. 8º, I, da LC 24/1975, permitindo o estorno proporcional do crédito de ICMS no estado de destino quando o estado de origem concedeu crédito presumido sem observância das regras constitucionais. A tese fixada foi: ?O estorno proporcional de crédito de ICMS efetuado pelo Estado de destino, em razão de crédito fiscal presumido concedido pelo Estado de origem sem autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), não viola o princípio constitucional da não cumulatividade.?

Quanto à modulação dos efeitos, o STF conferiu eficácia ex nunc à decisão, estabelecendo que os efeitos jurídicos das relações tributárias já consolidadas fossem preservados. Além disso, determinou que, na ausência de lançamento tributário até então, o estorno só poderia ser aplicado a partir da data da decisão do Plenário, ou seja, de 17 de agosto de 2020.

Essa modulação teve como objetivo proteger situações jurídicas consolidadas e evitar surpresas tributárias retroativas para os contribuintes e para os próprios estados. A decisão reafirma a autoridade do STF como intérprete último da Constituição e defensor do pacto federativo, mas também revela sua preocupação com a segurança jurídica e com a estabilidade das relações fiscais.

Autores como Cavalcante (2018) e Farias (2015) destacam que o julgamento, ao mesmo tempo em que buscou coibir práticas unilaterais lesivas ao federalismo, adotou a modulação dos efeitos como forma de preservar a confiança legítima dos contribuintes e evitar desorganizações abruptas nas relações fiscais já consolidadas. Ainda assim, parte da doutrina alerta que a frequente utilização dessa técnica em matéria tributária pode acabar incentivando condutas marcadas pelo ?fato consumado?, fragilizando o princípio da supremacia constitucional e comprometendo a previsibilidade normativa no sistema federativo.

#### 5.1.3 Caso 3: ICMS sobre tarifas de energia elétrica ? TUST e TUSD (Tema 986/STJ e Tema 956/STF)

A controvérsia analisada nos Temas 986 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e 956 do Supremo Tribunal Federal (STF) refere-se à inclusão das tarifas de uso do sistema de transmissão (TUST) e de distribuição (TUSD) na base de cálculo do ICMS incidente sobre a energia elétrica. Consumidores

alegavam que tais tarifas não corresponderiam à energia efetivamente consumida e, portanto, não poderiam ser tributadas.

No julgamento do Tema 956, o STF **concluiu que a** matéria era de natureza infraconstitucional **e, por isso**, não caberia à Corte decidir sobre o mérito. Assim, remeteu-se a definição ao STJ, que enfrentou a questão sob o rito dos recursos repetitivos no Tema 986, **com base nos** Recursos Especiais n. 1.699.851/TO, 1.692.023/MT, 1.734.902/SP e 1.734.946/SP.

A Primeira Seção do STJ entendeu que, quando as tarifas TUST e TUSD constarem destacadas na fatura **de energia elétrica** como encargos do consumidor final (seja ele livre ou cativo), **integram a base de cálculo do ICMS, nos termos do art. 13, §1º, II, "a", da Lei Complementar n. 87/1996.** A Corte fundamentou que esses valores fazem parte do custo da **operação de circulação** da energia.

Diante da controvérsia generalizada e da multiplicidade de ações judiciais, o STJ modulou **os efeitos da** decisão: ela produz efeitos **a partir da** publicação do acórdão, preservando **os contribuintes que**, até 27 **de março de** 2017, obtiveram decisão judicial favorável com tutela antecipada vigente.

A decisão favoreceu **os fiscos estaduais**, mas procurou preservar a segurança jurídica e a confiança legítima dos contribuintes, fundamentos frequentemente invocados pela jurisprudência em matéria tributária. Em estudo específico **sobre a tributação da** energia, Alho Neto (2018) defende que a seletividade do ICMS deve considerar a **essencialidade do bem e seus** impactos sociais, o que exige análise cautelosa da incidência sobre encargos como TUST e TUSD.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

**A análise realizada** ao longo deste trabalho buscou demonstrar a importância dos institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos no sistema jurídico brasileiro, especialmente **no âmbito das** decisões **do Supremo Tribunal Federal (STF) relativas ao ICMS.** Tais instrumentos processuais e constitucionais vêm se consolidando como ferramentas fundamentais para a uniformização da jurisprudência, a racionalização da atuação da Suprema Corte e a preservação da segurança jurídica no campo tributário.

**No que se refere ao ICMS, por** se tratar de um dos tributos mais relevantes **do país e com grande** impacto **na arrecadação dos** entes federativos, as decisões **do STF que** envolvem **sua base de cálculo,** isenções, benefícios fiscais e substituição tributária geram efeitos amplos e profundos sobre **as finanças públicas** e a atuação dos contribuintes. Nesses casos, a repercussão geral possibilita que questões constitucionais com grande alcance sejam analisadas sob uma perspectiva objetiva, promovendo a estabilidade normativa e evitando decisões conflitantes nos diversos tribunais do país.

A modulação dos efeitos, **por sua vez,** surge como técnica indispensável para balancear a supremacia da Constituição com a proteção à confiança legítima dos administrados. O uso dessa ferramenta em decisões com relevante impacto fiscal, **como nos casos** do RE 593.849/MG, RE 628.075/RS e RE 574.706/PR, evidencia a preocupação do STF com as consequências econômicas imediatas de seus julgados, demonstrando uma atuação institucional sensível às realidades práticas **do Estado e** da sociedade.

Contudo, a modulação dos efeitos deve ser utilizada com cautela e fundamentação sólida, evitando que sua aplicação desvirtue os princípios da igualdade, isonomia e da justiça **fiscal.** **A adoção** recorrente dessa técnica, sem critérios objetivos bem definidos, pode comprometer a efetividade das decisões judiciais e fragilizar o papel da Corte como guardiã da Constituição. É necessário, portanto, um constante

esforço **de equilíbrio entre a** efetividade das decisões e a proteção do interesse público. **Além disso,** o estudo revelou que os efeitos econômicos e jurídicos das decisões com repercussão geral e modulação do STF são significativos, **tanto para os** contribuintes quanto **para o Estado**. Empresas precisam se adaptar a novas interpretações e enfrentar desafios operacionais e contábeis. **Os Estados, por sua vez,** veem sua capacidade arrecadatória e seu planejamento fiscal frequentemente impactados, o que reforça a importância da previsibilidade e da transparência nas decisões judiciais. Por fim, constata-se que os institutos estudados são expressões de um constitucionalismo contemporâneo que busca compatibilizar o respeito aos direitos fundamentais, a estabilidade institucional e a funcionalidade do Estado. O constante aperfeiçoamento **da aplicação da** repercussão geral e da modulação dos efeitos deve ser orientado por critérios de justiça, segurança jurídica e responsabilidade fiscal, permitindo uma atuação mais eficiente do Judiciário, sem descuidar da legitimidade democrática e da proteção ao contribuinte.

## REFERÊNCIAS

- DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil: Meios de impugnação às decisões judiciais e processos nos tribunais. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2018. v. 3.
- MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Curso de Processo Civil: processo nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2015. v. 3.
- CUNHA JR., Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.
- MASSON, Nathalia. Direito Constitucional Esquemático. 10. ed. rev. e atual. **Rio de Janeiro:** Forense, 2022.
- BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 7. ed. **São Paulo: Saraiva,** 2012.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário** nº 574.706/PR. Relatora: Min. Cármen Lúcia . Julgado **em 13 maio de 2021. Disponível em:** <https://www.stf.jus.br>.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário** nº 593.727/RS. Relator: **Min. Gilmar Mendes** . Julgado em 03 **set.** 2020. **Disponível em:** <https://www.stf.jus.br>.
- 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. Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 136, n. 217, p. 1, 11 **nov.** 1999
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. Lei Complementar nº 87, **de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 16 **set.** 1996.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário** nº 574.706/PR. Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 15 **mar.** 2017. **Disponível em:** <https://www.stf.jus.br>.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário** nº 1.293.453/RS (Tema 1099). Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 29 **abr.** 2021. **Disponível em:** <https://www.stf.jus.br>.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. **Recurso Extraordinário** n. 593.849/MG. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 19 out. 2016. **Disponível em:** <https://www.stf.jus.br>.

BARROSO, Luís Roberto. O novo direito constitucional brasileiro: **contribuições para a construção** teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 593.849/MG. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 19 out. 2016. **Disponível em:** <https://www.stf.jus.br>.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. **Recurso Extraordinário** n. 628.075/RS. Rel. Min. Edson Fachin, red. p/ o acórdão **Min. Gilmar Mendes**. Brasília, DF, julgado em 17 ago. 2020. **Disponível em:** <https://portal.stf.jus.br>.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial nº 1.699.851/TO e outros (Tema 986). Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília, DF, julgado em 13 mar. 2024. **Disponível em:** <https://www.stj.jus.br>.

ALHO NETO, João de Souza. Seletividade **em função da** essencialidade: ICMS e energia elétrica. Revista **de Direito Tributário** Atual, São Paulo, n. 39, p. 63?84, 2018. **Disponível em:** <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/334>.

NOGUEIRA, Pablo dos Santos. TUST e TUSD: funcionamento dos sistemas de transmissão e distribuição **de energia elétrica** e a (im)possibilidade **da inclusão de** suas tarifas de uso **na base de** cálculos do ICMS. 2024. 63 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, **Universidade Federal do Ceará**, Fortaleza, 2024. **Disponível em:** <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/79497>.

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, n. 13, p. 166?200, 2024. **Disponível em:** <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTIAtual/article/view/2470>.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Reflexões sobre a modulação dos efeitos das decisões do STF em matéria tributária. Nomos: Revista **do Programa de Pós-Graduação em** Direito da UFC, v. 38, n. 1, 2018. **Disponível em:** <https://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/32678>.

CHAVES, Paulo. A modulação dos efeitos das **decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal** em controle de constitucionalidade e a segurança jurídica em face da Ação Rescisória. Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, n. 26, 2015. **Disponível em:** <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/500>.

FARIAS, Érika Dias Machado Costa de. Reflexões acerca da modulação de efeitos: **decisões proferidas pelo STF em** matéria tributária. Dissertação (Mestrado em Direito) ? Pontifícia Universidade Católica **de São Paulo**, 2015. **Disponível em:** <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/5685>.

PISCITELLI, Tathiane; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. Argumentos orçamentários na modulação de efeitos em matéria tributária: análise pragmática do **posicionamento do Supremo Tribunal Federal**. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 403?422, 2024. **Disponível em:** <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/832>.

D?ALBUQUERQUE, Nadejda Maciel. **A aplicação da** modulação de efeitos pelo **Supremo Tribunal Federal:** análise de jurisprudência dos 10 primeiros anos **de vigência da Lei** nº 9.868/99. 2012. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito) ? Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade **de Direito do Recife**, Recife, 2012.

SANCHES, Liliane. A modulação dos efeitos das decisões no controle de constitucionalidade em matéria tributária. Monografia (Especialização em Direito Constitucional Aplicado) ? Escola Superior de Direito

Constitucional, São Paulo, 2012. Publicado na **Revista Brasileira de** Direito Constitucional ? RBDC, n. 20, jul./dez. 2012. ISSN 1678-9547 (impresso); 1983-2303 (eletrônico). **Disponível em:** <https://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/8/0>.

MATOS, Bruna Helena da Silva. Limites de atuação **do Supremo Tribunal Federal** na modulação dos efeitos da decisão no controle concentrado de constitucionalidade. Artigo científico apresentado como trabalho de conclusão **do Curso de** Especialização em Jurisdição Federal ? Turma 2016, Escola da Magistratura Federal de Santa Catarina ? ESMAFEC, 2016.

OLIVEIRA, Flávio Beicker Barbosa de. **O Supremo Tribunal Federal** e a dimensão temporal de suas decisões: a modulação de efeitos em vista **do princípio da** nulidade dos atos normativos inconstitucionais . São Paulo. **Disponível em:** [https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/113\\_flavio.pdf](https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/113_flavio.pdf)

MESSINGER, Caroline Cignachi. Modulação de efeitos em matéria tributária: análise dos critérios de decisão adotados pelo **Supremo Tribunal Federal** em casos de repercussão geral. 2023. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito dos Negócios) ? **Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo**, 2023. **Disponível em:** <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/ddb052fc-a0d3-4015-b312-e68ab2ed2d1a/download>.



=====  
**Arquivo 1:** [TCC - Maria Gabriela Sodré Nogueira \(11.06\).docx](#) (6482 termos)

**Arquivo 2:** [www.oab.org.br/publicacoes/Abri-PDF?LivroId=0000002837](http://www.oab.org.br/publicacoes/Abri-PDF?LivroId=0000002837) (102903 termos)

**Termos comuns:** 470

**Índice de similaridade antigo:** 0,43%

**Novo índice de similaridade:** 7,25%

**Índice de agrupamento:** Moderado

O texto abaixo é o conteúdo do documento **Arquivo 1**. Os termos em vermelho foram encontrados no documento **Arquivo 2**. Id da comparação: b1b4380eb159ca2x48

=====  
UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO

MARIA GABRIELA SODRÉ NOGUEIRA

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: UMA  
ANÁLISE **DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS**

Salvador

1

2025

MARIA GABRIELA SODRÉ NOGUEIRA

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: UMA ANÁLISE **DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS**

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção **do título de Bacharel em Direito** pela Universidade Católica do Salvador.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

Salvador

2025

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: UMA ANÁLISE **DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS**

Maria Gabriela Sodré Nogueira

[0: Graduanda **do Curso de Direito da** Universidade Católica do Salvador. E-mail: maria.nogueira@ucsal.edu.br]

Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

[1: Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Pós-Graduado em Processo Civil pela JusPodium, **Bacharel em Direito** pela Universidade Católica do Salvador ? UCSAL, Professor **de Direito da** Universidade Católica do Salvador. E- mail: carlos.coutinho@pro.ucsal.br.]

RESUMO: **O presente artigo** tem como objetivo analisar os institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente **no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF)** relacionadas ao ICMS. **Em primeiro plano**, busca-se apresentar os conceitos fundamentais desses institutos, destacando **sua natureza jurídica**, aplicação prática e eventuais exceções. Em seguida, dedica-se **especial atenção ao** histórico e à evolução **da jurisprudência do STF** sobre o ICMS, evidenciando sua relevância como tema de repercussão **geral e a utilização da** modulação dos efeitos como ferramenta de equilíbrio entre segurança jurídica e efetividade. Por fim, **com o intuito de** contextualizar os impactos práticos dessas decisões, realiza-se um estudo de casos relevantes, com análise dos reflexos econômicos e jurídicos **para o sistema** tributário e os contribuintes. O estudo fundamenta-se em doutrina especializada, legislação vigente e jurisprudência atual **dos tribunais superiores**.

Palavras-chave: Repercussão Geral. Modulação dos Efeitos. Impactos Econômicos. ICMS. **Supremo Tribunal Federal**.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: CONCEITOS E APLICAÇÃO JURÍDICA. 2.1 DEFINIÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL **NO DIREITO BRASILEIRO**. 2.2 **A** MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES: FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS. 2.3 EXCEÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES NA APLICAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 3 O ICMS NO CONTEXTO **DAS DECISÕES DO STF**. 3.1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE ICMS. 3.2 A RELEVÂNCIA DO ICMS NAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL. 3.3 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES RELACIONADAS AO ICMS 4. IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS DAS DECISÕES COM REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 4.1 IMPACTO ECONÔMICO NAS EMPRESAS E NO SISTEMA TRIBUTÁRIO. 4.2 DESAFIOS PARA **A IMPLEMENTAÇÃO DAS** DECISÕES NAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS. 5. ESTUDO DE CASOS RELEVANTES. 5.1 **A APLICAÇÃO DA** MODULAÇÃO DOS EFEITOS **NAS AÇÕES DE** ICMS. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

## 1 INTRODUÇÃO

No ordenamento jurídico brasileiro, **as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF)** que abordam a repercussão **geral e a** modulação dos efeitos têm gerado grandes **implicações para a** administração tributária, principalmente no tocante ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Desse modo, se faz necessário analisar como essas decisões impactam o sistema tributário, as arrecadações estaduais e os contribuintes, salientando a relevância da modulação dos efeitos e suas repercussões práticas.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) pode ser definido **como um dos** tributos de maior importância no Brasil, representando uma parcela considerável da arrecadação estadual. No entanto, as questões atreladas a constitucionalidade de normas estaduais e a compreensão de leis sobre

o ICMS frequentemente geram questões judiciais que podem impactar diretamente as finanças públicas e a segurança jurídica dos contribuintes. Nesse contexto, as decisões do STF que envolvem repercussão geral e modulação dos efeitos têm se tornado fundamentais para a percepção das dinâmicas tributárias e financeiras no país.

A repercussão geral foi integrada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional no 45/2004, com o fulcro em conferir maior eficiência ao julgamento de matérias que afetam um número significativo de pessoas ou que apresentam relevância econômica, política ou social. Essa ferramenta permite que o STF selecione as ações que possuem impacto coletivo, evitando a sobrecarga do Judiciário, e promovendo uma segurança jurídica mais eficaz ao ordenamento brasileiro.

Em ações relacionadas ao ICMS, a repercussão geral é frequentemente invocada em questões referentes à constitucionalidade de leis estaduais, a compreensão de normas tributárias, a discussão da base de cálculo, aplicação de alíquotas e a análise de questões como a inserção de valores específicos na base de cálculo do imposto. Decisões com repercussão geral estabelecem precedentes que devem ser seguidos pelos demais tribunais, promovendo a uniformidade na execução do direito.

As decisões do Supremo, portanto, não apenas resolvem o caso concreto, mas estabelecem precedentes que influenciam a atuação dos tribunais inferiores e a compreensão das regras tributárias pelas administrações estaduais.

Quanto à modulação dos efeitos, esta se refere a um instrumento que possibilita ao STF estabelecer limites temporais para a eficácia de suas decisões, evitando conflitos e insegurança jurídica, conforme previsto no art. 27 da Lei no 9.868/1999. Em ações relacionadas ao ICMS, a modulação se revela essencial quando a decisão pode ter efeitos retroativos que comprometam a arrecadação tributária ou causem desequilíbrio financeiro aos estados.

Nesse sentido, em decisões que identificam a inconstitucionalidade de uma norma referente à base de cálculo do ICMS, a modulação pode ser posta com o fulcro de prevenir que a devolução de valores pagos a maior gere um rombo nas finanças estaduais. Nessas ações, o STF pode estipular que uma referida decisão somente produza efeitos a partir da sua publicação ou a partir de um determinado período passado ou futuro, permitindo que os entes federativos se adequem às novas condições financeiras.

Além disso, as deliberações acerca do ICMS têm impactos diretos na arrecadação dos estados. Quando uma norma é considerada inconstitucional, a perspectiva de devolução de valores pagos indevidamente pode gerar um acréscimo significativo nas demandas judiciais, afetando a previsão de receitas estaduais. A modulação dos efeitos, por outro lado, atua como uma ferramenta de contenção, permitindo que os estados mantenham uma movimentação financeira mais estável enquanto se adaptam às novas interpretações.

Contudo, faz-se necessário afirmar que a modulação não extingue os efeitos danosos para a arrecadação, somente os posterga. Estados que dependem fortemente do referido imposto para financiar suas atividades podem encontrar dificuldades a longo prazo, especialmente se um número considerável de contribuintes decidir pleitear a restituição de valores com base nas decisões do STF, porém esses impactos podem ser mitigados justamente através da modulação, proporcionando um ambiente para que as administrações públicas se ajustem às novas realidades sem um grande comprometimento da estabilidade financeira.

Portanto, pode-se aferir que **a análise das** decisões de repercussão geral e da modulação dos efeitos revela a pluralidade e complexidade nas relações entre o Judiciário e a administração tributária no Brasil. As questões relacionadas ao ICMS são características desse fenômeno, evidenciando **como as decisões do STF** podem moldar o cenário tributário e influenciar diretamente a arrecadação dos estados.

A repercussão geral tem papel fundamental na efetivação **da segurança jurídica** e da uniformidade nas decisões, enquanto a modulação dos efeitos serve como uma ferramenta para mitigar impactos financeiros imediatos ao Erário. Não obstante, se faz necessário que as instituições, tanto judiciais quanto administrativas, continuem a dialogar para encontrar soluções que sustentem a justiça tributária sem comprometer a saúde financeira dos estados.

