



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
(UFRJ)  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E  
ECONÔMICAS - FACULDADE NACIONAL DE  
DIREITO (FND)**

**GABRIEL AGUILAR MARTINS**

**Rio de Janeiro  
2025**



**GABRIEL AGUILAR MARTINS**

**O EFEITO VINCULANTE DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE  
ABSTRATO DAS LEIS ESTADUAIS E MUNICIPAIS: UM ESTUDO ACERCA DA  
REVISÃO JUDICIAL, MODULAÇÃO E JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Luigi Bonizzato**.

**Rio de Janeiro**

**2025**

### CIP - Catalogação na Publicação

A386e      Aguilar Martins, Gabriel  
O EFEITO VINCULANTE DO CONTROLE DE  
CONSTITUCIONALIDADE ABSTRATO DAS LEIS ESTADUAIS E  
MUNICIPAIS: UM ESTUDO ACERCA DA REVISÃO JUDICIAL,  
MODULAÇÃO E JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL / Gabriel  
Aguilar Martins. -- Rio de Janeiro, 2025.  
42 f.

Orientador: Luigi Bonizzato.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2025.

1. Controle de Constitucionalidade Abstrato. 2.  
Vinculação Constitucional. 3. Modulação de efeitos.  
4. Jurisdição Constitucional. 5. Processo  
legislativo municipal e estadual. I. Bonizzato,  
Luigi, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos  
pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.



**O EFEITO VINCULANTE DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE  
ABSTRATO DAS LEIS ESTADUAIS E MUNICIPAIS: UM ESTUDO ACERCA DA  
REVISÃO JUDICIAL, MODULAÇÃO E JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Luigi Bonizzato.

Data da Aprovação:            /    /

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

**Rio de Janeiro  
2025**

*À Virgem Maria.*

*Dizendo “SIM” ao nascimento de Jesus  
permitiu o anúncio do Evangelho.*

## RESUMO

O objetivo deste trabalho de conclusão de curso (TCC) é explorar em profundidade acadêmica o efeito vinculante, sua relação intrínseca com a segurança jurídica e a técnica da modulação de efeitos, especificamente no âmbito do controle abstrato de leis estaduais e municipais. Será analisado como esses institutos interagem entre si e quais os desafios e nuances de sua aplicação na complexa estrutura federativa brasileira a partir da análise da jurisdição constitucional, bem como a sua modulação vinculativa. Partindo desta premissa, será feita uma abordagem sobre a segurança jurídica desse controle das normas infraconstitucionais e suas implicações no ordenamento pátrio.

**Palavras-chave:** Efeito Vinculante; Segurança Jurídica; Modulação de efeitos; Controle de constitucionalidade abstrato; Leis municipais; Leis estaduais.

## ABSTRACT

The objective of this final project is to explore in depth the binding effect, its intrinsic relationship with legal certainty, and the technique of modulating effects, specifically within the scope of abstract review of state and municipal laws. It will analyze how these institutions interact with each other and the challenges and nuances of their application within the complex Brazilian federative structure, based on an analysis of constitutional jurisdiction and its binding modulation. Based on this premise, the paper will address the legal certainty of this review of infraconstitutional norms and its implications for the national legal system.

**Keywords:** Binding Effect; Legal Certainty; Modulation of Effects; Abstract Review of Constitutionality; Municipal Laws; State Laws.

## SUMÁRIO

### Introdução

1. Os pressupostos de admissibilidade do controle abstrato de normas perante o Supremo Tribunal Federal

1.1. Controle abstrato de constitucionalidade: conceito, características gerais, definição e natureza

1.2. O controle abstrato de constitucionalidade no processo constitucional e suas peculiaridades

2. Controle abstrato de constitucionalidade de normas estaduais e municipais: competência e parâmetros de controle

2.1. Hipóteses do controle abstrato de constitucionalidade de leis estaduais e municipais

2.2. A Jurisprudência do STF e Ampliação da Competência dos Tribunais de Justiça de Primeira Instância

3. O efeito vinculante no controle concentrado de constitucionalidade

3.1. Conceito e fundamentos do efeito vinculante

3.2. Distinções essenciais: efeito vinculante vs. Coisa julgada

3.3. Alcance subjetivo: sujeitos vinculados e limites

3.4. Alcance objetivo: a controvérsia sobre a vinculação dos fundamentos determinantes (*ratio decidendi*)

3.5. Mecanismos de garantia da vinculação: a reclamação constitucional

4. Modulação dos efeitos das decisões em controle de constitucionalidade

4.1. Fundamentação legal e constitucional da modulação de efeitos

- 4.2. Objetivos e justificativas da modulação de efeitos
- 4.3. Tipos de Modulação (Temporal, Espacial e Pessoal)
- 4.4. Critérios para a modulação e objetivos
- 5. Modulação de efeitos em nível estadual/municipal
  - 5.1. Casos de modulação constitucional (IPTU e ICMS)
- 6. Segurança jurídica e a revisão judicial
  - 6.1. A relação entre efeito vinculante e segurança jurídica
  - 6.2. Desafios em casos constitucionais
  - 6.3. Conciliação entre a segurança jurídica e a necessidade de correção de rumos jurisprudenciais
- Conclusão
- Bibliografia



## INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro, em sua complexidade e dinamismo, estabeleceu um robusto sistema de controle de constitucionalidade, essencial para a manutenção da supremacia da Constituição Federal, é caracterizado por uma abordagem mista, que integra tanto o modelo difuso quanto o concentrado. O controle difuso permite que qualquer juiz ou tribunal, ao apreciar um caso concreto, declare incidentalmente a inconstitucionalidade de uma norma. Por outro lado, o controle concentrado é exercido por órgãos judiciais específicos, notadamente o Supremo Tribunal Federal (STF) e os Tribunais de Justiça (TJs) estaduais, por meio de ações de natureza abstrata, cujo objetivo precípua é a defesa da higidez do texto constitucional e a exclusão de normas incompatíveis do ordenamento jurídico pátrio.

A existência de um sistema de controle de constitucionalidade, com suas múltiplas vias, naturalmente corrobora para evidenciar a questão da uniformidade interpretativa. A dualidade do controle, com a coexistência das vias difusa e concentrada, embora amplie o acesso à revisão constitucional, intrinsecamente cria o risco de interpretações divergentes em diferentes instâncias judiciais. Nesse cenário, o efeito vinculante surge como um mecanismo constitucional estratégico concebido para centralizar e harmonizar a interpretação constitucional, isso garante que a interpretação da Constituição, estabelecida pelas mais altas cortes, seja uniformemente observada em todo o Poder Judiciário e pela Administração Pública, portanto, é fundamental para reforçar a supremacia da Constituição e prevenir o caos jurídico que poderia advir de um sistema puramente difuso.