Nesse tocante, cabe concluir que as questões relacionadas ao ICMS, não são somente técnicas, como também envolvem aspectos econômicos, sociais e jurídicos que alcançam não somente os cidadãos, **como a administração** pública. O estudo aprofundado desse tema é fundamental **para a constituição de um sistema** tributário e jurídico que promova justiça fiscal e segurança jurídica, permitindo que estados e contribuintes possam coexistir de forma equilibrada e sustentável.

?Quais são os impactos da modulação dos efeitos nas decisões de repercussão geral do STF referentes ao ICMS **na relação entre os princípios da segurança jurídica** e da justiça fiscal??

No referido estudo será utilizado o método hipotético-dedutivo **a partir de** pesquisas bibliográficas e de caráter qualitativo, revisando fontes já existentes, para obter dados e argumentos qualificados.

A pesquisa qualitativa proporciona **a análise dos fatos de** maneira subjetiva e interpretativa, sendo mais flexível ao abranger dimensões subjetivas e contextuais, **bem como o** método hipotético dedutivo apresentará **a possibilidade de** formar hipóteses baseadas em informações pré-existentes, **com o intuito de** confirmá-las ou refutá-las **por meio da** dedução lógica e do confronto com a realidade **ou com a doutrina e jurisprudência**.

## 2 REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: CONCEITOS E APLICAÇÃO JURÍDICA

**O ordenamento jurídico** nacional introduziu, **por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004**, a repercussão geral como um requisito para a **admissibilidade do recurso extraordinário**. Essa alteração teve como objetivo racionalizar **o acesso ao** Supremo, direcionando a atividade da Corte **às questões que** ultrapassam os interesses subjetivos **das partes e** que apresentam relevância jurídica, política, social ou econômica **para o sistema** jurídico.

Paralelamente, consolidou-se no ordenamento a ferramenta da modulação dos efeitos das decisões judiciais com eficácia vinculante. A aplicação paralela desses dois institutos contribui **para a promoção da segurança jurídica**, previsibilidade e estabilidade **das relações jurídicas**, sem arriscar a autoridade das deliberações proferidas pela Corte.

Nesse sentido, a repercussão **geral e a** modulação dos efeitos representam ferramentas processuais que reforçam **a função do** STF como Corte Constitucional, preservando o respeito **ao princípio da legalidade e** à proteção da boa-fé e confiança legítima dos jurisdicionados. **A efetivação dos** referidos instrumentos, contudo, exige fundamentos sólidos, observância a parâmetros objetivos e, principalmente, análise do impacto institucional das decisões.

### 2.1 DEFINIÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL **NO DIREITO BRASILEIRO**

A repercussão geral pode ser dita como uma norma imprescindível para a racionalização do acesso ao STF e para a definição do papel institucional do Tribunal no ordenamento jurídico brasileiro. Instituída a partir da reforma constitucional promovida no ano de 2004, a repercussão geral foi regulamentada pela Lei n.º 11.418/2006 e inserida no Código de Processo Civil de 2015 como instrumento voltado à seleção de recursos extraordinários, permitindo que apenas aqueles que possuam relevância transcendental sejam efetivamente analisados pela Corte Constitucional.

Segundo Fredie Didier Jr., a repercussão geral representa um filtro de admissibilidade recursal que visa preservar o STF da análise de questões que não extrapolem os limites subjetivos da lide. O autor afirma que a repercussão geral é um requisito de admissibilidade voltado à seleção de causas com relevância jurídica, política, social ou econômica, que transcendam os interesses das partes? (DIDIER JR., 2018, p. 441). Didier ressalta que o ideal moderno de jurisdição constitucional exige a atuação seletiva da Corte, com a intenção de assegurar uma interpretação Constitucional homogênea, e a estabilidade do sistema jurídico.

Por conseguinte, Marinoni observa que a repercussão geral opera uma verdadeira reconfiguração do papel do STF, aproximando-o de uma Corte de precedentes à semelhança dos modelos anglo-saxônicos. De acordo com o autor, o Supremo passou a não configurar somente como um tribunal de apelação constitucional, para se tornar uma instância voltada à formação de precedentes qualificados, comprometida com a integridade e coerência do Direito. Marinoni destaca que a repercussão geral representa a transformação do recurso extraordinário em um instrumento de proteção objetiva da Constituição, o que significa que o STF não julga mais apenas causas concretas, mas, prioritariamente, julga teses constitucionais relevantes? (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 523).

Essa alteração de paradigma implica, como observa a doutrina contemporânea, uma valorização dos aspectos objetivos do controle de constitucionalidade. A posição do Supremo deixa de se concentrar exclusivamente na lide individual, para priorizar o impacto sistêmico da decisão. Refere-se à transição de um modelo subjetivo de jurisdição para um modelo objetivo, onde o foco é a normatividade constitucional e sua interpretação uniforme.

Nesse contexto, a repercussão geral fortalece o princípio da eficiência jurisdicional e auxilia no fomento aos direitos fundamentais, ao permitir que o STF se debruce sobre os grandes temas constitucionais da sociedade brasileira, com atenção especial às causas estruturantes do sistema jurídico nacional. Portanto, o conceito de repercussão geral está intrinsecamente ligado à função institucional do STF como guardião da Constituição, promovendo uma filtragem racional dos recursos e incentivando a uniformização do entendimento constitucional, em consonância aos princípios da segurança jurídica e da duração razoável do processo.

## 2.2 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES: FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS

A modulação dos efeitos das decisões constitui importante instrumento de atividade do STF e dos tribunais superiores, principalmente no que se refere ao controle de constitucionalidade. Trata-se de técnica que possibilita que o julgador restrinja os efeitos temporais de uma decisão judicial, com a intenção de preservar a segurança jurídica, o interesse social e a estabilidade das relações jurídicas consolidadas.

Dirley da Cunha Jr. define a modulação dos efeitos como uma ferramenta que ?permite ao **Supremo Tribunal Federal** excepcionar a regra da eficácia retroativa das decisões **em sede de controle** de constitucionalidade, **com vistas à** proteção da confiança legítima e à preservação de valores estruturantes do Estado de Direito? (Cunha Jr., 2021, p. 1043). Dessa forma, a modulação visa mitigar os efeitos de uma **declaração de inconstitucionalidade**, conferindo-lhe efeitos prospectivos ou delimitando temporalmente sua eficácia.

**De acordo com** Nathalia Masson, **o princípio da** modulação repousa sobre **a necessidade de** conciliar a supremacia da Constituição com a segurança jurídica. A autora explica que ?a modulação se justifica quando a imediata incidência **da decisão de** inconstitucionalidade for capaz de gerar graves transtornos, com risco à estabilidade institucional ou a interesses sociais relevantes? (MASSON, 2022, p. 831). Nesse sentido, a técnica permite um critério de ponderação entre a eficácia plena **da Constituição e a** preservação **da ordem jurídica** vigente.

No plano procedimental, a modulação dos efeitos exige quórum qualificado, **conforme estabelecido no art . 27 da Lei n.º 9.868/1999, que** prevê que, ao **declarar a inconstitucionalidade** de uma norma, **o Supremo Tribunal Federal** pode, **por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos** daquela decisão **ou determinar que** ela só produza efeitos **a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado**. Esse quórum elevado é, segundo Marinoni, uma maneira de ?garantir que **a alteração dos efeitos da decisão** constitucional ocorra apenas em situações excepcionais, quando claramente justificada pela proteção **da segurança jurídica** e pela preservação de interesses coletivos relevantes? (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 494).

A modulação não está presa somente ao controle concentrado de constitucionalidade, podendo também ser empregada **em sede de controle** difuso e na sistemática dos precedentes obrigatórios, como nos julgamentos com repercussão geral ou recursos repetitivos. Nesses contextos, a técnica atua **como forma de** transição normativa, fomentando a aplicação progressiva dos novos entendimentos jurisprudenciais.

Assim, a modulação dos efeitos revela-se como uma técnica de responsabilidade institucional **do Poder Judiciário**, orientada por **valores constitucionais e** estruturada para evitar rupturas abruptas na ordem jurídica, assegurando a coerência e previsibilidade do sistema legal.

### 2.3 EXCEÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES NA APLICAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS

Embora os institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos sejam concebidos com fundamentação em critérios objetivos e finalidades bem delimitadas, como a racionalização do acesso ao Supremo, a invariabilidade nas **decisões judiciais e a segurança** jurídica, sua aplicação na prática revela margens relevantes de flexibilização. Essas exceções decorrem de circunstâncias específicas que propõem uma ponderação entre valores constitucionais distintos, como a isonomia, **o interesse público**, a proteção da confiança legítima e a efetividade da jurisdição constitucional.

**No que se refere a** repercussão geral, admite-se a reanálise de temas anteriormente apreciados quando há alteração expressiva no cenário jurídico, político ou social. Isso ocorre, por exemplo, diante de alteração legislativa significativa, transformação do contexto fático ou revisão da orientação jurisprudencial dominante. Um exemplo ideal é o do Tema 881, **em que o STF reavaliou a aplicação de**

precedente já fixado **em razão de** mudanças nas circunstâncias jurídicas, reconhecendo nova repercussão geral para certificar a harmonia sistêmica (BRASIL, STF, RE 593.727).

**No âmbito da** modulação dos efeitos das decisões, **estabelecida no art. 27 da Lei nº 9.868/1999, é facultado ao** Supremo, por **razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social**, estabelecer que a aplicabilidade de uma decisão tenha efeitos ex nunc (**a partir do momento em que foi** proferida), ex tunc (retroativos) ou modulados **a partir de** parâmetros específicos. Isso ocorreu, por exemplo, **no julgamento do RE 574.706, no qual a** Corte fixou como marco temporal **a data do julgamento dos embargos de declaração**, com exceção às ações **judiciais e administrativas** já propostas, flexibilizando o alcance dos **efeitos da decisão de** modo favorável aos contribuintes que haviam buscado a tutela jurisdicional anteriormente (BRASIL, STF, RE 574.706/PR).

A doutrina aponta que essa discricionariedade deve ser exercida com cautela e fundamentação robusta. Barroso (2012) caracteriza a modulação como uma técnica de transição constitucional, **com o objetivo de** mitigar os efeitos de decisões inovadoras, sem comprometer os valores fundamentais do Estado de Direito.

Faz-se necessário observar, também, que a modulação demanda **o voto de dois terços dos** ministros do STF, conforme exige **a legislação vigente**. Além disso, a Corte pode estabelecer marcos temporais diferenciados ou critérios subjetivos, como proteger apenas aqueles que postularam suas ações até determinada data, **como forma de** proteger a boa-fé e o legítimo interesse de partes que confiaram em determinada interpretação vigente.

Nesse sentido, é possível aferir que **a execução da** repercussão geral e da modulação dos efeitos não se dá de forma engessada, mas admite exceções compatíveis **com os princípios constitucionais**. Essa flexibilidade permite que a jurisdição constitucional seja exercida de maneira eficiente e justa, adaptando-se às complexidades e dinâmicas **da realidade social e** jurídica brasileira.

### 3 O ICMS NO CONTEXTO **DAS DECISÕES DO STF**

#### 3.1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE ICMS

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) constitui um dos tributos mais relevantes do sistema tributário brasileiro, sendo de competência dos entes federativos, **conforme dispõe o artigo 155, inciso II, da Constituição Federal de 1988**. Desde **a promulgação da** Carta Magna, o STF tem desempenhado papel fundamental na interpretação e delimitação da aplicabilidade do ICMS, especialmente diante de seu teor complexo e da diversidade de condições de incidência.

Historicamente, **a jurisprudência do** Supremo sobre o ICMS passou por fases de consolidação, reformulação e refinamento. Nos primeiros **anos após a Constituição de 1988**, os principais debates giravam **em torno da** definição das possibilidades de incidência do imposto, principalmente **no que se refere à** noção de 'circulação de mercadoria' e a caracterização de operações mercantis. O Tribunal fixou **o parecer de que a** circulação deve implicar transferência de titularidade, excluindo da incidência do imposto operações meramente internas ou de movimentação de estoque (RE 176.626/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 1998).

Outro marco importante foi **a determinação da base de cálculo** do Imposto, principalmente **no tocante à** inclusão do ICMS na própria **base de cálculo** do PIS e da COFINS, tema que culminou **no julgamento do RE 574.706/PR** (Tema 69 da repercussão geral). Nessa demanda, a Corte entendeu, em sua maioria,

que o ICMS não compõe a receita ou faturamento da empresa, **razão pela qual não pode ser** inserido na **base de cálculo** das contribuições federais. Essa decisão, embora não trate da aplicação do ICMS em si, teve impactos profundos sobre a maneira cujo imposto é abordado na contabilidade das empresas e na repartição de receitas tributárias.

Em referência à ?guerra fiscal? entre os entes federativos, a jurisprudência progrediu **no sentido de** restringir os incentivos fiscais concedidos sem **prévia aprovação do CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária)**. O Supremo estabeleceu **o entendimento da** inconstitucionalidade de benefícios fiscais não autorizados, reforçando **a necessidade de** uniformidade e segurança jurídica na concessão de incentivos (ADI 2.777/SP e outras).

Mais recentemente, o STF enfrentou questões relacionadas ao ICMS na energia elétrica, na **base de cálculo da** substituição tributária e no comércio eletrônico (e-commerce). Em decisões como no REsp 1.699.851/TO (Tema 986), **o Superior Tribunal de Justiça (STJ)** consolidou **o entendimento de que a** Tarifa de Uso **do Sistema de** Distribuição (TUSD) e a Tarifa de Uso **do Sistema de** Transmissão (TUST), quando cobradas do consumidor final na fatura de energia elétrica, integram **a base de cálculo** do ICMS. Essa orientação demonstra **a evolução da** jurisprudência tributária diante das transformações econômicas e tecnológicas no setor elétrico.

**Não obstante, o julgamento do** Tema 1099 da repercussão geral (RE 1.293.453/RS), o qual abordou **a incidência do** ICMS na transferência de mercadorias entre estabelecimentos do mesmo titular, marcou uma virada jurisprudencial significativa. O STF estabeleceu tese **no sentido de que não** incide ICMS na transferência de mercadorias entre estabelecimentos da mesma empresa, por não haver transmissão de propriedade, o que representa um retorno às origens da interpretação mais estrita do conceito de circulação jurídica.

Dessa forma, tal evolução jurisprudencial demonstra que o STF tem buscado conciliar **a autonomia dos Estados e do Distrito Federal com os princípios da** legalidade, não cumulatividade e segurança jurídica, fundamentos do sistema tributário nacional. O ICMS, por sua importância fiscal e complexidade operacional, continuará sendo objeto de debate **no âmbito do** controle concentrado e difuso de constitucionalidade.

### 3.2 A RELEVÂNCIA DO ICMS NAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL

O ICMS, em consequência de seu caráter multifacetado, ao incidir sobre a circulação de mercadorias, prestações **de serviços de** transporte interestadual e intermunicipal **e de comunicação**, tem em sua aplicação inúmeros conflitos interpretativos, **o que o** torna presença constante na pauta do Supremo, especialmente nas ações com repercussão geral reconhecida.

Já **no que se refere à** repercussão geral, esta tem como principal finalidade a racionalização da atuação da Suprema Corte, permitindo-lhe julgar **apenas os recursos** extraordinários que apresentem relevância **do ponto de vista** econômico, político, social ou jurídico (BRASIL, 2004). **No âmbito** tributário, o ICMS se destaca **como um dos temas** mais frequentemente submetidos a esse filtro de admissibilidade, devido ao seu impacto direto na arrecadação **dos estados e** nas obrigações fiscais das empresas.

Um dos julgados paradigmáticos é o **Recurso Extraordinário n. 574.706/PR**, **no qual a** Corte decidiu pela exclusão do ICMS **da base de cálculo** do PIS e da COFINS. O Supremo entendeu que o ICMS, por não integrar o faturamento das empresas, **não pode ser** incluído como receita bruta **para fins de** incidência

dessas contribuições. Essa decisão teve repercussão econômica bilionária, afetando significativamente o recolhimento **da União e** o planejamento tributário das empresas (BRASIL, 2017).

Outro exemplo importante é o **Recurso Extraordinário n. 628.075/SP**, que discutiu a titularidade ativa do ICMS em operações interestaduais envolvendo energia elétrica. O STF definiu que o ente **competente para a cobrança do** imposto é o Estado onde ocorre o consumo final da mercadoria, consagrando **o princípio do** destino e promovendo maior justiça fiscal entre os Entes Federativos (BRASIL, 2014).

Além desses casos, inúmeras decisões com repercussão geral abordam temas como guerra fiscal entre os estados, créditos de ICMS, substituição tributária e isenções fiscais. Conforme observa Torres (2022), "o ICMS tornou-se um verdadeiro campo de batalha jurídico, onde se tensionam os limites do federalismo fiscal **brasileiro e os direitos** dos contribuintes".

A relevância dessas decisões ultrapassa a esfera jurídica, atingindo diretamente a segurança jurídica, a previsibilidade econômica e a estabilidade federativa. Em um universo de grande litigiosidade tributária, os precedentes vinculantes estabelecidos **em sede de** repercussão geral são indispensáveis para orientar **a atividade de** contribuintes e administrações fiscais, além de contribuir para a padronização da jurisprudência nacional.

Nesse sentido, **o estudo do** ICMS sob a luz das decisões de repercussão geral **é indispensável para** compreender as transformações do sistema tributário **brasileiro e os** desafios enfrentados pelo STF na harmonização dos princípios constitucionais com as demandas fiscais e econômicas contemporâneas.

### 3.3 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES RELACIONADAS AO ICMS

A modulação dos efeitos **das decisões do Supremo Tribunal Federal** (STF) representa uma medida de temperamento da eficácia temporal dos julgados, especialmente no controle **de constitucionalidade**. Em matéria tributária, particularmente nas ações relacionadas ao ICMS, essa técnica tem sido amplamente aplicada como ferramenta de equilíbrio entre **os princípios da** legalidade, **da segurança jurídica** e da proteção da confiança legítima.

Prevista expressamente **no artigo 27 da Lei nº 9.868/1999**, a modulação permite que o STF, por maioria qualificada **de dois terços dos seus membros**, determine os efeitos temporais **de suas decisões** por **razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social**. Trata-se de uma forma de evitar o chamado "efeito rebote" de decisões **que, apesar de** corretas **do ponto de vista** constitucional, possam gerar impactos financeiros repentinos ou desorganizar relações jurídicas consolidadas (BARROSO, 2019).

**No contexto do** ICMS, cujas controvérsias envolvem valores expressivos e afetam diretamente os entes subnacionais, a modulação tem sido recorrente. O exemplo mais emblemático é o RE 574.706/PR, que tratou da exclusão do ICMS **da base de cálculo** do PIS/COFINS. **Após o julgamento do** mérito em 2017, o STF demorou quatro anos para **decidir sobre a** modulação dos efeitos, o que ocorreu em 2021, fixando que a decisão só produziria efeitos **a partir de 15 de março de** 2017, data da ata **do julgamento do** mérito, resguardando apenas os contribuintes que tivessem ajuizado ações ou apresentado pedidos administrativos **até essa data** (BRASIL, 2021). Essa modulação buscou proteger o erário de um passivo tributário de bilhões de reais, ainda que em detrimento de contribuintes que não judicializaram a questão antes da definição da tese.

Outro caso importante foi o RE 593.849/MG, cujo STF reconheceu o direito à restituição do ICMS pago a maior por substituição tributária progressiva. Contudo, os efeitos da decisão foram modulados para valer apenas a partir da publicação do acórdão, o que visou impedir efeitos retroativos que afetassem os caixas estaduais e gerassem insegurança na arrecadação tributária.

É possível observar, com fulcro nessas decisões, que a modulação, quando aplicada, reflete uma ponderação entre os valores constitucionais envolvidos, como a estabilidade das contas públicas e a proteção à confiança legítima dos contribuintes. Contudo, autores como Cavalcante (2018) e Chaves (2015) alertam para os riscos da banalização da modulação de efeitos, sobretudo quando utilizada como mecanismo de contenção de impacto fiscal em detrimento da eficácia do controle de constitucionalidade. Para esses autores, a modulação não pode ser utilizada como substituto de uma política fiscal responsável, tampouco deve ferir o princípio da separação de poderes ao substituir a função legislativa por arranjos judiciais de conveniência.