No cerne deste sistema encontra-se o efeito vinculante, um atributo essencial das decisões proferidas em controle concentrado que, ao transcender o caso singular, a decisão com efeito vinculante transforma-se em um precedente obrigatório, potencializando a força das decisões de controle concentrado. Essa característica confere às decisões do STF um papel que vai além da mera resolução de litígios, transformando-as em diretrizes jurisprudenciais robustas. O efeito vinculante, assim, funciona como uma ferramenta de gestão da jurisprudência, permitindo ao STF direcionar a aplicação das normas constitucionais em todo o sistema jurídico, influenciando não apenas os resultados de casos específicos, mas o panorama legal de forma mais ampla.

A modulação constitucional em torno das normas infraconstitucionais advém de um sistema de controle normativo que busca sintonizar as normas estaduais e municipais à norma

constitucional. Esse sistema garante a segurança jurídica do processo legislativo nas mais diversas esferas de poder, sendo emanadas as leis em um contexto normativo o mais próximo da legalidade possível. Sendo assim, o controle abstrato garante a modulação constitucional das normas de maneira eficaz, garantindo, portanto, a higidez democrática nos diversos âmbitos da administração pública, respeitando seus princípios e bases legais.

## **1. OS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE DO CONTROLE ABSTRATO DE NORMAS PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

### **1.1. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE: CONCEITO, CARACTERÍSTICAS GERAIS, DEFINIÇÃO E NATUREZA**

A jurisdição constitucional<sup>1</sup> é aquela que determina o que está de acordo com a Constituição Federal, é responsável por interpretar e controlar a constitucionalidade das leis e dos atos normativos. O direito processual constitucional tem por finalidade evitar e proteger os ataques aos direitos consagrados no texto constitucional, sendo assim, é um instrumento importante para a preservação e garantia das liberdades públicas. A matéria de jurisdição estudada neste trabalho é relacionada ao controle de constitucionalidade abstrato, que tem por fundamento o controle de constitucionalidade das normas sob os critérios da suprema corte.

O controle abstrato de constitucionalidade<sup>2</sup> é um mecanismo jurídico fundamental para a manutenção da estabilidade e integridade da Constituição. Ele se ocupa primariamente de resolver questões que envolvem a norma jurídica em si, ou sua interpretação, e não um

---

<sup>1</sup>A jurisdição constitucional tem por finalidade a regularidade da Constituição, ou seja, o processo constitucional é o meio de controle da Constituição. Desta feita, dividimos o curso de direito processual constitucional em três partes: 1. Controle de Constitucionalidade — que investiga a jurisdição constitucional no sentido restrito; 2. Writs Constitucionais — que estuda a jurisdição constitucional das liberdades, ou seja, o controle das liberdades; 3. Defesa da Cidadania — que examina a jurisdição constitucional política, cujo objeto é o controle político. **Direito Processual Constitucional**. SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton/ p.23. 6ª Edição - São Paulo: 2012.

<sup>2</sup>O controle de constitucionalidade, tal como o conhecemos hoje, é uma ideia com dupla paternidade. Ao lado de John Marshall, presidente da Suprema Corte norte-americana à época da já mencionada decisão *Marbury v. Madison*, e principal autor intelectual da argumentação que levou à criação do controle judicial de constitucionalidade nos Estados Unidos, está sem dúvida nenhuma o nome de Hans Kelsen, autor de um dos anteprojetos da constituição austríaca de 1924 e, posteriormente, juiz do Tribunal Constitucional da Áustria. Se, com Marshall, é colocada em prática a ideia de controle de constitucionalidade, o projeto de Kelsen dá vida à ideia de um tribunal especificamente encarregado desse controle e monopolizador das decisões de Inconstitucionalidade. **O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública**. AFONSO DA SILVA, Virgílio. Revista de Direito Administrativo (2009): pp. 197-227.

caso concreto ou um conflito de interesses subjetivo entre partes. Por essa razão, é categorizado como um processo objetivo.

O efeito vinculante do controle de constitucional abstrato é realizado pelo STF<sup>3</sup>, sem vínculo a um caso concreto, com o objetivo de declarar se determinada lei ou ato normativo é compatível com a Constituição. Sendo assim, deve-se ter em conta que o decisionismo judicial é o fenômeno em que as decisões judiciais são pautadas mais pela vontade, valores ou convicções pessoais do juiz, do que pela interpretação estrita da lei ou da Constituição<sup>4</sup>. Em termos práticos, o juiz decide conforme sua própria visão de justiça, muitas vezes sem se ancorar de forma adequada nas normas positivas ou princípios objetivos.

A essência do controle abstrato reside na defesa da Constituição e do princípio da constitucionalidade, buscando a eliminação de atos normativos que sejam incompatíveis com a Carta Magna. Nesse modelo, o poder de determinar o que é ou não constitucional é atribuído ao STF, a mais alta corte do Poder Judiciário, que possui autonomia para assegurar a plena e efetiva valoração e força da Constituição frente a outras normas. O objetivo primordial é retirar do ordenamento jurídico a lei ou ato normativo eivado de inconstitucionalidade, por conter um vício que ofende a Constituição Federal.

A compreensão do controle abstrato é aprofundada pela sua distinção em relação ao controle difuso, também conhecido como controle concreto ou incidental, neste, a avaliação da constitucionalidade de um ato infraconstitucional ocorre dentro das condições específicas de um caso concreto e particular. A questão da constitucionalidade surge incidentalmente à lide principal, ou seja, o objetivo primário da ação não é a verificação da constitucionalidade da norma, mas a resolução de um direito subjetivo em um caso específico. Se o ato for

---

<sup>3</sup> A Corte Constitucional não se encontra inserida como uma nova instância no complexo das jurisdições ordinárias. Ao revés, desempenha uma função especial — a jurisdição constitucional. Ela não atua como uma instância de revisão ou como um Tribunal ou um Supertribunal de revisão, destinada a examinar a legitimidade dos julgados de Tribunais inferiores. Sua competência não resulta de uma cláusula geral, sendo definida precisamente na Lei Fundamental. Inexiste também via processual própria até o *Bundesverfassungsgericht*. **Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha.** MENDES, Gilmar Ferreira. — 6. ed. — São Paulo: Saraiva, 2014.

<sup>4</sup> A Constituição Federal de 1988 organiza o Poder Judiciário no texto dos artigos 92 a 126. Os órgãos do Poder Judiciário têm por função compor conflitos de interesses em cada caso concreto, isto é o que se chama de “função jurisdicional” ou simplesmente “jurisdição”. Portanto, no âmbito do Estado Democrático, a função do Poder Judiciário “consiste em aplicar a lei a casos concretos, para assegurar a soberania da justiça e a realização dos direitos individuais nas relações sociais”. Ainda, “independente dos demais, possui a função precípua de julgar os conflitos de interesses que surgem na sociedade, fazendo aplicar a lei ao caso concreto”. Assim, para desempenho da função jurisdicional, estabeleceu-se a jurisdição, concebida como o poder do Estado, entre as suas atividades soberanas, de formular e fazer atuar a vontade da lei, quando o sujeito do conflito de interesses, deduzindo sua pretensão, invocá-la do Estado. Billialva Teixeira, Odelmir - Súmula vinculante: perigo ou solução. Campinas: Russell Editores, 2008.

julgado inconstitucional por meio do método difuso, sua execução é afastada apenas para aquela situação concreta em que seria aplicado, e a norma permanece válida para todas as outras ocasiões.

Os efeitos da decisão são, em regra, *inter partes* (válidos apenas para as partes do caso) e *ex tunc* (retroativos), este sistema pode ser exercido por qualquer juiz ou tribunal, daí sua denominação: "difuso". Em contrapartida, o controle concentrado/abstrato é realizado exclusivamente pelo STF, o que justifica sua denominação: "concentrado". Neste método, o objetivo da ação é verificar a constitucionalidade do ato normativo em tese, independentemente da existência de um caso concreto, não há partes litigando interesses pessoais, mas sim "legitimados" que atuam em defesa da ordem constitucional.

Como a verificação ocorre em um contexto geral, os efeitos da decisão são, em regra, *erga omnes* (aplicáveis a todos) e *ex tunc* (retroativos, invalidando os efeitos desde o início do ato). O controle abstrato é operacionalizado por meio de ações específicas, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO). Essa distinção é crucial para compreender a natureza e o alcance das decisões judiciais no controle de constitucionalidade, enquanto o controle difuso protege direitos subjetivos em casos individuais, o controle abstrato visa proteger a própria ordem constitucional de forma objetiva e geral.

Nos termos do art. 102, I, a<sup>5</sup>, c/c o art. 103, I a IX<sup>6</sup>, da Constituição, compete ao Supremo Tribunal Federal decidir a ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Presidente da República, pela Mesa do Senado, pela Mesa da Câmara dos Deputados, pela Mesa de uma Assembleia Legislativa Estadual, por um Governador de Estado, pelo Procurador-geral da República, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou

---

<sup>5</sup>Art. 102. "Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;" (grifos do autor).

<sup>6</sup>Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. (grifos do autor).

por partido político com representação no Congresso Nacional ou por confederação sindical ou organização de classe de âmbito nacional.

As disposições do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal que disciplinavam o controle abstrato de normas, ainda sob o sistema da Constituição de 1967/69, continuaram a ser aplicada com base no princípio da continuidade até a entrada em vigor da Lei n. 9.868, datada de 10 de novembro de 1999<sup>7</sup>. Com o advento da ação declaratória de constitucionalidade (EC n. 3, de 1993), o controle abstrato de normas no Brasil experimentou um aperfeiçoamento. É verdade que a ação declaratória nasceu com algumas limitações no que concerne à legitimação e ao objeto. O direito de propositura restou limitado ao Presidente da República, à Mesa da Câmara dos Deputados à Mesa do Senado e ao Procurador-geral da República, e o objeto, à lei ou ao ato normativo federal, a EC n. 45/2004 ampliou a legitimação da ADC, que passa a ser a mesma da ADIn (art.103 da CF/88).

## **1.2. O CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE NO PROCESSO CONSTITUCIONAL E SUAS PECULIARIDADES**

O objetivo primordial é remover leis ou atos normativos do ordenamento jurídico que são considerados inconstitucionais em tese ou em abstrato. Diferentemente do controle difuso, onde a decisão apenas afasta um indivíduo dos efeitos de uma lei inconstitucional em um caso específico, o controle abstrato busca a invalidação da norma para todos. No controle abstrato, não existem "partes" no sentido clássico, ou seja, indivíduos ou entidades litigando interesses ou direitos pessoais, em vez disso há "legitimados" que atuam em nome da ordem constitucional para proteger a própria Constituição de normas inconstitucionais.

O CPC é geralmente inaplicável, de forma automática e subsidiária, ao controle abstrato de constitucionalidade. Os dois sistemas são fundamentalmente divergentes e incompatíveis: o CPC é projetado para disputas pessoais e subjetivas, enquanto o controle abstrato é um processo objetivo que visa salvaguardar a norma constitucional. As regras

---

<sup>7</sup> O art. 27 da lei 9.868/1999 versa sobre **modulação dos efeitos** da decisão de inconstitucionalidade, ou seja, a possibilidade de restringir os efeitos da decisão ou de decidir que ela só terá validade a partir daquele momento (efeito *ex nunc*): “Art. 27: Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado”. (grifos do autor).

processuais específicas para o processo objetivo são estabelecidas em leis próprias, como as Leis 9.868/1999 (supracitada) e 9.882/1999<sup>8</sup>.

Devido à ausência de partes e lide, o conceito de coisa julgada (imutabilidade e indiscutibilidade do conteúdo de uma decisão) aplicado em processos subjetivos não se aplica ao controle abstrato. Aplicar a coisa julgada no sentido subjetivo ao controle abstrato tornaria o sistema ineficaz e contrário à segurança e estabilidade social, pois impediria o STF de controlar continuamente as normas para manter a tranquilidade estatal. Os "legitimados" são órgãos ou entidades constitucionalmente autorizados, e não indivíduos agindo por interesse pessoal, seu propósito exclusivo é remover normas e atos inconstitucionais do sistema jurídico, impulsionados por um dever constitucional de proteger a integridade da Constituição, e não por interesses pessoais ou coletivos.

## **2. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS: COMPETÊNCIA E PARÂMETRO DE CONTROLE**

### **2.1. HIPÓTESES DO CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS ESTADUAIS E MUNICIPAIS**

Interessante foi a inovação apresentada pelo constituinte de 1988 ao encarregar ao “Estado a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição estadual” (consoante no dispositivo no art. 125, §2, CRFB)<sup>9</sup>. Portanto, sempre que houver alguma inconstitucionalidade ou omissão na

---

<sup>8</sup> O art. 10 da lei nº 9.882/1999 afirma que decisão final proferida em **ADPF** também tem eficácia contra todos (*erga omnes*) e efeito vinculante, característica fundamental do controle abstrato de constitucionalidade: “*Julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental*”. (grifos do autor).

<sup>9</sup> Consoante a isto, segue a votação probatória deste tema no plenário do Supremo: “O poder de que dispõe qualquer juiz ou tribunal para deixar de aplicar a lei inconstitucional a determinado processo (...) pressupõe a invalidade da lei e, com isso, a sua nulidade. A faculdade de negar aplicação à lei inconstitucional corresponde ao direito do indivíduo de recusar-se a cumprir a lei inconstitucional, assegurando-se-lhe, em última instância, a possibilidade de interpor recurso extraordinário ao STF contra decisão judicial que se apresente, de alguma forma, em contradição com a Constituição (...) (Cf., a propósito, Rp 980, Rel. Min. Moreira Alves, RTJ 96, p. 508). Tanto o poder do juiz de negar aplicação à lei inconstitucional quanto a faculdade assegurada ao indivíduo de negar observância à lei inconstitucional (mediante interposição de recurso extraordinário) demonstram que o constituinte pressupôs a nulidade da lei inconstitucional. Em certos casos, o efeito necessário e imediato da declaração de nulidade de uma norma, na declaração de inconstitucionalidade pelo STF ou pelos Tribunais de Justiça dos Estados, há de ser a exclusão de toda ultratividade da lei inconstitucional. A eventual eliminação dos atos praticados com fundamento na lei inconstitucional terá de ser considerada em face de todo o sistema jurídico, especialmente das chamadas fórmulas de preclusão. Na espécie, com a declaração de inconstitucionalidade, pelo tribunal local, dos atos normativos que conferiam pontuação extra a todos os servidores públicos municipais, quando submetidos a concurso público, atribuindo-lhes quarenta por cento da

lei estadual ou municipal, será possível ser feita apreciação por parte do poder jurisdicional competente. O que leva a concluir que, neste novo cenário jurídico, foi outorgado maior poder aos municípios e estados federativos a possibilidade do controle de constitucionalidade frente às orgânicas.