Além disso, o abuso da modulação pode comprometer a própria efetividade do controle de constitucionalidade, criando um paradoxo: declara-se a norma inconstitucional, mas os seus efeitos são mantidos ou diferidos, frustrando o alcance prático da decisão e corroendo a confiança do jurisdicionado na atuação do Poder Judiciário.

Portanto, nas ações tributárias envolvendo o ICMS, a modulação dos efeitos das decisões do STF deve ser utilizada com cautela, observando-se os fundamentos constitucionais que justificam sua aplicação, sem desconsiderar a função primordial da Corte: assegurar a supremacia da Constituição e garantir a proteção dos direitos fundamentais, inclusive no campo tributário.

#### 4 IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS DAS DECISÕES COM REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS

##### 4.1 IMPACTO ECONÔMICO NAS EMPRESAS E NO SISTEMA TRIBUTÁRIO

As decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) com repercussão geral reconhecida e, especialmente, com modulação de efeitos, produzem impactos econômicos marcantes tanto para o setor empresarial quanto para o equilíbrio fiscal dos entes federativos. Em matéria tributária, esses efeitos são ainda mais acentuados, considerando que muitas decisões tratam de exações bilionárias, capazes de alterar o planejamento financeiro de empresas e a estrutura orçamentária de estados e da União.

Do ponto de vista empresarial, os julgamentos envolvendo o ICMS afetam diretamente a apuração de tributos, o cálculo de preços, o fluxo de caixa e até a competitividade no mercado. O caso paradigmático da exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS (RE 574.706/PR), por exemplo, permitiu que milhares de empresas revisassem os valores recolhidos nos últimos anos e buscassem restituições milionárias, o que teve o potencial de melhorar temporariamente sua liquidez, impulsionar investimentos e ampliar margens de lucro (ARRUDA, 2024). No entanto, a modulação dos efeitos decidida posteriormente restringiu esse benefício apenas às empresas que já possuíam ações judiciais ou procedimentos administrativos em curso, construindo um cenário de assimetria entre contribuintes que estavam na mesma situação fática, mas adotaram estratégias jurídicas distintas.

Além disso, a insegurança gerada pela indefinição sobre os efeitos temporais das decisões do STF compromete a previsibilidade tributária, que é elemento essencial para o ambiente de negócios. Como argumentam Piscitelli e Araújo (2024), a instabilidade decorrente da morosidade na definição da

modulação dos efeitos impacta negativamente os investimentos, aumenta os custos de conformidade tributária e fragiliza a confiança **no sistema de** precedentes.

No plano macroeconômico, **as decisões do** STF sobre o ICMS afetam diretamente a arrecadação pública. Estados extremamente dependentes desse imposto enfrentam desafios fiscais imediatos diante de julgamentos que reconhecem a inconstitucionalidade de determinadas condutas arrecadatórias. O RE 593.849/MG, que tratou **do direito à** restituição do ICMS pago a maior na substituição tributária, é um exemplo: se não houvesse a modulação dos efeitos, os estados teriam que arcar com uma avalanche de pedidos retroativos de restituição, impactando profundamente seus orçamentos e afetando **a prestação de serviços** públicos essenciais.

**Por outro lado**, os próprios entes federativos se beneficiam da modulação quando conseguem postergar os efeitos de decisões desfavoráveis, mantendo receitas por um período de tempo adicional. Essa prática, embora legítima em muitos casos, também pode provocar distorções no pacto federativo, sobretudo quando decisões são aplicadas de forma desigual entre contribuintes ou entre diferentes estados, criando um ambiente de "guerra fiscal" judicializada.

Portanto, os impactos econômicos das decisões com repercussão geral e modulação de efeitos ultrapassam o aspecto jurídico, alcançando a esfera financeira, contábil e estratégica das empresas, **bem como a** organização fiscal do Estado. É imprescindível que essas decisões sejam acompanhadas de previsibilidade, transparência e fundamentação adequada, com fulcro de preservar a confiança dos contribuintes no sistema tributário e evitar desequilíbrios que comprometam a justiça fiscal.

#### 4.2 DESAFIOS PARA **A IMPLEMENTAÇÃO DAS** DECISÕES NAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS

**A implementação das decisões do Supremo Tribunal Federal** (STF), especialmente às que se aplicam a repercussão geral e modulação de efeitos, enfrenta diversos desafios na seara tributária. A complexidade do sistema fiscal brasileiro, a morosidade na adequação legislativa **e administrativa e a** resistência dos entes tributantes, compõem um cenário de incerteza e de difícil operacionalização para os contribuintes **e para a** própria Administração Tributária.

Um dos principais obstáculos se encontra na insegurança jurídica gerada pela indefinição sobre o alcance e o momento de aplicação das decisões. A morosidade entre **o julgamento do mérito e a fixação da** modulação dos efeitos, como observado **no caso do** RE 574.706/PR, cria um ambiente dúbio, no qual os contribuintes não sabem ao certo se devem ou não adequar suas condutas, se têm direito à restituição ou compensação, ou se correm risco de autuação futura por descumprimento da norma ainda não pacificada.

Ademais, há desafios técnicos relevantes. Muitas decisões do STF, mesmo com repercussão geral, são proferidas **sem a devida** clareza operacional, o que dificulta **a sua implementação** pelas autoridades fiscais. Por vezes, a carência de definição precisa de conceitos como "ICMS destacado" ou "ICMS recolhido" (**no caso do** PIS/COFINS) permite interpretações divergentes **por parte da Receita Federal**, das secretarias estaduais de fazenda e dos contribuintes, alimentando novos litígios **em vez de** diminuí-los (SABBAG, 2022).

Outro problema recorrente é a inércia administrativa e legislativa à devida efetivação das decisões judiciais. É comum que a Fazenda Nacional ou as fazendas estaduais publiquem **atos normativos que** limitam ou reinterpretam os efeitos de decisões do STF, postergando sua aplicação ou impondo

condições adicionais. Essa prática, embora travestida de regulação técnica, muitas vezes representa uma forma velada de desobediência à autoridade das decisões judiciais.

O impacto dessas questões atinge diretamente os procedimentos contábeis-tributários das empresas, que precisam revisar procedimentos, ajustar sistemas **de gestão fiscal** e reavaliar estratégias de compliance. Isso exige capacitação técnica constante e eleva os custos operacionais. Em alguns casos, a insegurança faz com que empresas posterguem o aproveitamento de créditos **ou a adoção de** novas interpretações tributárias, por receio de autuações ou questões futuras com o Fisco (FARIAS, 2015). Nesse sentido, **é importante destacar que o** STF, apesar de competente para interpretar a Constituição, não possui função executiva. Assim, a efetividade **de suas decisões** depende da atuação conjunta **dos demais Poderes** e das instâncias administrativas. **A ausência de** mecanismos automáticos e eficazes de implementação, como ocorre em outros sistemas jurídicos com controle concentrado, compromete a autoridade **das decisões e** promove a litigiosidade no campo tributário.

Portanto, os desafios para **a implementação das decisões do** STF nas práticas tributárias envolvem não apenas aspectos técnicos e interpretativos, mas também institucionais e culturais. Superá-los exige maior cooperação entre os poderes, respeito à autoridade judicial e fortalecimento da cultura **de segurança jurídica** e previsibilidade no ambiente fiscal brasileiro.

## 5 ESTUDO DE CASOS RELEVANTES

### 5.1 A APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS **NAS AÇÕES DE ICMS**

5.1.1 Caso 1: Restituição do ICMS pago a maior por substituição tributária (RE 593.849/MG - Tema 201) O Recurso Extraordinário 593.849/MG, com repercussão geral reconhecida (Tema 201), abordou **a possibilidade de** restituição da diferença entre o ICMS pago antecipadamente **no regime de** substituição tributária progressiva **e o valor** efetivamente devido na operação final. A substituição tributária pode ser dita como uma ferramenta em que um contribuinte antecipa o pagamento do ICMS por toda **a cadeia de** circulação da mercadoria, **com base em** uma presunção de valor futuro.

A tese estabelecida pelo STF foi **de que, se a base de cálculo** efetiva da operação final for inferior à presumida, o contribuinte substituído **tem direito à** restituição da diferença do imposto pago a maior. O entendimento foi firmado em 2016, **no sentido de que a** presunção **não pode ser** absoluta, **sob pena de violação aos princípios da** capacidade contributiva, da razoabilidade e da proibição do enriquecimento sem causa do Estado.

Nesse sentido, **os efeitos da decisão** foram modulados. O STF decidiu **que o entendimento** teria efeitos ex nunc, ou seja, **apenas a partir da publicação da ata de julgamento do** mérito, ocorrida em **20 de outubro de** 2016. A Corte justificou a modulação com fundamentos no **princípio da segurança jurídica**, visando evitar o impacto orçamentário imediato nas finanças **dos estados e** preservar a previsibilidade das relações tributárias. Somente os contribuintes que já haviam ajuizado ações judiciais ou protocolado pedidos administrativos **até essa data** puderam exercer **o direito à** restituição dos valores recolhidos indevidamente.

Essa decisão foi fortemente debatida pela doutrina. Como observa Chaves (2015), a modulação quando excessiva, pode comprometer a isonomia tributária ao limitar o alcance de decisões que visam corrigir

distorções constitucionais, enfraquecendo a proteção aos contribuintes.

No caso em questão, acabou por reduzir o alcance prático da tese constitucional, pois muitos contribuintes, confiando na jurisprudência anterior que não reconhecia esse direito, deixaram de buscar o Judiciário. Com isso, acabaram excluídos da possibilidade de restituição, embora estivessem em idêntica situação material aos demais.

#### 5.1.2 Caso 2: Estorno de crédito e guerra fiscal (RE 628.075/RS - Tema 490)

O Recurso Extraordinário 628.075/RS, com repercussão geral reconhecida (Tema 490), analisou a constitucionalidade do estorno proporcional de crédito de ICMS pelo estado de destino, nas hipóteses em que o estado de origem concede benefícios fiscais de forma unilateral, sem aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), em afronta ao disposto no art. 155, §2º, XII, da Constituição Federal e à Lei Complementar nº 24/1975.

A controvérsia insere-se no contexto da chamada "guerra fiscal", em que unidades da federação, na tentativa de atrair investimentos e arrecadação, concedem incentivos fiscais à revelia do pacto federativo, afetando o equilíbrio concorrencial entre os entes e comprometendo a sistemática do ICMS, que é um tributo sujeito à não cumulatividade.

No julgamento, prevaleceu o voto do Ministro Gilmar Mendes, que entendeu como constitucional o art. 8º, I, da LC 24/1975, permitindo o estorno proporcional do crédito de ICMS no estado de destino quando o estado de origem concedeu crédito presumido sem observância das regras constitucionais. A tese fixada foi: "O estorno proporcional de crédito de ICMS efetuado pelo Estado de destino, em razão de crédito fiscal presumido concedido pelo Estado de origem sem autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), não viola o princípio constitucional da não cumulatividade.?"

Quanto à modulação dos efeitos, o STF conferiu eficácia ex nunc à decisão, estabelecendo que os efeitos jurídicos das relações tributárias já consolidadas fossem preservados. Além disso, determinou que, na ausência de lançamento tributário até então, o estorno só poderia ser aplicado a partir da data da decisão do Plenário, ou seja, de 17 de agosto de 2020.

Essa modulação teve como objetivo proteger situações jurídicas consolidadas e evitar surpresas tributárias retroativas para os contribuintes e para os próprios estados. A decisão reafirma a autoridade do STF como intérprete último da Constituição e defensor do pacto federativo, mas também revela sua preocupação com a segurança jurídica e com a estabilidade das relações fiscais.

Autores como Cavalcante (2018) e Farias (2015) destacam que o julgamento, ao mesmo tempo em que buscou coibir práticas unilaterais lesivas ao federalismo, adotou a modulação dos efeitos como forma de preservar a confiança legítima dos contribuintes e evitar desorganizações abruptas nas relações fiscais já consolidadas. Ainda assim, parte da doutrina alerta que a frequente utilização dessa técnica em matéria tributária pode acabar incentivando condutas marcadas pelo "fato consumado", fragilizando o princípio da supremacia constitucional e comprometendo a previsibilidade normativa no sistema federativo.

#### 5.1.3 Caso 3: ICMS sobre tarifas de energia elétrica ? TUST e TUSD (Tema 986/STJ e Tema 956/STF)

A controvérsia analisada nos Temas 986 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e 956 do Supremo Tribunal Federal (STF) refere-se à inclusão das tarifas de uso do sistema de transmissão (TUST) e de distribuição (TUSD) na base de cálculo do ICMS incidente sobre a energia elétrica. Consumidores alegavam que tais tarifas não corresponderiam à energia efetivamente consumida e, portanto, não

poderiam ser tributadas.

No julgamento do Tema 956, o STF concluiu **que a matéria** era de natureza infraconstitucional e, por isso, não caberia à Corte **decidir sobre o mérito**. Assim, remeteu-se a definição ao STJ, que enfrentou a questão **sob o rito** dos recursos repetitivos no Tema 986, com base nos Recursos Especiais n. 1.699.851/TO, 1.692.023/MT, 1.734.902/SP e 1.734.946/SP.

A Primeira Seção do STJ entendeu que, quando as tarifas TUST e TUSD constarem destacadas na fatura de energia elétrica como encargos do consumidor final (seja ele livre ou cativo), integram **a base de cálculo** do ICMS, **nos termos do art. 13, §1º, II, "a", da Lei Complementar n. 87/1996**. A Corte fundamentou que esses valores fazem parte do custo da operação de circulação da energia.

Diante da controvérsia generalizada e da multiplicidade **de ações judiciais**, o STJ modulou **os efeitos da decisão**: ela produz efeitos **a partir da publicação do** acórdão, preservando os contribuintes **que, até 27 de março de 2017**, obtiveram decisão judicial favorável com tutela antecipada vigente.

A decisão favoreceu os fiscos estaduais, mas procurou preservar a segurança **jurídica e a** confiança legítima dos contribuintes, fundamentos frequentemente invocados pela jurisprudência em matéria tributária. Em estudo específico sobre a tributação da energia, Alho Neto (2018) defende que a seletividade do ICMS deve considerar a essencialidade do bem e seus impactos sociais, o que exige análise cautelosa da incidência sobre encargos como TUST e TUSD.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

**A análise realizada** ao longo deste trabalho buscou demonstrar a importância dos institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos no sistema jurídico brasileiro, especialmente **no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal** (STF) relativas ao ICMS. Tais instrumentos processuais e constitucionais vêm se consolidando como ferramentas fundamentais para a uniformização da jurisprudência, a racionalização da atuação da Suprema Corte e a preservação **da segurança jurídica** no campo tributário.

**No que se refere ao ICMS, por se tratar de um dos tributos mais relevantes do país e** com grande impacto na arrecadação dos entes federativos, **as decisões do STF** que envolvem sua **base de cálculo**, isenções, benefícios fiscais e substituição tributária geram efeitos amplos e profundos sobre as finanças públicas **e a atuação dos** contribuintes. Nesses casos, a repercussão geral possibilita que questões constitucionais com grande alcance sejam analisadas sob uma perspectiva objetiva, promovendo a estabilidade normativa e evitando decisões conflitantes nos diversos tribunais do país.

A modulação dos efeitos, **por sua vez**, surge como técnica indispensável para balancear a supremacia da Constituição com a proteção à confiança legítima dos administrados. O uso dessa ferramenta em decisões com relevante impacto fiscal, **como nos casos** do RE 593.849/MG, RE 628.075/RS e RE 574.706/PR, evidencia a preocupação do STF com as consequências econômicas imediatas **de seus julgados**, demonstrando uma atuação institucional sensível às realidades práticas **do Estado e da sociedade**.

Contudo, a modulação dos efeitos deve ser utilizada com cautela e fundamentação sólida, evitando que sua aplicação desvirtue **os princípios da** igualdade, **isonomia e da** justiça fiscal. A adoção recorrente dessa técnica, sem critérios objetivos bem definidos, pode comprometer a efetividade das **decisões judiciais e** fragilizar o papel da Corte como guardiã da Constituição. É necessário, portanto, um constante esforço de equilíbrio entre a efetividade **das decisões e a proteção** do interesse público.

Além disso, o estudo revelou que os efeitos econômicos e jurídicos das decisões com repercussão geral e modulação do STF são significativos, tanto para os contribuintes quanto para o Estado. Empresas precisam se adaptar a novas interpretações e enfrentar desafios operacionais e contábeis. Os Estados, **por sua vez**, veem sua capacidade arrecadatória e seu planejamento fiscal frequentemente impactados, o que reforça a importância da previsibilidade e da transparência nas decisões judiciais. Por fim, constata-se que os institutos estudados são expressões de um constitucionalismo contemporâneo que busca compatibilizar o respeito aos direitos fundamentais, a estabilidade institucional e a funcionalidade **do Estado**. O constante aperfeiçoamento da aplicação da repercussão geral e da modulação dos efeitos deve ser orientado por critérios de justiça, segurança jurídica e responsabilidade fiscal, permitindo uma atuação mais eficiente do Judiciário, sem descuidar da legitimidade democrática e da proteção ao contribuinte.

## REFERÊNCIAS

- DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito** Processual Civil: Meios de impugnação às **decisões judiciais e processos nos tribunais**. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2018. v. 3.
- MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil: processo nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2015. v. 3.
- CUNHA JR., Dirley **da**. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.
- MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional Esquematizado**. 10. ed. rev. e atual. **Rio de Janeiro**: Forense, 2022.
- BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7. ed. **São Paulo**: Saraiva, 2012.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 574.706/PR**. Relatora: **Min. Cármen Lúcia** . Julgado em 13 maio de 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 593.727/RS**. Relator: Min. Gilmar Mendes . Julgado em 03 set. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.
- 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**. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 136, n. 217, p. 1, 11 nov. 1999
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988**.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação**. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 set. 1996**.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 574.706/PR**. Rel. **Min. Cármen Lúcia**, julgado em 15 mar. 2017. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 1.293.453/RS (Tema 1099)**. Rel. **Min. Edson Fachin**, julgado em 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 593.849/MG**. Relator: **Min. Edson Fachin**.

Julgado em 19 out. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BARROSO, Luís Roberto. O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 593.849/MG. Relator: **Min. Edson Fachin**. Julgado em 19 out. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. **Recurso Extraordinário** n. 628.075/RS. Rel. **Min. Edson Fachin**, red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, julgado em 17 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial nº 1.699.851/TO e outros (Tema 986). Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília, DF, julgado em 13 mar. 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>.

ALHO NETO, João de Souza. Seletividade em função da essencialidade: ICMS e energia elétrica. Revista de Direito Tributário Atual, São Paulo, n. 39, p. 63?84, 2018. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/334>.

NOGUEIRA, Pablo dos Santos. TUST e TUSD: funcionamento dos sistemas de transmissão e **distribuição de** energia elétrica e a (im)possibilidade da inclusão de suas tarifas de uso na base de cálculos do ICMS. 2024. 63 f. Monografia (**Graduação em Direito**) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/79497>.

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, n. 13, p. 166?200, 2024. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTIAtual/article/view/2470>.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Reflexões sobre a modulação dos efeitos **das decisões do** STF em matéria tributária. Nomos: Revista **do Programa de Pós-Graduação em** Direito da UFC, v. 38, n. 1, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/32678>.

CHAVES, Paulo. A modulação dos efeitos das **decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal** em controle de constitucionalidade **e a segurança** jurídica em face da Ação Rescisória. Revista **do Tribunal Regional Federal** da 3ª Região, n. 26, 2015. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/500>.

FARIAS, Érika Dias Machado Costa de. Reflexões acerca da modulação de efeitos: **decisões proferidas pelo** STF em matéria tributária. Dissertação (Mestrado em Direito) ? Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/5685>.

PISCITELLI, Tathiane; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. Argumentos orçamentários na modulação de efeitos em matéria tributária: análise pragmática do posicionamento **do Supremo Tribunal Federal**. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 403?422, 2024. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/832>.

D?ALBUQUERQUE, Nadejda Maciel. **A aplicação da** modulação de efeitos **pelo Supremo Tribunal Federal**: análise de jurisprudência dos 10 primeiros anos de **vigência da Lei nº 9.868/99**. 2012. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito) ? Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife, Recife, 2012.