A força normativa da constituição, afirma o juiz constitucional alemão Konrad Hesse, não está apenas detida no texto escrito, mas na conjunção deste com a realidade. A pretensão de eficácia da própria norma, no seu diálogo com a realidade e, fundamentalmente, na vontade e no engajamento da sociedade em preservá-la e fortalecê-la. Sendo assim, o constituinte outorgou a possibilidade de haver o controle normativo por intermédio das ações de controle de constitucionalidade que viriam a interagir com as formas pelas quais a Constituição interage com a sociedade normativamente.

Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem alargado a competência dos Tribunais de Justiça dos estados em controle abstrato de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais e municipais, permitindo que o parâmetro seja a Constituição Federal em situações específicas. Isso ocorre nas hipóteses que envolvem norma de reprodução obrigatória ou regra de caráter remissivo na constituição estadual, quando uma lei municipal, por exemplo, possui artigos que se contrapõem à Constituição Federal, o Tribunal de Justiça poderá atuar neste controle abstrato, utilizando como parâmetro normas da CRFB/88, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. O STF tem entendimento pacífico sobre essa possibilidade, desde que o parâmetro seja uma norma de reprodução obrigatória ou que exista, na Constituição estadual, regra de caráter remissivo à Constituição Federal.

É importante notar que o STF é o competente para o controle abstrato de leis ou atos normativos federais ou estaduais em face da Constituição Federal, a jurisprudência do STF é pacífica quanto à impossibilidade de controle abstrato de lei ou ato normativo municipal diretamente perante o STF por via de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), salvo em casos de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) que envolvam preceitos fundamentais da CRFB/88. O controle abstrato de constitucionalidade no Brasil não se restringe apenas às leis federais e estaduais em face da Constituição Federal, a estrutura federativa do país impõe a necessidade de um controle de constitucionalidade também no

---

pontuação total das provas, entendo que o ato do Prefeito não violou direito líquido e certo dos Impetrantes.” (RE 348.468, voto do Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 15-12-2009, Segunda Turma, DJE de 19-2-2010.)

âmbito dos estados e municípios, com parâmetros e competências específicas, a competência para o controle abstrato de leis estaduais e municipais é compartilhada entre o STF e os Tribunais de Justiça estaduais, cada um com seu respectivo parâmetro de controle.

O Supremo Tribunal Federal (STF) é o guardião precípua da Constituição Federal sua competência em controle abstrato abrange a declaração de inconstitucionalidade ou constitucionalidade de leis ou atos normativos federais e estaduais em face da Constituição Federal. Tradicionalmente, o STF não possuía competência para o controle concentrado de leis municipais em face da Constituição Federal, sendo esta matéria reservada ao controle difuso. No entanto, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) alterou significativamente este panorama.

Os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal possuem competência para realizar o controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais e municipais, mas exclusivamente em face da Constituição Estadual ou da Lei Orgânica do Distrito Federal. É crucial ressaltar que o Tribunal de Justiça local não tem competência para julgar, em controle abstrato e concentrado, lei federal, pois essa competência é exclusiva do STF. O parâmetro de controle para os Tribunais de Justiça é, portanto, a Constituição do respectivo estado, assegurando a supremacia da carta magna local.

## **2.2. A JURISPRUDÊNCIA DO STF E AMPLIAÇÃO DA COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**

A complexidade federativa e a necessidade de coerência no sistema de controle de constitucionalidade são evidentes na evolução da jurisprudência do STF. Embora a regra geral seja a de que os Tribunais de Justiça (TJ) julguem leis estaduais/municipais apenas em face da Constituição Estadual, o STF tem ampliado a competência dos Tribunais dos Estados em controle abstrato de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais e municipais. Essa ampliação ocorre em hipóteses que envolvam norma de reprodução obrigatória da Constituição Federal ou regra de caráter remissivo na Constituição Estadual.

Este desenvolvimento jurisprudencial é de suma importância, ele demonstra um esforço contínuo para harmonizar as competências e garantir que preceitos fundamentais da Constituição Federal sejam observados em todas as esferas federativas, mesmo em ações propostas perante os TJs. Essa abordagem cria um sistema de controle mais coeso, onde as Constituições Estaduais atuam como "espelhos" da Constituição Federal para certas matérias,



permitindo que os TJs atuem como guardiões indiretos da Carta Magna em nível local. Essa flexibilização da regra de competência contribui para a unificação do controle municipal, assegurando que, mesmo diante de uma lei municipal, a constitucionalidade possa ser aferida em relação a parâmetros federais de observância compulsória pelos estados.

### **3. O EFEITO VINCULANTE NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE**

#### **3.1. CONCEITO E FUNDAMENTOS DO EFEITO VINCULANTE**

A uniformização da interpretação constitucional é o processo pelo qual os tribunais superiores (especialmente o STF) garantem uma aplicação uniforme da Constituição, evitando decisões conflitantes que comprometam a segurança jurídica e a isonomia. O controle de constitucionalidade — especialmente o concentrado — atua como mecanismo para garantir essa uniformização, através de decisões vinculantes e com efeitos *erga omnes*. O controle de constitucionalidade é um instrumento central para garantir a supremacia da Constituição Federal e para uniformizar a interpretação constitucional no território nacional, evitando decisões divergentes entre tribunais e garantindo segurança jurídica.

O efeito vinculante<sup>10</sup>, no contexto do direito constitucional brasileiro, pode ser compreendido como a força obrigatória que as decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em controle concentrado de constitucionalidade — por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) e Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) — bem como as Súmulas Vinculantes<sup>11</sup>, exercem sobre os demais órgãos do Poder

---

<sup>10</sup> O mundo contemporâneo se destaca, em relação às épocas passadas, no que diz respeito à busca pela tutela jurisdicional do Estado à solução dos conflitos decorrentes da opção humana pela vida em sociedade. Porém, o direito processual não conseguiu acompanhar essa evolução, sendo que hoje o Poder Judiciário enfrenta a agrura de não poder dizer o direito de forma rápida e eficaz, o que vem impedindo o Estado brasileiro de oferecer a devida proteção judiciária aos cidadãos, cujo direito à tutela jurídica adequada está implicitamente garantido no texto constitucional do artigo 5º, inciso XXXV, *in verbis*: “artigo 5º: [...]. XXXV: a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Constituição Federal de 1988). (grifos do autor).