SANCHES, Liliane. A modulação dos efeitos das decisões no controle **de constitucionalidade em** matéria tributária. Monografia (Especialização em Direito Constitucional Aplicado) ? **Escola Superior de Direito Constitucional**, São Paulo, 2012. Publicado na Revista Brasileira **de Direito Constitucional** ? RBDC, n. 20,

jul./dez. 2012. ISSN 1678-9547 (impresso); 1983-2303 (eletrônico). Disponível em: <https://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/8/0>.

MATOS, Bruna Helena da Silva. Limites **de atuação do Supremo Tribunal Federal** na modulação dos **efeitos da decisão no** controle concentrado de constitucionalidade. Artigo científico apresentado como trabalho de **conclusão do Curso de** Especialização em Jurisdição Federal ? Turma 2016, Escola da Magistratura Federal de Santa Catarina ? ESMAFEC, 2016.

OLIVEIRA, Flávio Beicker Barbosa de. **O Supremo Tribunal Federal e a dimensão temporal de suas decisões:** a modulação de efeitos em vista **do princípio da nulidade dos atos** normativos inconstitucionais . São Paulo. Disponível em: [https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/113\\_flavio.pdf](https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/113_flavio.pdf)

MESSINGER, Caroline Cignachi. Modulação de efeitos em matéria tributária: análise **dos critérios de** decisão adotados **pele Supremo Tribunal Federal em casos de** repercussão geral. 2023. 121 f. Dissertação (Mestrado **Profissional em Direito** dos Negócios) ? Escola **de Direito de** São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/ddb052fc-a0d3-4015-b312-e68ab2ed2d1a/download>.

=====

**Arquivo 1:** TCC - Maria Gabriela Sodré Nogueira (11.06).docx (6482 termos)

**Arquivo 2:** [repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1178223/1/Livro\\_Boas\\_Praticas\\_Regulatorias.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1178223/1/Livro_Boas_Praticas_Regulatorias.pdf) (66174 termos)

**Termos comuns:** 447

** ndice de similaridade antigo:** 0,61%

**Novo  ndice de similaridade:** 6,89%

** ndice de agrupamento:** Moderado

O texto abaixo   o conteúdo do documento **Arquivo 1**. Os termos em vermelho foram encontrados no documento **Arquivo 2**. Id da compara o: 7fc6511a51845d3x20

=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO

MARIA GABRIELA SODRÉ NOGUEIRA

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULA O DOS EFEITOS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE A OES DE ICMS



1  
2025

MARIA GABRIELA SODRÉ NOGUEIRA

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de **Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador**.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

Salvador  
2025

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS

Maria Gabriela Sodré Nogueira

[0: Graduanda do Curso de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: maria.nogueira@ucsal.edu.br]

Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

[1: Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Pós-Graduado em Processo Civil pela JusPodium, Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador ? UCSAL, Professor de Direito da Universidade Católica do Salvador. E- mail: carlos.coutinho@pro.ucsal.br.]

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar os institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) relacionadas ao ICMS. Em primeiro plano, busca-se apresentar os conceitos fundamentais desses institutos, destacando sua natureza jurídica, aplicação prática e eventuais exceções. Em seguida, dedica-se especial atenção ao histórico e à evolução da jurisprudência do STF sobre o ICMS, evidenciando sua relevância como tema de repercussão geral e a utilização da modulação dos efeitos como ferramenta de equilíbrio entre segurança jurídica e efetividade. Por fim, com o intuito de contextualizar os impactos práticos dessas decisões, realiza-se um estudo de casos relevantes, com análise dos reflexos econômicos e jurídicos para o sistema tributário e os contribuintes. O estudo fundamenta-se em doutrina especializada, legislação vigente e jurisprudência atual dos tribunais superiores.

Palavras-chave: Repercussão Geral. Modulação dos Efeitos. Impactos Econômicos. ICMS. Supremo Tribunal Federal.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: CONCEITOS E APLICAÇÃO JURÍDICA. 2.1 DEFINIÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL NO DIREITO BRASILEIRO. 2.2 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES: FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS. 2.3 EXCEÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES NA APLICAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 3 O ICMS NO CONTEXTO DAS DECISÕES DO STF. 3.1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE ICMS. 3.2 A RELEVÂNCIA DO ICMS NAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL. 3.3 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES RELACIONADAS AO ICMS 4. IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS DAS DECISÕES COM REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 4.1 IMPACTO ECONÔMICO NAS EMPRESAS E NO SISTEMA TRIBUTÁRIO. 4.2 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES NAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS. 5. ESTUDO DE CASOS RELEVANTES. 5.1 A APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES DE ICMS. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

## 1 INTRODUÇÃO

No ordenamento jurídico brasileiro, as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) que abordam a repercussão geral e a modulação dos efeitos têm gerado grandes implicações para a administração tributária, principalmente no tocante ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Desse modo, se faz necessário analisar como essas decisões impactam o sistema tributário, as arrecadações estaduais e os contribuintes, salientando a relevância da modulação dos efeitos e suas repercussões práticas.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) pode ser definido como um dos tributos de maior importância no Brasil, representando uma parcela considerável da arrecadação estadual. No

entanto, as questões atreladas a constitucionalidade de normas estaduais e a compreensão de leis sobre o ICMS frequentemente geram questões judiciais que podem impactar diretamente as finanças públicas e a segurança jurídica dos contribuintes. Nesse contexto, as decisões do STF que envolvem repercussão geral e modulação dos efeitos têm se tornado fundamentais para a percepção das dinâmicas tributárias e financeiras no país.

A repercussão geral foi integrada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional no 45/2004, com o fulcro em conferir maior eficiência ao julgamento de matérias que afetam um número significativo de pessoas ou que apresentam relevância econômica, política ou social. Essa ferramenta permite que o STF selecione as ações que possuem impacto coletivo, evitando a sobrecarga do Judiciário, e promovendo uma segurança jurídica mais eficaz ao ordenamento brasileiro.

Em ações relacionadas ao ICMS, a repercussão geral é frequentemente invocada em questões referentes à constitucionalidade de leis estaduais, a compreensão de normas tributárias, a discussão da base de cálculo, aplicação de alíquotas e a análise de questões como a inserção de valores específicos na base de cálculo do imposto. Decisões com repercussão geral estabelecem precedentes que devem ser seguidos pelos demais tribunais, promovendo a uniformidade na execução do direito.

As decisões do Supremo, portanto, não apenas resolvem o caso concreto, mas estabelecem precedentes que influenciam a atuação dos tribunais inferiores e a compreensão das regras tributárias pelas administrações estaduais.

Quanto à modulação dos efeitos, esta se refere a um instrumento que possibilita ao STF estabelecer limites temporais para a eficácia de suas decisões, evitando conflitos e insegurança jurídica, conforme previsto no art. 27 da Lei no 9.868/1999. Em ações relacionadas ao ICMS, a modulação se revela essencial quando a decisão pode ter efeitos retroativos que comprometam a arrecadação tributária ou causem desequilíbrio financeiro aos estados.

Nesse sentido, em decisões que identificam a inconstitucionalidade de uma norma referente à base de cálculo do ICMS, a modulação pode ser posta com o fulcro de prevenir que a devolução de valores pagos a maior gere um rombo nas finanças estaduais. Nessas ações, o STF pode estipular que uma referida decisão somente produza efeitos a partir da sua publicação ou a partir de um determinado período passado ou futuro, permitindo que os entes federativos se adequem às novas condições financeiras.

Além disso, as deliberações acerca do ICMS têm impactos diretos na arrecadação dos estados. Quando uma norma é considerada inconstitucional, a perspectiva de devolução de valores pagos indevidamente pode gerar um acréscimo significativo nas demandas judiciais, afetando a previsão de receitas estaduais. A modulação dos efeitos, por outro lado, atua como uma ferramenta de contenção, permitindo que os estados mantenham uma movimentação financeira mais estável enquanto se adaptam às novas interpretações.

Contudo, faz-se necessário afirmar que a modulação não extingue os efeitos danosos para a arrecadação, somente os posterga. Estados que dependem fortemente do referido imposto para financiar suas atividades podem encontrar dificuldades a longo prazo, especialmente se um número considerável de contribuintes decidir pleitear a restituição de valores com base nas decisões do STF, porém esses impactos podem ser mitigados justamente através da modulação, proporcionando um ambiente para que as administrações públicas se ajustem às novas realidades sem um grande comprometimento da

estabilidade financeira.

Portanto, pode-se aferir **que a análise das decisões de** repercussão geral e da modulação dos efeitos revela a pluralidade e complexidade nas relações entre o Judiciário e a administração tributária no Brasil. As questões relacionadas ao ICMS são características desse fenômeno, evidenciando como as decisões do STF podem moldar o cenário tributário e influenciar diretamente a arrecadação dos estados.

A repercussão geral tem papel fundamental na efetivação da **segurança jurídica e** da uniformidade nas decisões, enquanto a modulação dos efeitos serve **como uma ferramenta** para mitigar impactos financeiros imediatos ao Erário. Não obstante, se faz necessário que as instituições, tanto judiciais quanto administrativas, continuem a dialogar para encontrar soluções que sustentem a justiça tributária sem comprometer a saúde financeira dos estados.

Nesse tocante, cabe concluir que as questões relacionadas ao ICMS, não são somente técnicas, como também envolvem aspectos econômicos, sociais e jurídicos que alcançam não somente os cidadãos, como **a administração pública**. O estudo aprofundado desse tema **é fundamental para a** constituição de **um sistema** tributário e jurídico que promova justiça fiscal **e segurança jurídica**, permitindo que estados e contribuintes possam coexistir de forma equilibrada e sustentável.

?**Quais são os impactos da** modulação dos efeitos nas decisões de repercussão geral do STF referentes ao ICMS na relação entre **os princípios da segurança jurídica e** da justiça fiscal??

No referido estudo será utilizado o método hipotético-dedutivo **a partir de** pesquisas bibliográficas e de caráter qualitativo, revisando fontes **já existentes, para** obter dados e argumentos qualificados.

A pesquisa qualitativa proporciona **a análise dos** fatos de maneira subjetiva e interpretativa, sendo mais flexível ao abranger dimensões subjetivas e contextuais, **bem como o** método hipotético dedutivo apresentará **a possibilidade de** formar hipóteses baseadas em informações pré-existentes, **com o intuito de** confirmá-las ou refutá-las **por meio da** dedução lógica e do confronto com a realidade ou com a doutrina e jurisprudência.

## 2 REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: CONCEITOS E APLICAÇÃO JURÍDICA

O **ordenamento jurídico** nacional introduziu, **por meio da** Emenda Constitucional nº 45/2004, a repercussão geral como um requisito para a admissibilidade do recurso extraordinário. Essa alteração **teve como objetivo** racionalizar **o acesso ao** Supremo, direcionando a atividade da Corte **às questões que** ultrapassam os interesses subjetivos das partes e que apresentam relevância jurídica, política, social ou econômica para o sistema jurídico.

Paralelamente, consolidou-se no ordenamento a ferramenta da modulação dos efeitos das decisões judiciais com eficácia vinculante. A aplicação paralela desses dois institutos **contribui para a promoção da** segurança jurídica, previsibilidade e estabilidade das relações jurídicas, sem arriscar a autoridade das deliberações proferidas pela Corte.

**Nesse sentido, a** repercussão geral e a modulação dos efeitos representam ferramentas processuais que reforçam a função do STF como Corte Constitucional, preservando o respeito **ao princípio da** legalidade e à proteção da boa-fé e confiança legítima dos jurisdicionados. A efetivação dos referidos instrumentos, contudo, exige fundamentos sólidos, observância a parâmetros objetivos e, principalmente, **análise do impacto** institucional das decisões.

### 2.1 DEFINIÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL **NO DIREITO BRASILEIRO**

A repercussão geral pode ser dita como uma norma imprescindível **para a racionalização** do acesso ao STF e **para a definição do** papel institucional do Tribunal **no ordenamento jurídico brasileiro**. Instituída **a partir da** reforma constitucional promovida **no ano de** 2004, a repercussão geral foi regulamentada **pela Lei n.º** 11.418/2006 e inserida no Código de Processo Civil de 2015 como instrumento voltado à seleção de recursos extraordinários, permitindo que apenas aqueles que possuam relevância transcendental sejam efetivamente analisados pela Corte Constitucional.

Segundo Fredie Didier Jr., a repercussão geral representa um filtro de admissibilidade recursal que visa preservar o STF **da análise de** questões que não extrapolem os limites subjetivos da lide. O autor afirma que **?**a repercussão geral é um requisito de admissibilidade voltado à seleção de causas com relevância jurídica, política, social ou econômica, que transcendam os interesses das partes? (DIDIER JR., 2018, p. 441). Didier ressalta que o ideal moderno de jurisdição constitucional exige a atuação seletiva da Corte, com **a intenção de** assegurar uma interpretação Constitucional homogênea, e a estabilidade do sistema jurídico.

Por conseguinte, Marinoni observa que a repercussão geral opera uma verdadeira reconfiguração **do papel do** STF, aproximando-o de uma Corte de precedentes à semelhança dos modelos anglo-saxônicos . **De acordo com o** autor, o Supremo passou a não configurar somente como um tribunal de apelação constitucional, para se tornar uma instância voltada à formação de precedentes qualificados, comprometida com **a integridade e** coerência do Direito. Marinoni **destaca que** **?**a repercussão geral representa a transformação do recurso extraordinário **em um instrumento de** proteção objetiva da Constituição, **o que significa que o** STF não julga mais apenas causas concretas, mas, prioritariamente, julga teses constitucionais relevantes? (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 523).

Essa alteração de paradigma implica, como observa a doutrina contemporânea, uma valorização dos aspectos objetivos **do controle de** constitucionalidade. **A posição do** Supremo deixa de se concentrar exclusivamente na lide individual, para priorizar o impacto sistêmico da decisão. Refere-se à transição **de um modelo** subjetivo de jurisdição para um modelo objetivo, onde o foco é a normatividade constitucional e sua interpretação uniforme.

Nesse contexto, a repercussão geral fortalece **o princípio da eficiência** jurisdicional e auxilia no fomento aos direitos fundamentais, ao **permitir que o** STF se debruce sobre os grandes temas constitucionais da sociedade brasileira, com atenção especial às causas estruturantes do sistema jurídico nacional. Portanto, **o conceito de** repercussão geral está intrinsecamente ligado à função institucional do STF como guardião da Constituição, promovendo uma filtragem racional **dos recursos e** incentivando a uniformização do entendimento constitucional, em consonância aos princípios da **segurança jurídica e** da duração razoável do processo.

## 2.2 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES: FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS

A modulação dos efeitos das decisões constitui **importante instrumento de** atividade do STF e dos tribunais superiores, **principalmente no que se refere ao controle de** constitucionalidade. Trata-se de técnica que possibilita que o julgador restrinja os efeitos temporais **de uma decisão** judicial, com **a intenção de** preservar **a segurança jurídica**, o interesse social e a estabilidade das relações jurídicas

consolidadas.

Dirley da Cunha Jr. define a modulação dos efeitos **como uma ferramenta que** ?permite ao Supremo Tribunal Federal excepcionar a regra da eficácia retroativa das decisões em sede de controle de constitucionalidade, **com vistas à** proteção da confiança legítima e à preservação de valores estruturantes **do Estado de** Direito? (Cunha Jr., 2021, p. 1043). **Dessa forma, a** modulação visa mitigar os efeitos de uma declaração de inconstitucionalidade, conferindo-lhe efeitos prospectivos ou delimitando temporalmente sua eficácia.

**De acordo com** Nathalia Masson, **o princípio da** modulação repousa sobre **a necessidade de** conciliar a supremacia da Constituição com **a segurança jurídica**. A autora explica que ?a modulação se justifica quando a imediata incidência **da decisão de** inconstitucionalidade for capaz de gerar graves transtornos, com risco à estabilidade institucional ou a interesses sociais relevantes? (MASSON, 2022, p. 831).

**Nesse sentido, a** técnica permite um critério de ponderação entre a eficácia plena da Constituição e **a preservação da** ordem jurídica vigente.

No plano procedimental, a modulação dos efeitos exige quórum qualificado, conforme estabelecido **no art . 27 da Lei n.º** 9.868/1999, que prevê que, ao declarar a inconstitucionalidade **de uma norma**, o Supremo Tribunal Federal pode, por maioria de dois terços **de seus membros**, restringir os efeitos daquela decisão ou determinar que ela só produza efeitos **a partir de** seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado. Esse quórum elevado é, segundo Marinoni, uma maneira de ?**garantir que a** **alteração** dos efeitos da decisão constitucional ocorra apenas em situações excepcionais, quando claramente justificada pela proteção da **segurança jurídica e** pela preservação de interesses coletivos relevantes? (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 494).

A modulação não está presa somente ao controle concentrado de constitucionalidade, podendo também ser empregada em sede de controle difuso e na sistemática dos precedentes obrigatórios, como nos julgamentos com repercussão geral ou recursos repetitivos. Nesses contextos, a técnica atua **como forma de** transição normativa, fomentando a aplicação progressiva dos novos entendimentos jurisprudenciais.

Assim, a modulação dos efeitos revela-se como uma técnica de responsabilidade institucional do Poder Judiciário, orientada por valores constitucionais e estruturada para evitar rupturas abruptas na ordem jurídica, assegurando a coerência e previsibilidade do sistema legal.

### 2.3 EXCEÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES **NA APLICAÇÃO DA** REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS

Embora os institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos sejam concebidos com fundamentação **em critérios objetivos** e finalidades bem delimitadas, como a racionalização do acesso ao Supremo, a invariabilidade nas decisões judiciais e **a segurança jurídica**, sua **aplicação na prática** revela margens relevantes de flexibilização. Essas exceções decorrem de circunstâncias específicas que propõem uma ponderação entre valores constitucionais distintos, como a isonomia, **o interesse público**, a proteção da confiança legítima **e a efetividade da** jurisdição constitucional.

**No que se refere a** repercussão geral, admite-se a reanálise de temas anteriormente apreciados quando há alteração expressiva no cenário jurídico, político ou social. Isso ocorre, por exemplo, diante de alteração legislativa significativa, transformação do contexto fático ou revisão da orientação

jurisprudencial dominante. Um exemplo ideal é o do Tema 881, em que o STF reavaliou a aplicação de precedente já fixado em razão de mudanças nas circunstâncias jurídicas, reconhecendo nova repercussão geral para certificar a harmonia sistêmica (BRASIL, STF, RE 593.727).

No âmbito da modulação dos efeitos das decisões, estabelecida no art. 27 da Lei nº 9.868/1999, é facultado ao Supremo, por razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social, estabelecer que a aplicabilidade de uma decisão tenha efeitos ex nunc (a partir do momento em que foi proferida), ex tunc (retroativos) ou modulados a partir de parâmetros específicos. Isso ocorreu, por exemplo, no julgamento do RE 574.706, no qual a Corte fixou como marco temporal a data do julgamento dos embargos de declaração, com exceção às ações judiciais e administrativas já propostas, flexibilizando o alcance dos efeitos da decisão de modo favorável aos contribuintes que haviam buscado a tutela jurisdicional anteriormente (BRASIL, STF, RE 574.706/PR).

A doutrina aponta que essa discricionariedade deve ser exercida com cautela e fundamentação robusta. Barroso (2012) caracteriza a modulação como uma técnica de transição constitucional, com o objetivo de mitigar os efeitos de decisões inovadoras, sem comprometer os valores fundamentais do Estado de Direito.

Faz-se necessário observar, também, que a modulação demanda o voto de dois terços dos ministros do STF, conforme exige a legislação vigente. Além disso, a Corte pode estabelecer marcos temporais diferenciados ou critérios subjetivos, como proteger apenas aqueles que postularam suas ações até determinada data, como forma de proteger a boa-fé e o legítimo interesse de partes que confiaram em determinada interpretação vigente.

Nesse sentido, é possível aferir que a execução da repercussão geral e da modulação dos efeitos não se dá de forma engessada, mas admite exceções compatíveis com os princípios constitucionais. Essa flexibilidade permite que a jurisdição constitucional seja exercida de maneira eficiente e justa, adaptando-se às complexidades e dinâmicas da realidade social e jurídica brasileira.

### 3 O ICMS NO CONTEXTO DAS DECISÕES DO STF

#### 3.1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE ICMS

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) constitui um dos tributos mais relevantes do sistema tributário brasileiro, sendo de competência dos entes federativos, conforme dispõe o artigo 155, inciso II, da Constituição Federal de 1988. Desde a promulgação da Carta Magna, o STF tem desempenhado papel fundamental na interpretação e delimitação da aplicabilidade do ICMS, especialmente diante de seu teor complexo e da diversidade de condições de incidência.

Historicamente, a jurisprudência do Supremo sobre o ICMS passou por fases de consolidação, reformulação e refinamento. Nos primeiros anos após a Constituição de 1988, os principais debates giravam em torno da definição das possibilidades de incidência do imposto, principalmente no que se refere à noção de ?circulação de mercadoria? e a caracterização de operações mercantis. O Tribunal fixou o parecer de que a circulação deve implicar transferência de titularidade, excluindo da incidência do imposto operações meramente internas ou de movimentação de estoque (RE 176.626/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 1998).

Outro marco importante foi a determinação da base de cálculo do Imposto, principalmente no tocante à inclusão do ICMS na própria base de cálculo do PIS e da COFINS, tema que culminou no julgamento do

RE 574.706/PR (Tema 69 da repercussão geral). Nessa demanda, a Corte entendeu, **em sua maioria**, que o ICMS não compõe a receita ou faturamento da empresa, razão pela **qual não pode ser inserido na base de** cálculo das contribuições federais. Essa decisão, embora não trate **da aplicação do ICMS** em si, teve impactos profundos sobre a maneira cujo imposto é abordado na contabilidade **das empresas** e na repartição de receitas tributárias.

Em referência à ?guerra fiscal? **entre os entes** federativos, a jurisprudência progrediu **no sentido de** restringir os incentivos fiscais concedidos sem prévia aprovação do CONFAZ (**Conselho Nacional de Política Fazendária**). O Supremo estabeleceu o entendimento da inconstitucionalidade de benefícios fiscais não autorizados, reforçando **a necessidade de** uniformidade **e segurança jurídica** na concessão de incentivos (ADI 2.777/SP e outras).

Mais recentemente, o STF enfrentou questões relacionadas ao ICMS na energia elétrica, **na base de** cálculo da substituição tributária e no comércio eletrônico (e-commerce). Em decisões como no REsp 1.699.851/TO (Tema 986), o Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou o entendimento **de que a** Tarifa **de Uso do Sistema de** Distribuição (TUSD) e a Tarifa **de Uso do Sistema de** Transmissão (TUST), quando cobradas do consumidor final na fatura **de energia elétrica**, integram **a base de cálculo do ICMS**. Essa orientação demonstra a evolução da jurisprudência tributária diante das transformações econômicas e tecnológicas no setor elétrico.

Não obstante, o julgamento do Tema 1099 da repercussão geral (RE 1.293.453/RS), o qual abordou a incidência do ICMS na transferência de mercadorias entre estabelecimentos do mesmo titular, marcou uma virada jurisprudencial significativa. O STF estabeleceu tese **no sentido de que não** incide ICMS na transferência de mercadorias entre estabelecimentos da mesma empresa, por não haver transmissão de propriedade, **o que representa um** retorno às origens da interpretação mais estrita **do conceito de** circulação jurídica.

Dessa forma, tal evolução jurisprudencial demonstra que o STF tem buscado conciliar a autonomia **dos Estados e do Distrito Federal com os princípios da legalidade, não** cumulatividade **e segurança jurídica**, fundamentos do sistema tributário nacional. O ICMS, por sua importância fiscal e complexidade operacional, continuará sendo objeto de debate **no âmbito do** controle concentrado e difuso de constitucionalidade.

### 3.2 A RELEVÂNCIA DO ICMS NAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL

O ICMS, em consequência de seu caráter multifacetado, ao incidir sobre a circulação de mercadorias, prestações **de serviços de** transporte interestadual e intermunicipal **e de comunicação**, tem em sua aplicação inúmeros conflitos interpretativos, o que o torna presença constante na pauta do Supremo, especialmente nas ações com repercussão geral reconhecida.

Já **no que se refere** à repercussão geral, esta **tem como principal** finalidade a racionalização **da atuação da** Suprema Corte, permitindo-lhe julgar apenas os recursos extraordinários que apresentem relevância **do ponto de vista econômico**, político, social ou jurídico (BRASIL, 2004). **No âmbito** tributário, o ICMS se destaca **como um dos** temas mais frequentemente submetidos a esse filtro de admissibilidade, devido ao seu **impacto direto na** arrecadação **dos estados e** nas obrigações fiscais das empresas.

Um dos julgados paradigmáticos é o Recurso Extraordinário n. 574.706/PR, **no qual a** Corte decidiu pela exclusão do ICMS **da base de cálculo do** PIS e da COFINS. O Supremo entendeu que o ICMS, por não

integrar o faturamento das empresas, **não pode ser** incluído como receita bruta **para fins de** incidência dessas contribuições. Essa decisão teve repercussão econômica bilionária, afetando significativamente o recolhimento **da União e o planejamento** tributário das empresas (BRASIL, 2017).

Outro exemplo importante é o Recurso Extraordinário n. 628.075/SP, que discutiu a titularidade ativa do ICMS em operações interestaduais envolvendo energia elétrica. O STF definiu que o ente competente para a cobrança do imposto é o Estado onde ocorre o consumo final da mercadoria, consagrando o princípio do destino e promovendo maior justiça fiscal **entre os Entes** Federativos (BRASIL, 2014).

Além desses casos, inúmeras decisões com repercussão geral abordam temas como guerra fiscal entre os estados, créditos de ICMS, substituição tributária e isenções fiscais. Conforme observa Torres (2022), "o ICMS tornou-se um verdadeiro campo de batalha jurídico, onde se tensionam os limites do federalismo fiscal brasileiro e os direitos dos contribuintes".

A relevância dessas decisões ultrapassa a esfera jurídica, atingindo diretamente **a segurança jurídica**, a previsibilidade econômica e a estabilidade federativa. Em um universo de grande litigiosidade tributária, os precedentes vinculantes estabelecidos em sede de repercussão geral são indispensáveis **para orientar a atividade de** contribuintes e administrações fiscais, **além de contribuir para a** padronização da jurisprudência nacional.

Nesse sentido, o estudo do ICMS sob a luz **das decisões de** repercussão geral é indispensável para compreender as transformações do sistema tributário brasileiro e os desafios enfrentados pelo STF na harmonização dos princípios constitucionais com as demandas fiscais e econômicas contemporâneas.

### 3.3 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES RELACIONADAS AO ICMS

A modulação dos efeitos das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) representa **uma medida de** temperamento da eficácia temporal dos julgados, especialmente no controle de constitucionalidade. Em matéria tributária, particularmente nas ações relacionadas ao ICMS, essa técnica tem sido amplamente aplicada como ferramenta de equilíbrio entre **os princípios da** legalidade, da **segurança jurídica e** da proteção da confiança legítima.

Prevista expressamente **no artigo 27 da Lei nº 9.868/1999**, a modulação permite que o STF, por maioria qualificada de dois terços dos seus membros, determine os efeitos temporais **de suas decisões** por razões **de segurança jurídica** ou de excepcional interesse social. Trata-se **de uma forma de evitar o** chamado "efeito rebote" de decisões que, apesar de corretas **do ponto de vista** constitucional, possam gerar impactos financeiros repentinos ou desorganizar relações jurídicas consolidadas (BARROSO, 2019).

**No contexto do ICMS**, cujas controvérsias envolvem valores expressivos e afetam diretamente os entes subnacionais, a modulação tem sido recorrente. O **exemplo mais emblemático é o** RE 574.706/PR, que tratou da exclusão do ICMS **da base de cálculo do PIS/COFINS**. Após o julgamento do mérito em 2017, o STF demorou quatro anos para decidir sobre a modulação dos efeitos, o que ocorreu em 2021, fixando **que a decisão** só produziria efeitos **a partir de 15 de março de 2017**, data da ata do julgamento do mérito, resguardando apenas os contribuintes que tivessem ajuizado ações ou apresentado pedidos administrativos até essa data (BRASIL, 2021). Essa modulação buscou proteger o erário de um passivo tributário de bilhões de reais, ainda que **em detrimento de** contribuintes que não judicializaram a questão

antes da definição da tese.

Outro caso importante foi o RE 593.849/MG, cujo STF reconheceu o direito à restituição do ICMS pago a maior por substituição tributária progressiva. Contudo, **os efeitos da** decisão foram modulados para valer apenas **a partir da publicação do** acórdão, o que visou impedir efeitos retroativos que afetassem os caixas estaduais e gerassem insegurança na arrecadação tributária.

É possível observar, com fulcro nessas decisões, que a modulação, quando aplicada, reflete uma ponderação entre os valores constitucionais envolvidos, como a estabilidade das contas públicas e a proteção à confiança legítima dos contribuintes. Contudo, autores como Cavalcante (2018) e Chaves (2015) alertam **para os riscos** da banalização da modulação de efeitos, sobretudo quando utilizada **como mecanismo de** contenção de impacto fiscal **em detrimento da** eficácia **do controle de** constitucionalidade. Para esses autores, a modulação **não pode ser utilizada como** substituto **de uma política** fiscal responsável, tampouco deve ferir **o princípio da** separação de poderes ao substituir a função legislativa por arranjos judiciais de conveniência.

**Além disso,** o abuso da modulação pode comprometer a própria efetividade **do controle de** constitucionalidade, criando um paradoxo: declara-se a norma inconstitucional, mas os seus efeitos são mantidos ou diferidos, frustrando o alcance prático da decisão e corroendo a confiança do jurisdicionado na atuação do Poder Judiciário.

Portanto, nas ações tributárias envolvendo o ICMS, a modulação dos efeitos das decisões do STF deve ser utilizada com cautela, observando-se os fundamentos constitucionais que justificam sua aplicação, sem desconsiderar a função primordial da Corte: assegurar a supremacia da Constituição **e garantir a** proteção dos direitos fundamentais, inclusive no campo tributário.

#### 4 IMPACTOS **ECONÔMICOS E JURÍDICOS** DAS DECISÕES COM REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS

##### 4.1 IMPACTO ECONÔMICO **NAS EMPRESAS E NO SISTEMA TRIBUTÁRIO**

As decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) com repercussão geral reconhecida e, especialmente, com modulação de efeitos, produzem impactos econômicos marcantes tanto **para o setor** empresarial quanto **para o equilíbrio** fiscal dos entes federativos. Em matéria tributária, esses efeitos são ainda mais acentuados, considerando que muitas decisões tratam de exações bilionárias, capazes de alterar o planejamento financeiro de empresas **e a estrutura** orçamentária de estados e da União.

**Do ponto de vista** empresarial, os julgamentos envolvendo o ICMS afetam diretamente a apuração de tributos, **o cálculo de** preços, **o fluxo de caixa e** até a competitividade no mercado. O caso paradigmático da exclusão do ICMS **da base de cálculo do** PIS/COFINS (RE 574.706/PR), por exemplo, permitiu que milhares de empresas revisassem os valores recolhidos **nos últimos anos** e buscassem restituições milionárias, o que teve **o potencial de** melhorar temporariamente sua liquidez, impulsionar investimentos e ampliar margens de lucro (ARRUDA, 2024). **No entanto,** a modulação dos efeitos decidida posteriormente restringiu esse benefício apenas às empresas que já possuíam ações judiciais ou procedimentos administrativos em curso, construindo **um cenário de** assimetria entre contribuintes que estavam na mesma situação fática, mas adotaram estratégias jurídicas distintas.

**Além disso,** a insegurança gerada pela indefinição sobre os efeitos temporais das decisões do STF compromete a previsibilidade tributária, que é elemento **essencial para o ambiente de negócios.** Como

argumentam Piscitelli e Araújo (2024), a instabilidade decorrente da morosidade **na definição da** modulação dos efeitos impacta negativamente os investimentos, aumenta **os custos de** conformidade tributária e fragiliza a confiança no sistema de precedentes.

No plano macroeconômico, as decisões do STF sobre o ICMS afetam diretamente a arrecadação pública. Estados extremamente dependentes desse imposto enfrentam desafios fiscais imediatos diante de julgamentos que reconhecem a inconstitucionalidade de determinadas condutas arrecadatórias. O RE 593.849/MG, que tratou do direito à restituição do ICMS pago a maior na substituição tributária, é um exemplo: se não houvesse a modulação dos efeitos, os estados teriam que arcar com uma avalanche de pedidos retroativos de restituição, impactando profundamente seus orçamentos e afetando **a prestação de serviços públicos** essenciais.

**Por outro lado**, os próprios entes federativos se beneficiam da modulação quando conseguem postergar os efeitos de decisões desfavoráveis, mantendo receitas **por um período de** tempo adicional. Essa prática, embora legítima **em muitos casos**, também pode provocar distorções no pacto federativo, sobretudo quando decisões são aplicadas de forma desigual entre contribuintes ou entre diferentes estados, criando **um ambiente de** "guerra fiscal" judicializada.

Portanto, os impactos econômicos das decisões com repercussão geral e modulação de efeitos ultrapassam o aspecto jurídico, alcançando a esfera financeira, contábil e estratégica das empresas, **bem como a organização** fiscal do Estado. **É imprescindível que** essas decisões sejam acompanhadas de previsibilidade, transparência e fundamentação adequada, com fulcro de preservar a confiança dos contribuintes no sistema tributário e evitar desequilíbrios que comprometam a justiça fiscal.

#### 4.2 DESAFIOS **PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS** DECISÕES NAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS

**A implementação das** decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente às que **se aplicam a** repercussão geral e modulação de efeitos, enfrenta diversos desafios na seara tributária. A complexidade do sistema fiscal brasileiro, a morosidade na adequação legislativa e administrativa **e a resistência** dos entes tributantes, compõem **um cenário de** incerteza **e de difícil** operacionalização para os contribuintes **e para a própria Administração** Tributária.

**Um dos principais obstáculos** se encontra na insegurança jurídica gerada pela indefinição sobre o alcance e o momento **de aplicação das decisões**. A morosidade entre o julgamento do mérito e a fixação da modulação dos efeitos, como observado **no caso do** RE 574.706/PR, cria um ambiente dúbio, **no qual os** contribuintes não sabem ao certo se devem ou não adequar suas condutas, se têm direito à restituição ou compensação, ou se correm risco de autuação futura por descumprimento da norma ainda não pacificada.

Ademais, há desafios técnicos relevantes. Muitas decisões do STF, mesmo com repercussão geral, são proferidas sem a devida clareza operacional, **o que dificulta a sua implementação** pelas autoridades fiscais. Por vezes, a carência de definição precisa de conceitos como "ICMS destacado" ou "ICMS recolhido" (**no caso do** PIS/COFINS) permite interpretações divergentes **por parte da** Receita Federal, das secretarias estaduais de fazenda e dos contribuintes, alimentando novos litígios **em vez de** diminuí-los (SABBAG, 2022).

Outro problema recorrente é a inércia administrativa e legislativa à devida efetivação das decisões judiciais. **É comum que** a Fazenda Nacional ou as fazendas estaduais publiquem **atos normativos que**

limitam ou reinterpretam os efeitos de decisões do STF, postergando sua aplicação ou impondo condições adicionais. Essa prática, embora travestida de regulação técnica, muitas vezes representa uma forma velada de desobediência à autoridade das decisões judiciais.

O impacto dessas questões atinge diretamente os procedimentos contábeis-tributários das empresas, que precisam revisar procedimentos, ajustar **sistemas de gestão** fiscal e reavaliar estratégias de compliance. Isso exige capacitação técnica constante e eleva **os custos operacionais**. **Em alguns casos, a insegurança faz com que** empresas posterguem o aproveitamento de créditos ou **a adoção de** novas interpretações tributárias, por receio de autuações ou questões futuras com o Fisco (FARIAS, 2015).

Nesse sentido, **é importante destacar que o STF**, apesar de competente para interpretar a Constituição, não possui função executiva. Assim, a **efetividade de suas decisões** depende da atuação conjunta dos demais Poderes e das instâncias administrativas. **A ausência de** mecanismos automáticos e eficazes de implementação, como ocorre em outros sistemas jurídicos com controle concentrado, compromete a autoridade das decisões e promove a litigiosidade no campo tributário.

Portanto, os desafios **para a implementação das** decisões do STF nas práticas tributárias envolvem não apenas aspectos técnicos e interpretativos, mas também institucionais e culturais. Superá-los exige maior cooperação entre os poderes, respeito à autoridade judicial e fortalecimento da cultura **de segurança jurídica e** previsibilidade no ambiente fiscal brasileiro.

## 5 ESTUDO DE CASOS RELEVANTES

### 5.1 A APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES DE ICMS

#### 5.1.1 Caso 1: Restituição do ICMS pago a maior por substituição tributária (RE 593.849/MG - Tema 201)

O Recurso Extraordinário 593.849/MG, com repercussão geral reconhecida (Tema 201), abordou **a possibilidade de** restituição da **diferença entre o ICMS** pago antecipadamente no regime de substituição tributária progressiva e o valor efetivamente devido na operação final. A substituição tributária pode ser dita **como uma ferramenta** em que um contribuinte antecipa **o pagamento do ICMS** por toda a cadeia de circulação da mercadoria, **com base em** uma presunção de valor futuro.

A tese estabelecida pelo STF foi **de que, se a base de** cálculo efetiva da operação final for inferior à presumida, o contribuinte substituído **tem direito à** restituição da diferença do imposto pago a maior. O entendimento foi firmado em 2016, **no sentido de que a** presunção **não pode ser** absoluta, **sob pena de** violação aos princípios da capacidade contributiva, da razoabilidade e da proibição do enriquecimento sem causa do Estado.

Nesse sentido, **os efeitos da** decisão foram modulados. O STF decidiu que o entendimento teria efeitos ex nunc, ou seja, apenas **a partir da publicação da** ata de julgamento do mérito, ocorrida **em 20 de outubro de** 2016. A Corte justificou a modulação com fundamentos no princípio da segurança jurídica, visando evitar o impacto orçamentário imediato nas finanças **dos estados e** preservar a previsibilidade das relações tributárias. Somente os contribuintes que já haviam ajuizado ações judiciais ou protocolado pedidos administrativos até essa data puderam exercer o direito à restituição dos valores recolhidos indevidamente.

Essa decisão foi fortemente debatida pela doutrina. Como observa Chaves (2015), a modulação quando

excessiva, pode comprometer a isonomia tributária ao limitar o alcance de decisões que visam corrigir distorções constitucionais, enfraquecendo a proteção aos contribuintes.

No caso em questão, acabou por reduzir o alcance prático da tese constitucional, pois muitos contribuintes, confiando na jurisprudência anterior que não reconhecia esse direito, deixaram de buscar o Judiciário. Com isso, acabaram excluídos da possibilidade de restituição, embora estivessem em idêntica situação material aos demais.

#### 5.1.2 Caso 2: Estorno de crédito e guerra fiscal (RE 628.075/RS - Tema 490)

O Recurso Extraordinário 628.075/RS, com repercussão geral reconhecida (Tema 490), analisou a constitucionalidade do estorno proporcional de crédito de ICMS pelo estado de destino, nas hipóteses em que o estado de origem concede benefícios fiscais de forma unilateral, sem aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), em afronta ao disposto no art. 155, §2º, XII, da Constituição Federal e à Lei Complementar nº 24/1975.

A controvérsia insere-se no contexto da chamada "guerra fiscal", em que unidades da federação, na tentativa de atrair investimentos e arrecadação, concedem incentivos fiscais à revelia do pacto federativo, afetando o equilíbrio concorrencial entre os entes e comprometendo a sistemática do ICMS, que é um tributo sujeito à não cumulatividade.

No julgamento, prevaleceu o voto do Ministro Gilmar Mendes, que entendeu como constitucional o art. 8º, I, da LC 24/1975, permitindo o estorno proporcional do crédito de ICMS no estado de destino quando o estado de origem concedeu crédito presumido sem observância das regras constitucionais. A tese fixada foi: "O estorno proporcional de crédito de ICMS efetuado pelo Estado de destino, em razão de crédito fiscal presumido concedido pelo Estado de origem sem autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), não viola o princípio constitucional da não cumulatividade."