<sup>11</sup> Significado se “súmula” por Maria Helena Diniz: “1. Direito processual: a) conjunto de teses jurídicas reveladoras da jurisprudência predominante no tribunal, traduzida em forma de verbetes sintéticos numerados (Nelson Nery Júnior); b) resumo de decisão judicial colegiada (Othon Sidou); c) ementa reveladora da orientação jurisprudencial de um tribunal para casos análogos (Marcus Cláudio Acquaviva); d) ementa de sentenças ou acórdão (De Plácido e Silva); e) tradução de orientação da jurisprudência predominante do tribunal (José de Moura Rocha)”. Significado de “súmula da jurisprudência”, ainda segundo Maria Helena Diniz: “1. Norma consuetudinária que uniformiza a jurisprudência, constituindo fonte de direito, atuando como norma aplicável aos casos que caírem sob sua égide, enquanto não houver norma que os regule ou uma modificação na orientação jurisprudencial, já que é suscetível de revisão. 2. Enunciado que resume uma tendência sobre determinada matéria, decidida contínua e reiteradamente pelo tribunal; constitui uma forma de expressão

Judiciário e sobre a Administração Pública. Este atributo é frequentemente descrito como um "plus normativo" ou uma "força obrigatória qualificada" do precedente, cujo propósito primordial é assegurar a uniformidade e a coerência na aplicação e interpretação do direito constitucional.

A natureza do efeito vinculante é peculiar, distinguindo-se de outros efeitos jurídicos das decisões, ele não é um efeito típico da decisão proferida no controle concentrado, mas sim um efeito adicional que obriga a observância da decisão, tornando-a um precedente obrigatório. Com a reforma promovida pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, no que versa sobre o tema "súmula do Supremo Tribunal Federal", passou a prever a "possibilidade de uma súmula ter eficácia vinculante sobre decisões futuras", como se extrai do *caput* do supracitado artigo 103-A<sup>12</sup>. Na definição de Alessandra Moraes, as súmulas vinculantes são:

*"[...] aqueles mesmos enunciados jurisprudenciais, que, entretanto, não teriam mais apenas caráter orientativo para a comunidade jurídica já que passariam a ter cunho obrigatório para todos, e principalmente para o magistrado de primeira instância, que estaria inclusive sujeito a punições caso não as utilizasse."*<sup>13</sup>

A partir dessa nova postura constitucional, uma súmula que antes era meramente consultiva, passar a ter verdadeiro efeito vinculante, e não mais facultativo, ou seja, não pode ser contrariada. O que significa que a súmula é uma forma sumular que além de servir de orientação, tem caráter cogente, eis que os demais órgãos do Poder Judiciário passam a ter a obrigatoriedade de não apenas se orientarem, mas de adotarem determinada interpretação sumulada pelo STF.

---

jurídica, por dar certeza a determinada maneira de decidir. 3. Condensação de no mínimo três acórdãos do mesmo tribunal, adotando igual interpretação de preceito jurídico em tese, sem efeito obrigatório, mas apenas persuasivo, publicado com numeração em repertórios oficiais do órgão (Othon Sidou)" (DINIZ, Maria Helena. Dicionário jurídico. V. 4. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 463).

<sup>12</sup> Ainda não existe consenso se as súmulas editadas antes da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, para obterem o devido efeito vinculante, devem preencher todos os requisitos expressos no artigo 103-A, da Constituição Federal de 1988, ou se é suficiente à confirmação pelo *quorum* de dois terços dos integrantes do Supremo Tribunal Federal e a subsequente publicação na imprensa oficial. Porém, para Fernando Capez, "todos os requisitos da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, deverão estar preenchidos", sob o argumento de que "não se podem criar duas categorias de súmula vinculante, uma com e outra sem conteúdo de índole constitucional." CAPEZ, Fernando. Súmula vinculante. In: Jus Navigandi, Teresina, ano 10, nº 911, p. 1. 31 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7710>>. Acesso em: 30 de julho. 2025.

<sup>13</sup> MORAES, Alessandra. Súmulas vinculantes: evolução ou retrocesso. p. 3. Disponível em: <<http://www.alessandramoraes.com>>. Acesso em: 17 mai. 2007.

### **3.2. DISTINÇÕES ESSENCIAIS: EFEITO VINCULANTE VS. COISA JULGADA**

É fundamental diferenciar o efeito vinculante de outros conceitos jurídicos correlatos, como a eficácia *erga omnes* e os limites da coisa julgada. Esta eficácia significará que a decisão produz efeitos para todos, ou seja, a declaração de inconstitucionalidade ou constitucionalidade de uma norma tem validade universal, retirando-a (ou confirmando-a) do ordenamento jurídico para toda a sociedade. No entanto, o efeito vinculante vai além, adicionando a obrigatoriedade de observância por sujeitos específicos: os órgãos do Poder Judiciário e a Administração Pública.

A coisa julgada, por sua vez, limita-se às partes do processo e aos limites objetivos da lide, impedindo que a mesma questão seja novamente discutida judicialmente entre as mesmas partes. O efeito vinculante, contudo, não se restringe a esses limites, ele transcende o caso concreto e as partes envolvidas, impondo uma obediência geral à tese jurídica firmada, independentemente de se tratar de um novo processo ou de uma nova situação administrativa. Esta distinção sublinha a natureza prospectiva e generalizada do efeito vinculante, que visa a estabilidade e a previsibilidade do direito.

### **3.3. ALCANCE SUBJETIVO: SUJEITOS VINCULADOS E LIMITES**

O alcance subjetivo do efeito vinculante é preciso e delimitado pela Constituição e pela legislação infraconstitucional. As decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade e as Súmulas Vinculantes são de observância obrigatória por todos os demais órgãos do Poder Judiciário<sup>14</sup>, desde os juízes de primeira instância até os tribunais superiores, com a única exceção do próprio STF, que pode revisar ou cancelar seus próprios entendimentos. Esta vinculação visa garantir a uniformidade da jurisprudência e a segurança jurídica.

A Administração Pública, tanto direta quanto indireta, em todas as esferas (federal, estadual e municipal), também está sujeita ao efeito vinculante das decisões do STF e das Súmulas Vinculantes, isso significa que os atos administrativos devem se conformar à interpretação constitucional estabelecida pela Suprema Corte.