Quanto à modulação dos efeitos, o STF conferiu eficácia ex nunc à decisão, estabelecendo que os efeitos jurídicos das relações tributárias já consolidadas fossem preservados. Além disso, determinou que, na ausência de lançamento tributário até então, o estorno só poderia ser aplicado a partir da data da decisão do Plenário, ou seja, de 17 de agosto de 2020.

Essa modulação teve como objetivo proteger situações jurídicas consolidadas e evitar surpresas tributárias retroativas para os contribuintes e para os próprios estados. A decisão reafirma a autoridade do STF como intérprete último da Constituição e defensor do pacto federativo, mas também revela sua preocupação com a segurança jurídica e com a estabilidade das relações fiscais.

Autores como Cavalcante (2018) e Farias (2015) destacam que o julgamento, ao mesmo tempo em que buscou coibir práticas unilaterais lesivas ao federalismo, adotou a modulação dos efeitos como forma de preservar a confiança legítima dos contribuintes e evitar desorganizações abruptas nas relações fiscais já consolidadas. Ainda assim, parte da doutrina alerta que a frequente utilização dessa técnica em matéria tributária pode acabar incentivando condutas marcadas pelo "fato consumado", fragilizando o princípio da supremacia constitucional e comprometendo a previsibilidade normativa no sistema federativo.

#### 5.1.3 Caso 3: ICMS sobre tarifas de energia elétrica ? TUST e TUSD (Tema 986/STJ e Tema 956/STF)

A controvérsia analisada nos Temas 986 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e 956 do Supremo Tribunal Federal (STF) refere-se à inclusão das tarifas de uso do sistema de transmissão (TUST) e de distribuição (TUSD) na base de cálculo do ICMS incidente sobre a energia elétrica. Consumidores

alegavam que tais tarifas não corresponderiam à energia efetivamente consumida e, portanto, não poderiam ser tributadas.

No julgamento do Tema 956, o STF concluiu que a matéria era de natureza infraconstitucional e, por isso, não caberia à Corte decidir sobre o mérito. Assim, remeteu-se a definição ao STJ, que enfrentou a questão sob o rito dos recursos repetitivos no Tema 986, com base nos Recursos Especiais n. 1.699.851/TO, 1.692.023/MT, 1.734.902/SP e 1.734.946/SP.

A Primeira Seção do STJ entendeu que, quando as tarifas TUST e TUSD constarem destacadas na fatura de energia elétrica como encargos do consumidor final (seja ele livre ou cativo), integram a base de cálculo do ICMS, nos termos do art. 13, §1º, II, "a", da Lei Complementar n. 87/1996. A Corte fundamentou que esses valores fazem parte do custo da operação de circulação da energia. Diante da controvérsia generalizada e da multiplicidade de ações judiciais, o STJ modulou os efeitos da decisão: ela produz efeitos a partir da publicação do acórdão, preservando os contribuintes que, até 27 de março de 2017, obtiveram decisão judicial favorável com tutela antecipada vigente.

A decisão favoreceu os fiscos estaduais, mas procurou preservar a segurança jurídica e a confiança legítima dos contribuintes, fundamentos frequentemente invocados pela jurisprudência em matéria tributária. Em estudo específico sobre a tributação da energia, Alho Neto (2018) defende que a seletividade do ICMS deve considerar a essencialidade do bem e seus impactos sociais, o que exige análise cautelosa da incidência sobre encargos como TUST e TUSD.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada ao longo deste trabalho buscou demonstrar a importância dos institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos no sistema jurídico brasileiro, especialmente no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) relativas ao ICMS. Tais instrumentos processuais e constitucionais vêm se consolidando como ferramentas fundamentais para a uniformização da jurisprudência, a racionalização da atuação da Suprema Corte e a preservação da segurança jurídica no campo tributário.

No que se refere ao ICMS, por se tratar de um dos tributos mais relevantes do país e com grande impacto na arrecadação dos entes federativos, as decisões do STF que envolvem sua base de cálculo, isenções, benefícios fiscais e substituição tributária geram efeitos amplos e profundos sobre as finanças públicas e a atuação dos contribuintes. Nesses casos, a repercussão geral possibilita que questões constitucionais com grande alcance sejam analisadas sob uma perspectiva objetiva, promovendo a estabilidade normativa e evitando decisões conflitantes nos diversos tribunais do país.

A modulação dos efeitos, por sua vez, surge como técnica indispensável para balancear a supremacia da Constituição com a proteção à confiança legítima dos administrados. O uso dessa ferramenta em decisões com relevante impacto fiscal, como nos casos do RE 593.849/MG, RE 628.075/RS e RE 574.706/PR, evidencia a preocupação do STF com as consequências econômicas imediatas de seus julgados, demonstrando uma atuação institucional sensível às realidades práticas do Estado e da sociedade.

Contudo, a modulação dos efeitos deve ser utilizada com cautela e fundamentação sólida, evitando que sua aplicação desvirtue os princípios da igualdade, isonomia e da justiça fiscal. A adoção recorrente dessa técnica, sem critérios objetivos bem definidos, pode comprometer a efetividade das decisões judiciais e fragilizar o papel da Corte como guardiã da Constituição. É necessário, portanto, um constante

esforço de equilíbrio entre a **efetividade das** decisões e a **proteção do** interesse público. Além disso, o estudo revelou que os efeitos **econômicos e jurídicos** das decisões com repercussão geral e modulação do STF são significativos, tanto para os contribuintes quanto **para o Estado**. Empresas precisam se adaptar a novas interpretações e enfrentar desafios operacionais e contábeis. Os Estados, **por sua vez**, veem sua capacidade arrecadatória e seu planejamento fiscal frequentemente impactados, **o que reforça a importância da** previsibilidade e da transparência nas decisões judiciais. Por fim, constata-se que os institutos estudados são expressões de um constitucionalismo contemporâneo que busca compatibilizar o respeito aos direitos fundamentais, a estabilidade institucional e a funcionalidade **do Estado**. O constante aperfeiçoamento **da aplicação da** repercussão geral e da modulação dos efeitos deve ser orientado por critérios de justiça, **segurança jurídica e** responsabilidade fiscal, permitindo uma atuação mais eficiente do Judiciário, sem descuidar da legitimidade democrática e da proteção ao contribuinte.

## REFERÊNCIAS

- DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil: Meios de impugnação às decisões judiciais e processos nos tribunais. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2018. v. 3.
- MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Curso de Processo Civil: processo nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais. 2. ed. rev., atual. e ampl. **São Paulo** : **Revista dos Tribunais**, 2015. v. 3.
- CUNHA JR., Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.
- MASSON, Nathalia. Direito Constitucional Esquematizado. 10. ed. rev. e atual. **Rio de Janeiro**: Forense, 2022.
- BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 574.706/PR. Relatora: Min. Cármen Lúcia . Julgado em 13 maio de 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 593.727/RS. Relator: Min. Gilmar Mendes . Julgado em 03 set. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.
- 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 136, n. 217, p. 1, 11 nov. 1999
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto **dos Estados e do Distrito Federal** sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações **de serviços de** transporte interestadual e intermunicipal **e de comunicação**. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF, 16 set. 1996.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 574.706/PR. Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 15 mar. 2017. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 1.293.453/RS (Tema 1099). Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 593.849/MG. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 19 out. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BARROSO, Luís Roberto. O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 593.849/MG. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 19 out. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 628.075/RS. Rel. Min. Edson Fachin, red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, julgado em 17 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.699.851/TO e outros (Tema 986). Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília, DF, julgado em 13 mar. 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>.

ALHO NETO, João de Souza. Seletividade em função da essencialidade: ICMS e energia elétrica. *Revista de Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 39, p. 63?84, 2018. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/334>.

NOGUEIRA, Pablo dos Santos. TUST e TUSD: funcionamento dos sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica e a (im)possibilidade da inclusão de suas tarifas de uso na base de cálculos do ICMS. 2024. 63 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/79497>.

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*, n. 13, p. 166?200, 2024. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTIAtual/article/view/2470>.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Reflexões sobre a modulação dos efeitos das decisões do STF em matéria tributária. *Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 38, n. 1, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/32678>.

CHAVES, Paulo. A modulação dos efeitos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em controle de constitucionalidade e a segurança jurídica em face da Ação Rescisória. *Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região*, n. 26, 2015. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/500>.

FARIAS, Érika Dias Machado Costa de. Reflexões acerca da modulação de efeitos: decisões proferidas pelo STF em matéria tributária. *Dissertação (Mestrado em Direito) ? Pontifícia Universidade Católica de São Paulo*, 2015. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/5685>.

PISCITELLI, Tathiane; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. Argumentos orçamentários na modulação de efeitos em matéria tributária: análise pragmática do posicionamento do Supremo Tribunal Federal. *Revista Estudos Institucionais*, v. 10, n. 2, p. 403?422, 2024. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/832>.

D?ALBUQUERQUE, Nadejda Maciel. A aplicação da modulação de efeitos pelo Supremo Tribunal Federal: análise de jurisprudência dos 10 primeiros anos de vigência da Lei nº 9.868/99. 2012. 134 f. *Dissertação (Mestrado em Direito) ? Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife*, Recife, 2012.

SANCHES, Liliane. A modulação dos efeitos das decisões no controle de constitucionalidade em matéria tributária. Monografia (Especialização em Direito Constitucional Aplicado) ? Escola Superior de Direito

Constitucional, São Paulo, 2012. Publicado na Revista **Brasileira de Direito Constitucional** ? RBDC, n. 20, jul./dez. 2012. ISSN 1678-9547 (impresso); 1983-2303 (eletrônico). Disponível em: <https://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/8/0>.

MATOS, Bruna Helena da Silva. **Limites de atuação** do Supremo Tribunal Federal na modulação dos efeitos da decisão no controle concentrado de constitucionalidade. Artigo científico apresentado como trabalho de conclusão **do Curso de** Especialização em Jurisdição Federal ? Turma 2016, Escola da Magistratura Federal **de Santa Catarina** ? ESMAFEC, 2016.

OLIVEIRA, Flávio Beicker Barbosa de. O Supremo Tribunal **Federal e a** dimensão temporal **de suas decisões**: a modulação de efeitos em vista do princípio da nulidade **dos atos normativos** inconstitucionais . São Paulo. Disponível em: [https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/113\\_flavio.pdf](https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/113_flavio.pdf)

MESSINGER, Caroline Cignachi. Modulação de efeitos em matéria tributária: análise dos critérios de decisão adotados pelo Supremo Tribunal Federal **em casos de** repercussão geral. 2023. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito dos Negócios) ? **Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo**, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/ddb052fc-a0d3-4015-b312-e68ab2ed2d1a/download>.

=====

**Arquivo 1:** [TCC - Maria Gabriela Sodré Nogueira \(11.06\).docx](#) (6482 termos)

**Arquivo 2:**

[direitos.org.br/sites/default/files/2025-05/relatorio\\_de\\_pesquisa\\_final\\_modulacao\\_efeitos\\_strepsli\\_universadefg\\_500525.pdf](#) (10165 termos)

**Termos comuns:** 428

** ndice de similaridade antigo:** 2,63%

**Novo  ndice de similaridade:** 6,60%

** ndice de agrupamento:** Moderado

O texto abaixo   o conteúdo do documento **Arquivo 1**. Os termos em vermelho foram encontrados no documento **Arquivo 2**. Id da compara o: 5860572efa106ddx42

=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO

MARIA GABRIELA SODRÉ NOGUEIRA

IMPACTOS **DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULA O DOS EFEITOS:** UMA  
ANÁLISE DOS CASOS DE A OES DE ICMS

Salvador

1

2025

MARIA GABRIELA SODRÉ NOGUEIRA

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

Salvador

2025

IMPACTOS DAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE AÇÕES DE ICMS

Maria Gabriela Sodré Nogueira

[0: Graduanda do Curso de Direito da Universidade Católica do Salvador. E-mail: maria.nogueira@ucsal.

edu.br]

Prof. Ms. Carlos Alberto José Barbosa Coutinho

[1: Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Pós-Graduado em Processo Civil pela JusPodium, Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador ? UCSAL, Professor de Direito da Universidade Católica do Salvador. E- mail: carlos.coutinho@pro.ucsal.br.]

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar os institutos **da repercussão geral e da modulação dos efeitos no** ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no âmbito **das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF)** relacionadas ao ICMS. Em primeiro plano, busca-se apresentar os conceitos fundamentais desses institutos, destacando sua natureza jurídica, aplicação prática e eventuais exceções. Em seguida, dedica-se especial atenção ao histórico e à evolução **da jurisprudência do STF sobre o ICMS**, evidenciando sua relevância como **tema de repercussão geral e a utilização da modulação dos efeitos** como ferramenta de equilíbrio entre **segurança jurídica e** efetividade. Por fim, com o intuito de contextualizar os impactos práticos dessas decisões, realiza-se um estudo de casos relevantes, com análise dos reflexos econômicos e jurídicos para o sistema tributário e os contribuintes. O estudo fundamenta-se em doutrina especializada, legislação vigente e jurisprudência atual **dos tribunais superiores.**

Palavras-chave: Repercussão Geral. **Modulação dos Efeitos.** Impactos Econômicos. ICMS. **Supremo Tribunal Federal.**

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. **REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: CONCEITOS E APLICAÇÃO JURÍDICA.** 2.1 **DEFINIÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL NO DIREITO BRASILEIRO.** 2.2 **A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES: FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS.** 2.3 **EXCEÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES NA APLICAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS.** 3 O ICMS NO CONTEXTO **DAS DECISÕES DO STF.** 3.1 **HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE ICMS.** 3.2 **A RELEVÂNCIA DO ICMS NAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL.** 3.3 **A MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES RELACIONADAS AO ICMS** 4. **IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS DAS DECISÕES COM REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS.** 4.1 **IMPACTO ECONÔMICO NAS EMPRESAS E NO SISTEMA TRIBUTÁRIO.** 4.2 **DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES NAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS.** 5. **ESTUDO DE CASOS RELEVANTES.** 5.1 **A APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES DE ICMS.** **CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.**

## 1 INTRODUÇÃO

No ordenamento jurídico brasileiro, **as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF)** que abordam **a repercussão geral e a modulação dos efeitos** têm gerado grandes implicações para a administração tributária, principalmente no tocante ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Desse modo, **se faz necessário** analisar como essas decisões impactam o sistema tributário, as arrecadações estaduais e os contribuintes, salientando a relevância **da modulação dos efeitos** e suas repercussões práticas.

**O Imposto sobre** Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) pode ser definido como um dos tributos

de maior importância no Brasil, **representando uma parcela** considerável da arrecadação estadual. No entanto, as questões atreladas **a constitucionalidade de** normas estaduais e a compreensão de leis **sobre o ICMS** frequentemente geram questões judiciais que podem impactar diretamente as finanças públicas **e a segurança jurídica** dos contribuintes. Nesse contexto, **as decisões do STF que** envolvem **repercussão geral e modulação dos efeitos** têm se tornado fundamentais para a percepção das dinâmicas tributárias e financeiras no país.

**A repercussão geral** foi integrada ao ordenamento jurídico brasileiro **por meio da** Emenda Constitucional no 45/2004, com o fulcro em conferir maior eficiência ao julgamento de matérias que afetam um número significativo de pessoas ou que apresentam relevância econômica, política ou social. Essa ferramenta permite que o STF selecione as ações que possuem impacto coletivo, evitando a sobrecarga do Judiciário, e promovendo uma segurança jurídica mais eficaz ao ordenamento brasileiro.

Em ações relacionadas ao ICMS, **a repercussão geral** é frequentemente invocada em questões referentes à constitucionalidade de leis estaduais, a compreensão de normas tributárias, a discussão **da base de cálculo**, aplicação de alíquotas e **a análise de** questões como a inserção de valores específicos **na base de cálculo do** imposto. Decisões **com repercussão geral** estabelecem precedentes que devem ser seguidos pelos demais tribunais, promovendo a uniformidade na execução do direito.

**As decisões do Supremo**, portanto, não apenas resolvem o caso concreto, mas estabelecem precedentes que influenciam a atuação dos tribunais inferiores e a compreensão das regras tributárias pelas administrações estaduais.

**Quanto à modulação dos efeitos**, esta **se refere a** um instrumento que possibilita ao STF estabelecer limites temporais para a eficácia de suas decisões, evitando conflitos **e insegurança jurídica**, conforme **previsto no art. 27 da Lei** no 9.868/1999. Em ações relacionadas ao ICMS, **a modulação se** revela essencial **quando a decisão** pode ter efeitos retroativos que comprometam a arrecadação tributária ou causem desequilíbrio financeiro aos estados.

Nesse sentido, em decisões que identificam **a inconstitucionalidade de uma norma** referente à **base de cálculo do ICMS**, **a modulação** pode ser posta com o fulcro de prevenir que **a devolução de** valores pagos a maior gere um rombo nas finanças estaduais. Nessas ações, o STF pode estipular que uma referida **decisão somente produza efeitos a partir da** sua publicação ou **a partir de** um determinado período passado ou futuro, permitindo que os entes federativos se adequem às novas condições financeiras.

Além disso, as deliberações acerca do ICMS têm impactos diretos na **arrecadação dos estados**. Quando uma norma é considerada inconstitucional, a perspectiva de devolução de valores pagos indevidamente pode gerar um acréscimo significativo nas demandas judiciais, afetando a previsão de receitas estaduais.

**A modulação dos efeitos, por outro lado**, atua como uma ferramenta de contenção, permitindo que os estados mantenham uma movimentação financeira mais estável enquanto se adaptam às novas interpretações.

Contudo, faz-se necessário afirmar **que a modulação não** extingue os efeitos danosos para a arrecadação, somente os posterga. Estados que dependem fortemente do referido imposto para financiar suas atividades podem encontrar dificuldades a longo prazo, especialmente se um número considerável de contribuintes decidir pleitear a restituição de valores com base **nas decisões do STF**, porém esses impactos podem ser mitigados justamente através da modulação, proporcionando um ambiente para que

as administrações públicas se ajustem às novas realidades sem um grande comprometimento da estabilidade financeira.

Portanto, pode-se aferir que a análise **das decisões de repercussão geral e da modulação dos efeitos** revela a pluralidade e complexidade nas relações entre **o Judiciário e** a administração tributária no Brasil. As questões relacionadas ao ICMS são características desse fenômeno, evidenciando como **as decisões do STF** podem moldar o cenário tributário e influenciar diretamente a **arrecadação dos estados**.

A **repercussão geral** tem papel fundamental na efetivação **da segurança jurídica e** da uniformidade nas decisões, enquanto **a modulação dos efeitos** serve como uma ferramenta para mitigar impactos financeiros imediatos ao Erário. Não obstante, **se faz necessário** que as instituições, tanto judiciais quanto administrativas, continuem a dialogar para encontrar soluções que sustentem a justiça tributária sem comprometer a saúde financeira dos estados.

Nesse tocante, cabe concluir que as questões relacionadas ao ICMS, não são somente técnicas, como também envolvem aspectos econômicos, sociais e jurídicos que alcançam não somente os cidadãos, como a administração pública. O estudo aprofundado desse tema é fundamental para a constituição de um sistema tributário e jurídico que promova justiça fiscal e segurança jurídica, permitindo que estados e contribuintes possam coexistir de forma equilibrada e sustentável.

?**Quais são os impactos da modulação dos efeitos nas decisões de repercussão geral do STF** referentes ao ICMS na relação entre **os princípios da segurança jurídica e** da justiça fiscal??

No referido estudo será utilizado o método hipotético-dedutivo **a partir de** pesquisas bibliográficas e de caráter qualitativo, revisando fontes já existentes, para obter dados e argumentos qualificados.

A pesquisa qualitativa proporciona a análise dos fatos de maneira subjetiva e interpretativa, sendo mais flexível ao abranger dimensões subjetivas e contextuais, bem como o método hipotético dedutivo apresentará **a possibilidade de** formar hipóteses baseadas em informações pré-existentes, com o intuito de confirmá-las ou refutá-las **por meio da** dedução lógica e do confronto com a realidade ou com a doutrina e jurisprudência.

## 2 REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS: CONCEITOS E APLICAÇÃO JURÍDICA

O ordenamento jurídico nacional introduziu, **por meio da** Emenda Constitucional nº 45/2004, **a repercussão geral** como um requisito para a admissibilidade do recurso extraordinário. Essa alteração teve como objetivo racionalizar o acesso ao Supremo, direcionando a atividade da Corte às questões que ultrapassam os interesses subjetivos das partes e que apresentam relevância jurídica, política, social ou econômica para o sistema jurídico.