---

<sup>14</sup> Por ocasião da Emenda Constitucional n° 45, de 8 de dezembro de 2004, foi introduzido, no Brasil, o efeito vinculante das súmulas do Supremo Tribunal Federal, para os demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

Uma limitação crucial, no entanto, reside no fato de que o efeito vinculante não alcança o Poder Legislativo em sua função típica de legislar, essa restrição é fundamental para a preservação do princípio da separação de poderes. Embora o STF possa declarar a inconstitucionalidade de uma lei, o legislador mantém a prerrogativa de editar nova lei com conteúdo idêntico ao que foi declarado inconstitucional, ou criar uma norma com semelhante conteúdo. Tal situação exige uma nova apreciação judicial, caso a nova lei seja questionada.

Esta limitação do efeito vinculante em relação ao Poder Legislativo ilustra uma tensão inerente ao design constitucional brasileiro: a busca pela uniformidade interpretativa versus a preservação da autonomia dos poderes. Ao não vincular o Legislativo em sua função primordial, o sistema constitucional assegura que a capacidade de inovar e de representar a vontade popular por meio de novas leis não seja completamente suplantada pela decisão judicial. Essa dinâmica impede que o que alguns poderiam considerar "ativismo judicial" invada totalmente o espaço de atuação dos outros Poderes, consequentemente, o relacionamento entre o Judiciário e o Legislativo é marcado por um constante diálogo e, por vezes, por uma tensão construtiva, na qual cada Poder exerce suas prerrogativas dentro dos limites constitucionais.

Assim, depreende-se que as súmulas vinculantes podem ser definidas como pronunciamentos jurisdicionais, decorrentes de reiteradas decisões sobre matéria constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, condicionando os demais órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, a seguirem a mesma interpretação em suas decisões. Sendo assim, a partir da positivação das súmulas com efeito vinculante no ordenamento jurídico brasileiro, o magistrado passa a ter a obrigação de seguir a mesma linha hermenêutica sumulada na aplicação concreta do direito. Pode-se dizer que o legislador brasileiro, ao atribuir efeito vinculante às súmulas, passou a dizer que as súmulas de jurisprudência do STF terão força cogente (obrigatória) sobre as demais decisões de juízes de tribunais de instâncias inferiores.

#### **3.4. ALCANCE OBJETIVO: ACONTROVÉRSIA SOBRE A VINCULAÇÃO DOS FUNDAMENTOS DETERMINANTES (*RATIO DECIDENDI*)**

No que tange ao alcance objetivo do efeito vinculante, existe uma importante controvérsia doutrinária e jurisprudencial sobre se a vinculação se estende apenas à parte dispositiva da decisão (a conclusão final do julgamento) ou se abrange também os

fundamentos determinantes (*ratio decidendi*), ou seja, as razões jurídicas essenciais que levaram àquela conclusão.

A tese restritiva defende que apenas a parte dispositiva da decisão possui efeito vinculante, enquanto a tese ampliativa sustenta que os fundamentos determinantes também devem ser observados. A escolha entre essas teses é de grande relevância prática, pois dela depende o que os demais tribunais e a administração pública estão obrigados a respeitar, e qual o âmbito do objeto de uma Reclamação Constitucional<sup>15</sup>.

A discussão sobre a vinculação da *ratio decidendi* é central para a previsibilidade do direito. Em sistemas de *common law*, os fundamentos determinantes são cruciais para a coerência do direito e a segurança jurídica, uma vez que a decisão judicial transcende as partes envolvidas, servindo como guia para casos futuros. Se o efeito vinculante se restringisse apenas à parte dispositiva, a orientação prática para os tribunais inferiores e a administração pública seria significativamente limitada, podendo levar à continuidade de litígios sobre questões constitucionais subjacentes já resolvidas pelo STF. Portanto, a aceitação da vinculação da *ratio decidendi*, mesmo que ainda debatida, representa um avanço em direção a um sistema de precedentes mais robustos, que proporciona diretrizes interpretativas claras e, conseqüentemente, fortalece a segurança jurídica ao aumentar a previsibilidade das decisões.

### **3.5. MECANISMOS DE GARANTIA DA VINCULAÇÃO: ARECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL**

Para assegurar a efetividade do efeito vinculante, o ordenamento jurídico brasileiro prevê a Reclamação Constitucional. Este instrumento processual é o meio adequado para cassar decisões ou atos administrativos que desrespeitem os resultados dos julgamentos do STF em ADI, ADC, ADPF, ou que contrariem os enunciados de Súmulas Vinculantes. A

---

<sup>15</sup> A inobservância da súmula vinculante pode ser corrigida pela reclamação constitucional, nos termos do § 3º do art. 103-A, combinado com o art. 7º da Lei n. 11.417/2006, inclusive em medida liminar, com fundamento no poder geral de cautela. Segundo nosso entendimento, a reclamação constitucional é verdadeiro instituto de direito processual constitucional, pois tem por finalidade a efetividade constitucional e por objeto a preservação da competência e garantia da autoridade das decisões do Supremo Tribunal Federal. André Ramos Tavares ressalta a importância do instituto ao afirmar que “a reclamação constitucional passou a desempenhar um papel importante no cenário do controle de constitucionalidade brasileiro. E, doravante, em virtude de se ter contemplado expressamente seu cabimento nos casos de descumprimento de súmula vinculante, sua importância será reforçada enquanto instrumento próprio para fazerem-se impor efetivamente as decisões sumulares do STF dotadas de eficácia geral e efeito vinculante”. Paulo Hamilton Siqueira Júnior. Direito Processual Constitucional, 6ª Edição, 2012.

Reclamação atua como um mecanismo de controle da observância dos precedentes qualificados, garantindo que a autoridade das decisões do STF seja preservada em todo o sistema jurídico.

A importância da Reclamação é acentuada no contexto do sistema brasileiro de precedentes, especialmente após a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), que a consolidou como um meio fundamental para garantir a observância de precedentes qualificados. A existência de um instrumento processual tão direto e célere para fazer valer a autoridade das decisões dos tribunais superiores sublinha um compromisso robusto do direito brasileiro com a supremacia judicial e a natureza cogente dos julgados das cortes de vértice. Este mecanismo de aplicação reforçada busca, em última análise, reduzir a fragmentação judicial e assegurar a aplicação uniforme das normas constitucionais e das interpretações dos tribunais superiores em todas as instâncias do judiciário e da administração pública.

A função da Reclamação de fazer valer as decisões do STF e do STJ, muitas vezes relacionadas a questões constitucionais, permite que ela atue como uma forma de controle indireto de constitucionalidade ou de legalidade. Quando uma instância inferior usurpa competência ou desconsidera um precedente vinculante, não se trata apenas de um erro processual, mas de um desafio à ordem jurídica estabelecida e à hierarquia das normas. Em casos de violação de Súmulas Vinculantes ou de decisões em ADI, ADC, ou ADPF, a Reclamação impõe diretamente as interpretações constitucionais, assegurando que a *ratio decidendi* das cortes superiores seja respeitada em todo o sistema.