Paralelamente, consolidou-se no ordenamento a ferramenta **da modulação dos efeitos das decisões judiciais** com eficácia vinculante. A aplicação paralela desses dois institutos contribui para a promoção **da segurança jurídica**, previsibilidade e **estabilidade das relações jurídicas**, sem arriscar a autoridade das deliberações **proferidas pela Corte**.

Nesse sentido, **a repercussão geral e a modulação dos efeitos** representam ferramentas processuais que reforçam a função **do STF como** Corte Constitucional, preservando o respeito ao princípio da legalidade e à proteção da boa-fé e **confiança legítima dos** jurisdicionados. A efetivação dos referidos instrumentos, contudo, exige fundamentos sólidos, observância a parâmetros objetivos e, principalmente, análise do impacto institucional das decisões.

## 2.1 DEFINIÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL NO DIREITO BRASILEIRO

A **repercussão geral** pode ser dita como uma norma imprescindível para a racionalização do acesso ao STF e para a definição do papel institucional do Tribunal no ordenamento jurídico brasileiro. Instituída **a partir da** reforma constitucional promovida **no ano de 2004**, **a repercussão geral** foi regulamentada pela Lei n.º 11.418/2006 e inserida no **Código de Processo Civil de 2015** como instrumento voltado à seleção de recursos extraordinários, permitindo que apenas aqueles que possuam relevância transcendental sejam efetivamente analisados pela Corte Constitucional.

Segundo Fredie Didier Jr., **a repercussão geral** representa um filtro de admissibilidade recursal que visa preservar o STF da análise de questões que não extrapolem os limites subjetivos da lide. O autor afirma que **?a repercussão geral** é um requisito de admissibilidade voltado à seleção de causas com relevância jurídica, política, social ou econômica, que transcendam os interesses das partes? (DIDIER JR., 2018, p. 441). Didier ressalta que o ideal moderno de jurisdição constitucional exige a atuação seletiva da Corte, com a intenção de assegurar uma interpretação Constitucional homogênea, **e a estabilidade** do sistema jurídico.

Por conseguinte, Marinoni observa que **a repercussão geral** opera uma verdadeira reconfiguração do papel do STF, aproximando-o de uma Corte de precedentes à semelhança dos modelos anglo-saxônicos . **De acordo com o** autor, o Supremo passou a não configurar somente como um tribunal de apelação constitucional, para se tornar uma instância voltada à formação de precedentes qualificados, comprometida com a integridade e coerência do Direito. Marinoni destaca que **?a repercussão geral** representa a transformação do recurso extraordinário em um instrumento de proteção objetiva da Constituição, o que significa que **o STF não** julga mais apenas causas concretas, mas, prioritariamente, julga teses constitucionais relevantes? (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 523).

Essa alteração de paradigma implica, como observa a doutrina contemporânea, uma valorização dos aspectos objetivos do controle **de constitucionalidade**. **A posição do** Supremo deixa de se concentrar exclusivamente na lide individual, para priorizar o impacto sistêmico da decisão. Refere-se à transição de um modelo subjetivo de jurisdição para um modelo objetivo, onde o foco é a normatividade constitucional e sua interpretação uniforme.

**Nesse contexto**, **a repercussão geral** fortalece **o princípio da** eficiência jurisdicional e auxilia no fomento aos direitos fundamentais, ao permitir que o STF se debruce sobre os grandes temas constitucionais da sociedade brasileira, com atenção especial às causas estruturantes do sistema jurídico nacional. Portanto, o conceito **de repercussão geral** está intrinsecamente ligado à função institucional **do STF como** guardião da Constituição, promovendo uma filtragem racional dos recursos e incentivando a uniformização do entendimento constitucional, em consonância **aos princípios da segurança jurídica e da** duração razoável **do processo**.

## 2.2 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES: FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS

**A modulação dos efeitos das decisões** constitui importante instrumento de atividade **do STF e dos tribunais superiores**, principalmente **no que se refere** ao controle de constitucionalidade. Trata-se de técnica que possibilita que o julgador restrinja os efeitos temporais **de uma decisão** judicial, com a

intenção de preservar a segurança jurídica, o interesse social e a estabilidade das relações jurídicas consolidadas.

Dirley da Cunha Jr. define a modulação dos efeitos como uma ferramenta que ?permite ao Supremo Tribunal Federal excepcionar a regra da eficácia retroativa das decisões em sede de controle de constitucionalidade, com vistas à proteção da confiança legítima e à preservação de valores estruturantes do Estado de Direito? (Cunha Jr., 2021, p. 1043). Dessa forma, a modulação visa mitigar os efeitos de uma declaração de inconstitucionalidade, conferindo-lhe efeitos prospectivos ou delimitando temporalmente sua eficácia.

De acordo com Nathalia Masson, o princípio da modulação repousa sobre a necessidade de conciliar a supremacia da Constituição com a segurança jurídica. A autora explica que ?a modulação se justifica quando a imediata incidência da decisão de inconstitucionalidade for capaz de gerar graves transtornos, com risco à estabilidade institucional ou a interesses sociais relevantes? (MASSON, 2022, p. 831). Nesse sentido, a técnica permite um critério de ponderação entre a eficácia plena da Constituição e a preservação da ordem jurídica vigente.

No plano procedimental, a modulação dos efeitos exige quórum qualificado, conforme estabelecido no art . 27 da Lei n.º 9.868/1999, que prevê que, ao declarar a inconstitucionalidade de uma norma, o Supremo Tribunal Federal pode, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela decisão ou determinar que ela só produza efeitos a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado. Esse quórum elevado é, segundo Marinoni, uma maneira de ?garantir que a alteração dos efeitos da decisão constitucional ocorra apenas em situações excepcionais, quando claramente justificada pela proteção da segurança jurídica e pela preservação de interesses coletivos relevantes? (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 494).

A modulação não está presa somente ao controle concentrado de constitucionalidade, podendo também ser empregada em sede de controle difuso e na sistemática dos precedentes obrigatórios, como nos julgamentos com repercussão geral ou recursos repetitivos. Nesses contextos, a técnica atua como forma de transição normativa, fomentando a aplicação progressiva dos novos entendimentos jurisprudenciais.

Assim, a modulação dos efeitos revela-se como uma técnica de responsabilidade institucional do Poder Judiciário, orientada por valores constitucionais e estruturada para evitar rupturas abruptas na ordem jurídica, assegurando a coerência e previsibilidade do sistema legal.

### 2.3 EXCEÇÕES E FLEXIBILIZAÇÕES NA APLICAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS

Embora os institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos sejam concebidos com fundamentação em critérios objetivos e finalidades bem delimitadas, como a racionalização do acesso ao Supremo, a invariabilidade nas decisões judiciais e a segurança jurídica, sua aplicação na prática revela margens relevantes de flexibilização. Essas exceções decorrem de circunstâncias específicas que propõem uma ponderação entre valores constitucionais distintos, como a isonomia, o interesse público, a proteção da confiança legítima e a efetividade da jurisdição constitucional.

No que se refere a repercussão geral, admite-se a reanálise de temas anteriormente apreciados quando há alteração expressiva no cenário jurídico, político ou social. Isso ocorre, por exemplo, diante de

alteração legislativa significativa, transformação do contexto fático ou revisão da orientação jurisprudencial dominante. Um exemplo ideal é o **do Tema 881, em que o STF reavaliou a aplicação de precedente** já fixado em razão de mudanças nas circunstâncias jurídicas, reconhecendo nova repercussão geral para certificar a harmonia sistêmica (BRASIL, STF, RE 593.727).

**No âmbito da modulação dos efeitos das decisões, estabelecida no art. 27 da Lei nº 9.868/1999, é facultado ao Supremo, por razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social, estabelecer que a aplicabilidade de uma decisão tenha efeitos ex nunc (a partir do momento em que foi proferida), ex tunc (retroativos) ou modulados a partir de parâmetros específicos. Isso ocorreu, por exemplo, no julgamento do RE 574.706, no qual a Corte fixou como marco temporal a data do julgamento dos embargos de declaração, com exceção às ações judiciais e administrativas já propostas, flexibilizando o alcance dos efeitos da decisão de modo favorável aos contribuintes que haviam buscado a tutela jurisdicional anteriormente (BRASIL, STF, RE 574.706/PR).**

A doutrina aponta que essa discricionariedade deve ser exercida com cautela e fundamentação robusta. Barroso (2012) caracteriza a modulação como uma técnica de transição constitucional, **com o objetivo de mitigar os efeitos de decisões inovadoras, sem comprometer os valores fundamentais do Estado de Direito.**

Faz-se necessário observar, também, **que a modulação** demanda o voto **de dois terços** dos ministros do STF, conforme exige a legislação vigente. Além disso, a Corte pode estabelecer marcos temporais diferenciados ou critérios subjetivos, como proteger apenas aqueles que postularam suas ações até determinada data, como forma de proteger a boa-fé e o legítimo interesse de partes que confiaram em determinada interpretação vigente.

Nesse sentido, é possível aferir que a execução **da repercussão geral e da modulação dos efeitos** não se dá de forma engessada, mas admite exceções compatíveis com os princípios constitucionais. Essa flexibilidade permite que a jurisdição constitucional seja exercida de maneira eficiente e justa, adaptando-se às complexidades e dinâmicas da realidade social e jurídica brasileira.

### 3 O ICMS NO CONTEXTO DAS DECISÕES DO STF

#### 3.1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE ICMS

**O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)** constitui um dos tributos mais relevantes do sistema tributário brasileiro, sendo de competência dos entes federativos, conforme dispõe o artigo 155, inciso II, da Constituição Federal de 1988. Desde a promulgação da Carta Magna, o STF tem desempenhado papel fundamental na interpretação e delimitação da aplicabilidade do ICMS, especialmente diante de seu teor complexo e da diversidade de condições de incidência.

Historicamente, **a jurisprudência do Supremo sobre o ICMS** passou por fases de consolidação, reformulação e refinamento. Nos primeiros anos após a Constituição de 1988, os principais debates giravam em torno da definição das possibilidades de incidência do imposto, principalmente **no que se refere** à noção de ?circulação de mercadoria? e a caracterização de operações mercantis. O Tribunal fixou o parecer **de que a** circulação deve implicar transferência de titularidade, excluindo da incidência do imposto operações meramente internas ou de movimentação de estoque (RE 176.626/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 1998).

Outro marco importante foi a determinação **da base de cálculo do** Imposto, principalmente no tocante à

inclusão do ICMS na própria **base de cálculo do PIS** e da COFINS, tema que culminou **no julgamento do RE 574.706/PR (Tema 69 da repercussão geral)**. Nessa demanda, a Corte entendeu, **em sua maioria**, que o ICMS não compõe a receita ou faturamento da empresa, razão pela qual não pode ser inserido **na base de cálculo das contribuições** federais. Essa decisão, embora não trate da aplicação do ICMS em si, teve impactos profundos sobre a maneira cujo imposto é abordado na contabilidade das empresas e na repartição de receitas tributárias.

Em referência à ?guerra fiscal? entre os entes federativos, a jurisprudência progrediu **no sentido de restringir os incentivos fiscais concedidos sem prévia aprovação** do CONFAZ (**Conselho Nacional de Política Fazendária**). O Supremo estabeleceu o entendimento da **inconstitucionalidade de benefícios fiscais** não autorizados, reforçando **a necessidade de uniformidade e segurança jurídica** na concessão de incentivos (ADI 2.777/SP e outras).

**Mais recentemente**, o STF enfrentou questões relacionadas ao ICMS na energia elétrica, **na base de cálculo** da substituição tributária e no comércio eletrônico (e-commerce). **Em decisões como** no REsp 1.699.851/TO (Tema 986), o **Superior Tribunal de Justiça (STJ)** consolidou **o entendimento de que a Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) e a Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST)**, quando cobradas do consumidor final na fatura **de energia elétrica**, integram **a base de cálculo do ICMS**. Essa orientação demonstra a evolução da jurisprudência tributária diante das transformações econômicas e tecnológicas no setor elétrico.

Não obstante, **o julgamento do Tema 1099 da repercussão geral** (RE 1.293.453/RS), o qual abordou a incidência do ICMS na transferência de mercadorias entre estabelecimentos do mesmo titular, marcou uma virada jurisprudencial significativa. O STF estabeleceu tese **no sentido de que não** incide ICMS na transferência de mercadorias entre estabelecimentos da mesma empresa, por não haver transmissão de propriedade, o que representa um retorno às origens da interpretação mais estrita **do conceito de** circulação jurídica.

Dessa forma, tal evolução jurisprudencial demonstra que o STF tem buscado conciliar a autonomia **dos Estados e do Distrito Federal** com **os princípios da** legalidade, não cumulatividade e segurança jurídica, fundamentos do sistema tributário nacional. O ICMS, por sua importância fiscal e complexidade operacional, continuará sendo objeto de debate **no âmbito do controle concentrado e difuso de** **constitucionalidade**.

### 3.2 A RELEVÂNCIA DO ICMS NAS DECISÕES DE REPERCUSSÃO GERAL

O ICMS, **em consequência de** seu caráter multifacetado, ao incidir sobre a circulação de mercadorias, prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, tem em sua aplicação inúmeros conflitos interpretativos, **o que o** torna presença constante na pauta do Supremo, especialmente nas ações **com repercussão geral reconhecida**.

Já **no que se refere** à repercussão geral, esta tem como principal finalidade a racionalização da atuação da Suprema Corte, permitindo-lhe julgar apenas os recursos extraordinários que apresentem relevância do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico (BRASIL, 2004). No âmbito tributário, o ICMS se destaca como um dos temas mais frequentemente submetidos a esse filtro de admissibilidade, devido ao seu impacto direto na **arrecadação dos estados** e nas obrigações fiscais das empresas.

Um dos julgados paradigmáticos é o **Recurso Extraordinário n. 574.706/PR**, **no qual a** Corte decidiu pela

exclusão **do ICMS da base de cálculo do PIS** e da COFINS. O Supremo entendeu que o ICMS, por não integrar o faturamento das empresas, não pode ser incluído como receita bruta **para fins de** incidência dessas contribuições. Essa decisão teve repercussão econômica bilionária, afetando significativamente o recolhimento da União e o planejamento tributário das empresas (BRASIL, 2017).

Outro exemplo importante é o **Recurso Extraordinário n. 628.075/SP**, que discutiu a titularidade ativa do ICMS **em operações interestaduais** envolvendo energia elétrica. O STF definiu que o ente competente **para a cobrança do** imposto é o Estado onde ocorre o consumo final da mercadoria, consagrando **o princípio do** destino e promovendo maior justiça fiscal entre os Entes Federativos (BRASIL, 2014).

Além desses casos, inúmeras decisões **com repercussão geral** abordam temas como guerra fiscal entre os estados, créditos de ICMS, substituição tributária e isenções fiscais. Conforme observa Torres (2022), "o ICMS tornou-se um verdadeiro campo de batalha jurídico, onde se tensionam os limites do federalismo fiscal brasileiro e os direitos dos contribuintes".

A relevância dessas decisões ultrapassa a esfera jurídica, atingindo diretamente **a segurança jurídica, a** previsibilidade econômica **e a estabilidade** federativa. Em um universo de grande litigiosidade tributária, os precedentes vinculantes estabelecidos **em sede de repercussão geral** são indispensáveis para orientar a atividade de contribuintes e administrações fiscais, além de contribuir para a padronização da jurisprudência nacional.

Nesse sentido, o estudo do ICMS sob a luz **das decisões de repercussão geral** é indispensável para compreender as transformações do sistema tributário brasileiro e os desafios enfrentados pelo STF na harmonização dos princípios constitucionais com as demandas fiscais e econômicas contemporâneas.

### 3.3 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES RELACIONADAS AO ICMS

**A modulação dos efeitos das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF)** representa uma medida de temperamento da eficácia temporal dos julgados, especialmente no controle de constitucionalidade. **Em matéria tributária**, particularmente nas ações relacionadas ao ICMS, essa técnica tem sido amplamente aplicada como ferramenta de equilíbrio entre **os princípios da** legalidade, **da segurança jurídica e da** proteção da confiança legítima.

Prevista expressamente **no artigo 27 da Lei nº 9.868/1999**, a modulação permite que o STF, por maioria qualificada **de dois terços** dos seus membros, determine os efeitos temporais de suas decisões **por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social**. Trata-se de uma forma de evitar o chamado "efeito rebote" de decisões que, apesar de corretas do ponto de vista constitucional, possam gerar impactos financeiros repentinos ou desorganizar relações jurídicas consolidadas (BARROSO, 2019).

**No contexto do ICMS**, cujas controvérsias envolvem valores expressivos e afetam diretamente os entes subnacionais, **a modulação tem** sido recorrente. O exemplo mais emblemático é o RE 574.706/PR, **que tratou da** exclusão **do ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS**. **Após o julgamento do mérito** em 2017, o STF demorou quatro anos para decidir **sobre a modulação dos efeitos**, o que ocorreu em 2021, fixando **que a decisão** só produziria **efeitos a partir de** 15 de março de 2017, data **da ata do julgamento do mérito**, resguardando apenas **os contribuintes que** tivessem ajuizado ações ou apresentado **pedidos administrativos até essa data** (BRASIL, 2021). Essa modulação buscou proteger o erário de um passivo

tributário de bilhões de reais, ainda que em detrimento **de contribuintes que** não judicializaram a questão antes da definição da tese.

Outro caso importante foi o RE 593.849/MG, cujo STF reconheceu o direito à restituição do ICMS pago a maior por substituição tributária progressiva. Contudo, **os efeitos da decisão foram** modulados para valer apenas **a partir da publicação do acórdão**, o que visou impedir efeitos retroativos que afetassem os caixas estaduais e gerassem insegurança na arrecadação tributária.

É possível observar, com fulcro nessas **decisões, que a modulação**, quando aplicada, reflete uma ponderação entre os valores constitucionais envolvidos, como **a estabilidade das** contas públicas e **a proteção à confiança legítima dos contribuintes**. Contudo, autores como Cavalcante (2018) e Chaves (2015) alertam para os riscos da banalização **da modulação de efeitos**, sobretudo quando utilizada como mecanismo de contenção de impacto fiscal em detrimento da eficácia do controle de constitucionalidade. Para esses autores, **a modulação não** pode ser utilizada como substituto de uma política fiscal responsável, tampouco deve ferir **o princípio da** separação de poderes ao substituir a função legislativa por arranjos judiciais de conveniência.

**Além disso**, o abuso da modulação pode comprometer a própria efetividade do controle de constitucionalidade, criando um paradoxo: declara-se a norma inconstitucional, mas os seus efeitos são mantidos ou diferidos, frustrando o alcance prático da decisão e corroendo a confiança do jurisdicionado na atuação **do Poder Judiciário**.

Portanto, nas ações tributárias envolvendo o ICMS, **a modulação dos efeitos das decisões do STF** deve ser utilizada com cautela, observando-se os fundamentos constitucionais que justificam sua aplicação, sem desconsiderar a função primordial da Corte: assegurar a supremacia da Constituição **e garantir a** proteção dos direitos fundamentais, inclusive no campo tributário.

#### 4 IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS **DAS DECISÕES COM REPERCUSSÃO GERAL E MODULAÇÃO DOS EFEITOS**

##### 4.1 IMPACTO ECONÔMICO NAS EMPRESAS E NO SISTEMA TRIBUTÁRIO

As decisões proferidas **pelo Supremo Tribunal Federal (STF) com repercussão geral reconhecida** e, especialmente, **com modulação de efeitos**, produzem impactos econômicos marcantes tanto para o setor empresarial quanto para o equilíbrio fiscal dos entes federativos. **Em matéria tributária**, esses efeitos são ainda mais acentuados, considerando que muitas decisões tratam de exações bilionárias, capazes de alterar o planejamento financeiro de empresas e a estrutura orçamentária de estados e da União.

Do ponto de vista empresarial, os julgamentos envolvendo o ICMS afetam diretamente a apuração de tributos, o cálculo de preços, o fluxo de caixa e até a competitividade no mercado. O caso paradigmático da exclusão **do ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS** (RE 574.706/PR), por exemplo, permitiu que milhares de empresas revisassem os valores recolhidos **nos últimos anos** e buscassem restituições milionárias, o que teve o potencial de melhorar temporariamente sua liquidez, impulsionar investimentos e ampliar margens de lucro (ARRUDA, 2024). No entanto, **a modulação dos efeitos** decidida posteriormente restringiu esse benefício apenas **às empresas que** já possuíam ações judiciais ou procedimentos administrativos em curso, construindo um cenário de assimetria entre contribuintes que estavam na mesma situação fática, mas adotaram estratégias jurídicas distintas.

Além disso, a insegurança gerada pela indefinição **sobre os efeitos** temporais **das decisões do STF**

compromete a previsibilidade tributária, que é elemento essencial para o ambiente de negócios. Como argumentam Piscitelli e Araújo (2024), a instabilidade decorrente da morosidade na definição **da modulação dos efeitos** impacta negativamente os investimentos, aumenta os custos de conformidade tributária e fragiliza **a confiança no** sistema de precedentes.

No plano macroeconômico, **as decisões do STF sobre o ICMS** afetam diretamente a arrecadação pública. Estados extremamente dependentes desse imposto enfrentam desafios fiscais imediatos diante de julgamentos que reconhecem **a inconstitucionalidade de** determinadas condutas arrecadatórias. O RE 593.849/MG, **que tratou do** direito à restituição do ICMS pago a maior na substituição tributária, é um exemplo: se não houvesse **a modulação dos efeitos**, os estados teriam que arcar com uma avalanche de pedidos retroativos de restituição, impactando profundamente seus orçamentos e afetando a prestação de serviços públicos essenciais.

**Por outro lado**, os próprios entes federativos se beneficiam da modulação quando conseguem postergar **os efeitos de** decisões desfavoráveis, mantendo receitas por um **período de tempo** adicional. Essa prática, embora legítima em muitos casos, também pode provocar distorções no pacto federativo, sobretudo quando decisões são aplicadas de forma desigual entre contribuintes ou entre diferentes estados, criando um ambiente de "guerra fiscal" judicializada.

Portanto, **os impactos econômicos das decisões com repercussão geral e modulação de efeitos** ultrapassam o aspecto jurídico, alcançando a esfera financeira, contábil e estratégica das empresas, bem como a organização fiscal do Estado. É imprescindível que essas decisões sejam acompanhadas de previsibilidade, transparência e fundamentação adequada, com fulcro de preservar a confiança dos contribuintes no sistema tributário e evitar desequilíbrios que comprometam a justiça fiscal.

#### 4.2 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES NAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS

A implementação **das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF)**, especialmente às que se aplicam **a repercussão geral e modulação de efeitos**, enfrenta diversos desafios na seara tributária. A complexidade do sistema fiscal brasileiro, a morosidade na adequação legislativa e administrativa e a resistência dos entes tributantes, compõem um cenário de incerteza e de difícil operacionalização **para os contribuintes** e para a própria Administração Tributária.

Um dos principais obstáculos se encontra na insegurança jurídica gerada pela indefinição sobre o alcance e o momento de aplicação das decisões. A morosidade **entre o julgamento do mérito** e a fixação **da modulação dos efeitos, como observado no caso do** RE 574.706/PR, cria um ambiente dúbio, no qual os contribuintes não sabem ao certo se devem ou não adequar suas condutas, se têm direito à restituição ou compensação, ou se correm risco de autuação futura por descumprimento da norma ainda não pacificada.

Ademais, há desafios técnicos relevantes. Muitas **decisões do STF**, mesmo **com repercussão geral**, são proferidas sem a devida clareza operacional, o que dificulta a sua implementação pelas autoridades fiscais. Por vezes, a carência de definição precisa de conceitos como "ICMS destacado" ou "ICMS recolhido" (**no caso do PIS/COFINS**) permite interpretações divergentes por parte da Receita Federal, das secretarias estaduais de fazenda e dos contribuintes, alimentando novos litígios em vez de diminuí-los (SABBAG, 2022).

Outro problema recorrente é a inércia administrativa e legislativa à devida efetivação **das decisões**

judiciais. É comum que a **Fazenda Nacional** ou as fazendas estaduais publiquem atos normativos que limitam ou reinterpretam **os efeitos de decisões do STF**, postergando sua aplicação ou impondo condições adicionais. Essa prática, embora travestida de regulação técnica, muitas vezes representa uma forma velada de desobediência à autoridade **das decisões judiciais**.

O impacto dessas questões atinge diretamente os procedimentos contábeis-tributários das empresas, que precisam revisar procedimentos, ajustar sistemas de gestão fiscal e reavaliar estratégias de compliance. Isso exige capacitação técnica constante e eleva os custos operacionais. **Em alguns casos**, a insegurança faz com que empresas posterguem o aproveitamento de créditos ou a adoção de novas interpretações tributárias, por receio de autuações ou questões futuras com o Fisco (FARIAS, 2015). Nesse sentido, é importante destacar que o STF, apesar de competente para interpretar a Constituição, não possui função executiva. Assim, a efetividade de suas decisões depende da atuação conjunta dos demais Poderes e das instâncias administrativas. A ausência de mecanismos automáticos e eficazes de implementação, como ocorre em outros sistemas jurídicos **com controle concentrado**, compromete a autoridade das decisões e promove a litigiosidade no campo tributário.

Portanto, os desafios para a implementação **das decisões do STF** nas práticas tributárias envolvem não apenas aspectos técnicos e interpretativos, mas também institucionais e culturais. Superá-los exige maior cooperação entre os poderes, respeito à autoridade judicial e fortalecimento da cultura **de segurança jurídica e** previsibilidade no ambiente fiscal brasileiro.

## 5 ESTUDO DE CASOS RELEVANTES

### 5.1 A APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS NAS AÇÕES DE ICMS

5.1.1 Caso 1: Restituição do ICMS pago a maior por substituição tributária (RE 593.849/MG - Tema 201) O Recurso Extraordinário 593.849/MG, **com repercussão geral reconhecida** (Tema 201), abordou **a possibilidade de** restituição da diferença entre o ICMS pago antecipadamente **no regime de** substituição tributária progressiva e o valor efetivamente devido na operação final. A substituição tributária pode ser dita como uma ferramenta em que um contribuinte antecipa **o pagamento do ICMS** por toda a cadeia de circulação da mercadoria, **com base em** uma presunção de valor futuro.

A tese estabelecida pelo STF foi de que, se **a base de cálculo** efetiva da operação final for inferior à presumida, o contribuinte substituído tem direito à restituição da diferença do imposto pago a maior. O entendimento foi firmado em 2016, **no sentido de que a** presunção não pode ser absoluta, **sob pena de violação aos princípios da** capacidade contributiva, **da razoabilidade e** da proibição do **enriquecimento sem causa** do Estado.

Nesse sentido, **os efeitos da decisão foram** modulados. **O STF decidiu** que o entendimento teria **efeitos ex nunc**, ou seja, apenas **a partir da publicação da ata de julgamento do mérito**, ocorrida em 20 de outubro de 2016. A Corte justificou **a modulação com** fundamentos **no princípio da segurança jurídica**, visando evitar o impacto orçamentário imediato nas finanças **dos estados e** preservar a previsibilidade das relações tributárias. Somente **os contribuintes que** já haviam ajuizado ações judiciais ou protocolado **pedidos administrativos até essa data** puderam exercer o direito à restituição dos valores recolhidos indevidamente.

Essa decisão foi fortemente debatida pela doutrina. Como observa Chaves (2015), a modulação quando excessiva, pode comprometer a isonomia tributária ao **limitar o alcance** de decisões que visam corrigir distorções constitucionais, enfraquecendo a proteção aos contribuintes.

No caso em questão, acabou por reduzir o alcance prático da tese constitucional, pois muitos contribuintes, confiando na jurisprudência anterior que não reconhecia esse direito, deixaram de buscar o Judiciário. Com isso, acabaram excluídos **da possibilidade de** restituição, embora estivessem em idêntica situação material aos demais.

#### 5.1.2 Caso 2: Estorno de crédito e guerra fiscal (RE 628.075/RS - Tema 490)

O Recurso Extraordinário 628.075/RS, **com repercussão geral reconhecida** (Tema 490), analisou a constitucionalidade do estorno proporcional de crédito **de ICMS pelo estado de destino, nas hipóteses em que o** estado de origem concede **benefícios fiscais de** forma unilateral, sem aprovação **do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)**, em afronta ao **disposto no art. 155, §2º, XII, ?g?,** da Constituição Federal e à Lei Complementar nº 24/1975.

A controvérsia insere-se **no contexto da** chamada "guerra fiscal", em que unidades da federação, na tentativa de atrair investimentos e arrecadação, concedem incentivos fiscais à revelia do pacto federativo, afetando o equilíbrio concorrencial entre os entes e comprometendo a sistemática do ICMS, que é um tributo sujeito à não cumulatividade.

No julgamento, prevaleceu **o voto do Ministro Gilmar Mendes**, que entendeu como constitucional o art. 8º, I, da LC 24/1975, permitindo o estorno proporcional do crédito de ICMS **no estado de destino** quando o estado de origem concedeu crédito presumido sem observância das regras constitucionais. A tese fixada foi: "O estorno proporcional de crédito de ICMS efetuado **pelo Estado de destino, em** razão de crédito fiscal presumido concedido **pelo Estado de** origem sem autorização **do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)**, não viola o princípio constitucional da não cumulatividade.?"

**Quanto à modulação dos efeitos**, o STF conferiu **eficácia ex nunc à** decisão, estabelecendo **que os efeitos** jurídicos das relações tributárias já consolidadas fossem preservados. Além disso, determinou **que, na ausência de** lançamento tributário até então, o estorno só poderia ser aplicado **a partir da data da** decisão do Plenário, **ou seja, de** 17 de agosto de 2020.

Essa modulação teve como objetivo proteger **situações jurídicas consolidadas** e evitar surpresas tributárias retroativas **para os contribuintes** e para os próprios estados. A decisão reafirma a autoridade **do STF como** intérprete último da Constituição e defensor do pacto federativo, mas também revela sua preocupação **com a segurança jurídica e com a estabilidade das relações** fiscais.

Autores como Cavalcante (2018) e Farias (2015) destacam que o julgamento, **ao mesmo tempo em que** buscou coibir práticas unilaterais lesivas ao federalismo, adotou **a modulação dos efeitos** como forma de preservar **a confiança legítima dos contribuintes** e evitar desorganizações abruptas nas relações fiscais já consolidadas. Ainda assim, parte da doutrina alerta que a frequente utilização dessa técnica **em matéria tributária** pode acabar incentivando condutas marcadas pelo "fato consumado", fragilizando **o princípio da** supremacia constitucional e comprometendo a previsibilidade normativa no sistema federativo.

#### 5.1.3 Caso 3: ICMS sobre tarifas **de energia elétrica ? TUST e TUSD** (Tema 986/STJ e Tema 956/STF)

A controvérsia analisada nos Temas 986 **do Superior Tribunal de Justiça (STJ)** e 956 **do Supremo Tribunal Federal (STF)** refere-se à inclusão das tarifas **de uso do sistema de transmissão (TUST) e de**

distribuição (TUSD) na base de cálculo do ICMS incidente sobre a energia elétrica. Consumidores alegavam que tais tarifas não corresponderiam à energia efetivamente consumida e, portanto, não poderiam ser tributadas.

No julgamento do Tema 956, o STF concluiu que a matéria era de natureza infraconstitucional e, por isso, não caberia à Corte decidir sobre o mérito. Assim, remeteu-se a definição ao STJ, que enfrentou a questão sob o rito dos recursos repetitivos no Tema 986, com base nos Recursos Especiais n. 1.699.851/TO, 1.692.023/MT, 1.734.902/SP e 1.734.946/SP.

A Primeira Seção do STJ entendeu que, quando as tarifas TUST e TUSD constarem destacadas na fatura de energia elétrica como encargos do consumidor final (seja ele livre ou cativo), integram a base de cálculo do ICMS, nos termos do art. 13, §1º, II, "a", da Lei Complementar n. 87/1996. A Corte fundamentou que esses valores fazem parte do custo da operação de circulação da energia. Diante da controvérsia generalizada e da multiplicidade de ações judiciais, o STJ modulou os efeitos da decisão: ela produz efeitos a partir da publicação do acórdão, preservando os contribuintes que, até 27 de março de 2017, obtiveram decisão judicial favorável com tutela antecipada vigente.

A decisão favoreceu os fiscos estaduais, mas procurou preservar a segurança jurídica e a confiança legítima dos contribuintes, fundamentos frequentemente invocados pela jurisprudência em matéria tributária. Em estudo específico sobre a tributação da energia, Alho Neto (2018) defende que a seletividade do ICMS deve considerar a essencialidade do bem e seus impactos sociais, o que exige análise cautelosa da incidência sobre encargos como TUST e TUSD.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada ao longo deste trabalho buscou demonstrar a importância dos institutos da repercussão geral e da modulação dos efeitos no sistema jurídico brasileiro, especialmente no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) relativas ao ICMS. Tais instrumentos processuais e constitucionais vêm se consolidando como ferramentas fundamentais para a uniformização da jurisprudência, a racionalização da atuação da Suprema Corte e a preservação da segurança jurídica no campo tributário.

No que se refere ao ICMS, por se tratar de um dos tributos mais relevantes do país e com grande impacto na arrecadação dos entes federativos, as decisões do STF que envolvem sua base de cálculo, isenções, benefícios fiscais e substituição tributária geram efeitos amplos e profundos sobre as finanças públicas e a atuação dos contribuintes. Nesses casos, a repercussão geral possibilita que questões constitucionais com grande alcance sejam analisadas sob uma perspectiva objetiva, promovendo a estabilidade normativa e evitando decisões conflitantes nos diversos tribunais do país.

A modulação dos efeitos, por sua vez, surge como técnica indispensável para balancear a supremacia da Constituição com a proteção à confiança legítima dos administrados. O uso dessa ferramenta em decisões com relevante impacto fiscal, como nos casos do RE 593.849/MG, RE 628.075/RS e RE 574.706/PR, evidencia a preocupação do STF com as consequências econômicas imediatas de seus julgados, demonstrando uma atuação institucional sensível às realidades práticas do Estado e da sociedade.

Contudo, a modulação dos efeitos deve ser utilizada com cautela e fundamentação sólida, evitando que sua aplicação desvirtue os princípios da igualdade, isonomia e da justiça fiscal. A adoção recorrente dessa técnica, sem critérios objetivos bem definidos, pode comprometer a efetividade das decisões

judiciais e fragilizar o papel da Corte como guardiã da Constituição. É necessário, portanto, um constante esforço de equilíbrio entre a efetividade das decisões e a proteção **do interesse público**.

**Além disso**, o estudo revelou **que os efeitos** econômicos e jurídicos **das decisões com repercussão geral** e modulação do STF são significativos, tanto **para os contribuintes** quanto para o Estado. Empresas precisam se adaptar a novas interpretações e enfrentar desafios operacionais e contábeis. Os Estados, **por sua vez**, veem sua capacidade arrecadatória e seu planejamento fiscal frequentemente impactados, o que reforça a importância da previsibilidade e da transparência nas decisões judiciais.

Por fim, constata-se que os institutos estudados são expressões de um constitucionalismo contemporâneo que busca compatibilizar o respeito aos direitos fundamentais, a estabilidade institucional e a funcionalidade do Estado. O constante aperfeiçoamento da aplicação **da repercussão geral e da modulação dos efeitos** deve ser orientado por critérios de justiça, **segurança jurídica** e responsabilidade fiscal, permitindo uma atuação mais eficiente do Judiciário, sem descuidar da legitimidade democrática e da proteção ao contribuinte.

## REFERÊNCIAS

- DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil: Meios de impugnação às **decisões judiciais e processos** nos tribunais. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2018. v. 3.
- MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Curso **de Processo Civil**: processo nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais. 2. ed. rev., atual. e ampl. **São Paulo** : **Revista dos Tribunais**, 2015. v. 3.
- CUNHA JR., Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.
- MASSON, Nathalia. Direito Constitucional Esquematizado. 10. ed. rev. e atual. **Rio de Janeiro**: Forense, 2022.
- BARROSO, Luís Roberto. Interpretação **e aplicação da** Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 7. ed. **São Paulo**: Saraiva, 2012.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 574.706/PR**. Relatora: **Min. Cármen Lúcia** . Julgado em 13 maio de 2021. **Disponível em**: <https://www.stf.jus.br>.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 593.727/RS**. Relator: **Min. Gilmar Mendes** . Julgado em 03 set. 2020. **Disponível em**: <https://www.stf.jus.br>.
- 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**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 136, n. 217, p. 1, 11 nov. 1999
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. Lei Complementar nº 87, **de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto **dos Estados e do Distrito Federal** sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 set. 1996.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 574.706/PR**. Rel. **Min. Cármen Lúcia**, julgado em 15 mar. 2017. **Disponível em**: <https://www.stf.jus.br>.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 1.293.453/RS (Tema 1099)**. Rel. **Min.**

Edson Fachin, julgado em 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 593.849/MG. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 19 out. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BARROSO, Luís Roberto. O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 593.849/MG. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 19 out. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 628.075/RS. Rel. Min. Edson Fachin, red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, julgado em 17 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.699.851/TO e outros (Tema 986). Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília, DF, julgado em 13 mar. 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>.

ALHO NETO, João de Souza. Seletividade em função da essencialidade: ICMS e energia elétrica. Revista de Direito Tributário Atual, São Paulo, n. 39, p. 63?84, 2018. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/334>.

NOGUEIRA, Pablo dos Santos. TUST e TUSD: funcionamento dos sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica e a (im)possibilidade da inclusão de suas tarifas de uso na base de cálculos do ICMS. 2024. 63 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/79497>.

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, n. 13, p. 166?200, 2024. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTIAtual/article/view/2470>.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Reflexões sobre a modulação dos efeitos das decisões do STF em matéria tributária. Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 38, n. 1, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/32678>.

CHAVES, Paulo. A modulação dos efeitos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em controle de constitucionalidade e a segurança jurídica em face da Ação Rescisória. Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, n. 26, 2015. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/500>.

FARIAS, Érika Dias Machado Costa de. Reflexões acerca da modulação de efeitos: decisões proferidas pelo STF em matéria tributária. Dissertação (Mestrado em Direito) ? Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/5685>.

PISCITELLI, Tathiane; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. Argumentos orçamentários na modulação de efeitos em matéria tributária: análise pragmática do posicionamento do Supremo Tribunal Federal. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 403?422, 2024. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/832>.

D?ALBUQUERQUE, Nadejda Maciel. A aplicação da modulação de efeitos pelo Supremo Tribunal Federal: análise de jurisprudência dos 10 primeiros anos de vigência da Lei nº 9.868/99. 2012. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito) ? Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife, Recife, 2012.

SANCHES, Liliane. A modulação dos efeitos das decisões no controle de constitucionalidade em matéria

**tributária**. Monografia (Especialização em Direito Constitucional Aplicado) ? Escola Superior de Direito Constitucional, São Paulo, 2012. Publicado na Revista Brasileira de Direito Constitucional ? RBDC, n. 20, jul./dez. 2012. ISSN 1678-9547 (impresso); 1983-2303 (eletrônico). Disponível em: <https://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/8/0>.

MATOS, Bruna Helena da Silva. Limites de atuação **do Supremo Tribunal Federal** na **modulação dos efeitos da decisão no controle concentrado de constitucionalidade**. Artigo científico apresentado como trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Jurisdição Federal ? Turma 2016, Escola da Magistratura Federal de Santa Catarina ? ESMAFEC, 2016.

OLIVEIRA, Flávio Beicker Barbosa de. **O Supremo Tribunal Federal e a dimensão temporal de suas decisões: a modulação de efeitos em vista do princípio da nulidade dos atos** normativos inconstitucionais . São Paulo. Disponível em: [https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/113\\_flavio.pdf](https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/113_flavio.pdf)

MESSINGER, Caroline Cignachi. **Modulação de efeitos em matéria tributária: análise dos critérios de decisão adotados pelo Supremo Tribunal Federal em casos de repercussão geral**. 2023. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito dos Negócios) ? Escola de Direito **de São Paulo**, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/ddb052fc-a0d3-4015-b312-e68ab2ed2d1a/download>.