## **4. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES EM CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE**

### **4.1. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL E CONSTITUCIONAL DA MODULAÇÃO DE EFEITOS**

A modulação de efeitos representa uma técnica jurídica refinada, empregada pelos tribunais superiores, notadamente o STF, para gerir o impacto temporal das decisões que declaram a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo. Tradicionalmente, a declaração de inconstitucionalidade implica que a norma era nula desde a sua origem (*ab initio*), produzindo efeitos *ex tunc*, ou seja, com retroatividade, invalidando todos os atos

praticados sob sua égide. Contudo, a modulação introduz uma exceção a essa regra, permitindo ao tribunal restringir a eficácia temporal de sua decisão, fazendo com que ela produza efeitos apenas para o futuro (*ex nunc* ou prospectivos), ou a partir de outro momento específico determinado pela corte.

Essa capacidade de definir a manifestação temporal dos efeitos de uma decisão que declara a inconstitucionalidade de uma norma representa um afastamento da teoria tradicional da nulidade dos atos inconstitucionais, aproximando-se, na prática, da teoria da anulabilidade. Essa evolução pragmática na jurisprudência constitucional demonstra uma crescente percepção judicial sobre as consequências práticas, muitas vezes disruptivas, de uma invalidação puramente retroativa. A adoção da modulação reflete a necessidade de equilibrar a supremacia constitucional com a estabilidade das relações jurídicas já estabelecidas, reconhecendo que a retroatividade total pode gerar incertezas e injustiças.

O STF, ao conceder o provimento cautelar requerido na ADC 4-DF, proferiu, por maioria de nove votos a dois, a seguinte decisão:

*“O Tribunal, por votação majoritária, deferiu, em parte, o pedido de medida cautelar, para suspender, com eficácia ex nunc e com efeito vinculante, até final julgamento da ação, a prolação de qualquer decisão sobre pedido de tutela antecipada, contra a Fazenda Pública, que tenha por pressuposto a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade do art. 12 da Lei n. 9.494, de 10-9-1997, sustando, ainda, com a mesma eficácia, os efeitos futuros dessas decisões antecipatórias de tutela já proferidas contra a Fazenda Pública, vencidos, em parte, o Ministro Néri da Siveira, que deferia a medida cautelar em menor extensão, e, integralmente, os Ministros limar Galvão e Marco Aurélio, que a indeferiam.”*

A modulação de efeitos é uma técnica de hermenêutica constitucional que permite ao Supremo Tribunal Federal, ao declarar a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, restringir a eficácia temporal dessa declaração, impedindo que ela produza efeitos retroativos (*ex tunc*) e determinando que seus efeitos sejam prospectivos (*ex nunc*) ou a partir de outro momento fixado.

Na interpretação de Celso de Mello, a decisão proferida pela Suprema Corte teria o seguinte conteúdo:

*“(a) incide, unicamente, sobre pedidos de tutela antecipada, formulados contra a Fazenda Pública, que tenham por pressuposto a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade do art. 12 da Lei n. 9.494/97;*

*(b) inibe a prolação, por qualquer juiz ou Tribunal, de ato decisório sobre o pedido de antecipação de tutela, que, deduzido contra a Fazenda Pública, tenha por pressuposto a questão específica da constitucionalidade, ou não, da norma inscrita no art. 12 da Lei n. 9.494/97;*

*(c) não se aplica retroativamente aos efeitos já consumados (como os pagamentos já efetuados) decorrentes de decisões antecipatórias de tutela anteriormente proferidas;*

*(d) estende-se às antecipações de tutela, ainda não executadas, qualquer que tenha sido o momento da prolação do respectivo ato decisório;*

*(e) suspende a execução dos efeitos futuros, relativos a prestações pecuniárias de trato sucessivo, emergentes de decisões antecipatórias que precederam ao julgamento, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, do pedido de medida cautelar formulado na ADC n. 4-DF”*

A base legal para a modulação de efeitos encontra-se no Art. 27 da Lei nº 9.868/1999 (Lei da ADI e ADC) e, mais recentemente, no Art. 927, §3º, do Código de Processo Civil (CPC/2015), que estendeu essa possibilidade a outros tribunais em casos de alteração de jurisprudência dominante ou julgamento de demandas repetitivas. Essa técnica foi desenvolvida para mitigar as drásticas consequências que a declaração de inconstitucionalidade, exercendo efeito *ex tunc* (retroativo) poderia gerar, especialmente em situações em que a aplicação imediata da nulidade atingiria relações jurídicas consolidadas, causando insegurança ou grave interesse social.

O Código de Processo Civil (CPC) de 2015, em seu artigo 927, § 3º<sup>16</sup>, também disciplina a modulação de efeitos, este dispositivo permite que os tribunais modulem os efeitos de suas decisões quando houver alteração de jurisprudência dominante do STF e dos tribunais superiores, ou de julgamentos de casos repetitivos, sempre visando o interesse social e a segurança jurídica. Embora a Constituição Federal não mencione explicitamente a modulação de efeitos, o instituto possui uma base constitucional sólida, fundamentando-se na necessidade de preservar a segurança jurídica e o princípio da proteção da confiança legítima.

---

<sup>16</sup>Código de Processo Civil/2015. “Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: § 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.” (grifos do autor).



Ao modular, o STF ou o Superior Tribunal de Justiça (STJ) buscam evitar que a retroatividade da declaração de inconstitucionalidade cause desordem ou injustiça. Essa flexibilização da regra da nulidade *ex tunc* é vista como uma decorrência natural da função política e jurisdicional da Suprema Corte, que atua como guardião da Constituição e deve mitigar as consequências drásticas de suas decisões.

#### **4.2. OBJETIVOS E JUSTIFICATIVAS DA MODULAÇÃO DE EFEITOS**

A modulação de efeitos não é um mero capricho judicial, mas uma ferramenta estratégica com objetivos claros e justificativas robustas, essenciais para a estabilidade e a justiça no ordenamento jurídico. O principal objetivo é a segurança jurídica. Uma mudança abrupta na jurisprudência ou a declaração de inconstitucionalidade com efeitos retroativos pode impactar inúmeras relações jurídicas já consolidadas, inclusive aquelas que já transitaram em julgado. A modulação visa evitar que indivíduos e empresas sejam surpreendidos pela aplicação retroativa de um novo entendimento, garantindo uma transição mais previsível e justa. Essa função de prevenção de surpresas indevidas é vital para a confiança no sistema legal.

Outra justificativa fundamental é o interesse social. Decisões judiciais de grande impacto, especialmente as proferidas pelos tribunais superiores, podem abalar setores inteiros da sociedade e da economia. Uma alteração repentina pode gerar instabilidade em contratos, relações tributárias e normativas em vigor, podendo levar ao caos jurídico. A modulação permite que essas relações se adaptem ao novo cenário jurídico de forma ordenada, evitando consequências financeiras severas ao erário e garantindo a viabilidade orçamentária do Estado.

A proteção da boa-fé e da confiança legítima dos cidadãos e empresas é igualmente crucial. Muitos agem com base em normas que, à época, eram consideradas válidas. Se uma nova decisão alterar esse entendimento, a aplicação automática e retroativa poderia afetar direitos previamente adquiridos de boa-fé. A modulação protege essas relações construídas sob pressupostos legítimos, impedindo que a reforma da jurisprudência se torne um "golpe de Estado" contra direitos consolidados.

Em essência, a modulação é uma técnica de ponderação ou proporcionalidade, onde o tribunal analisa os interesses públicos em jogo e os valores constitucionais para mitigar as consequências drásticas de uma declaração de inconstitucionalidade. Ela permite que o STF

exerça sua função político-jurisdicional de forma adequada, promovendo a readequação dos efeitos decisórios em face da evolução doutrinária e histórica, e imunizando futuras repercussões negativas decorrentes de mutações constitucionais.

#### **4.3. TIPOS DE MODULAÇÃO (TEMPORAL, ESPACIAL E PESSOAL)**

A modulação de efeitos, embora mais frequentemente associada à sua dimensão temporal, pode ser compreendida em diferentes aspectos, refletindo a complexidade da gestão do impacto das decisões judiciais. A modalidade mais proeminente é a modulação temporal, esta permite que a decisão que declara a inconstitucionalidade de uma norma tenha efeitos prospectivos (*ex nunc*), ou seja, apenas para o futuro, a partir da data da decisão ou de um momento posterior fixado pelo tribunal, isso contrasta com o efeito retroativo (*ex tunc*), que é a regra geral para atos inconstitucionais. A finalidade é evitar o caos jurídico e proteger a segurança jurídica e a boa-fé de relações estabelecidas sob a norma que se acreditava válida, ferramenta crucial para a eficácia da decisão judicial, especialmente na jurisdição constitucional.

Embora menos exploradas nos excertos fornecidos, a doutrina e a jurisprudência também consideram as dimensões espacial e pessoal da modulação. A modulação espacial refere-se à possibilidade de limitar o alcance geográfico ou territorial da decisão, enquanto a modulação pessoal diz respeito à restrição dos efeitos da decisão a determinadas pessoas ou grupos, preservando situações específicas. Embora os princípios da boa-fé e da segurança jurídica sejam os pilares para a modulação temporal, eles também podem fundamentar a aplicação de restrições espaciais ou pessoais, visando mitigar impactos indesejados e garantir que a declaração de inconstitucionalidade não gere uma situação ainda mais distante da vontade constitucional. A modulação, em qualquer de suas formas, é uma técnica pragmática que considera as consequências da decisão e impõe a abertura dos critérios utilizados para sua aplicação.

A modulação de efeitos representa uma das mais significativas evoluções no Direito Constitucional brasileiro, especialmente no âmbito do controle de constitucionalidade. Trata-se de uma técnica empregada pelos Tribunais Superiores, notadamente o Supremo Tribunal Federal (STF), para determinar a forma como os efeitos de uma decisão que declara a inconstitucionalidade de uma norma se manifestarão no tempo. Tradicionalmente, o reconhecimento da inconstitucionalidade de uma norma implica sua nulidade desde a origem

(*ex tunc*), como se jamais tivesse existido no ordenamento jurídico. Contudo, a modulação permite que os tribunais restrinjam essa retroatividade, estabelecendo que a eficácia da decisão se dê a partir do julgamento (*ex nunc*) ou de uma data futura específica (*pro futuro*).

O propósito fundamental da modulação de efeitos é garantir a segurança jurídica e a estabilidade das relações jurídicas, evitando o "caos jurídico" que a aplicação retroativa de uma declaração de inconstitucionalidade poderia gerar. Muitas vezes, indivíduos e entidades agem de boa-fé, confiando na validade de normas que, posteriormente, são declaradas inconstitucionais. A modulação atua como um escudo para proteger aqueles que confiaram legitimamente no ordenamento jurídico. Além disso, ela pode ser crucial para evitar impactos financeiros severos ao erário público, que poderiam inviabilizar orçamentos já comprometidos, e para assegurar a preservação de direitos fundamentais que, de outra forma, seriam prejudicados pela retroatividade plena.

A adoção da modulação de efeitos reflete uma ponderação judicial entre a primazia da norma constitucional violada e a necessidade de preservar a segurança jurídica. Essa abordagem demonstra uma evolução na interpretação constitucional, reconhecendo que a aplicação estrita do princípio da nulidade *extunc*, embora ideal em teoria para a supremacia constitucional, pode, na prática, gerar consequências mais gravosas para a sociedade do que a própria norma inconstitucional. O Tribunal, ao modular, não está validando a inconstitucionalidade, mas gerenciando os efeitos de sua declaração para mitigar disfunções sistêmicas e proteger a confiança dos cidadãos. Essa postura revela o papel do STF não apenas como guardião da Constituição, mas também como um gestor das implicações práticas de suas decisões, priorizando a estabilidade do sistema jurídico e a confiança pública.

O instituto da modulação de efeitos, embora não estivesse explicitamente previsto na Constituição Federal de 1988 em sua redação original, encontrou seus fundamentos na necessidade de preservar princípios constitucionais como a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima. Sua posterior positivação pela Lei 9.868/1999 e a subsequente afirmação de sua constitucionalidade pelo próprio STF (nas ADIs 2154 e 2258) revelam um processo dinâmico de desenvolvimento do direito constitucional brasileiro. Essa trajetória, que começou com uma construção jurisprudencial e culminou na validação legislativa e judicial, ilustra como o judiciário brasileiro não apenas interpreta a Constituição, mas também molda as ferramentas que utiliza para essa interpretação, adaptando-as às necessidades sociais e reforçando sua capacidade institucional de evolução e flexibilidade.

A modulação de efeitos, uma ferramenta de grande relevância no controle de constitucionalidade, foi formalmente incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação da Lei 9.868, de 1999, que disciplina o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e da ação declaratória de constitucionalidade (ADC). O Artigo 27 dessa lei estabelece que, ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, o Supremo Tribunal Federal poderá, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos da declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir do trânsito em julgado ou de outro momento a ser fixado, sempre em vista de razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social. A constitucionalidade do próprio Artigo 27 foi confirmada pelo Plenário do STF no julgamento das ADIs 2154 e 2258, onde se ressaltou a importância da ponderação entre preceitos constitucionais e os potenciais prejuízos decorrentes de uma lacuna normativa.

Para que o STF possa modular os efeitos de uma declaração de inconstitucionalidade em ações de controle concentrado (ADI, ADC, ADPF), a Lei 9.868/1999 exige um quórum qualificado de dois terços de seus membros. Isso significa que, dos onze ministros que compõem a Corte, oito votos favoráveis são necessários para a modulação. Uma questão prática relevante surge na hipótese de impedimento ou suspeição de ministros durante o julgamento. A interpretação predominante é que o quórum de dois terços deve ser calculado em relação ao número de ministros aptos a votar, e não em relação ao número total de onze membros da Corte.

#### **4.4. CRITÉRIOS PARA A MODULAÇÃO DE EFEITOS E OBJETIVOS**

A decisão de modular os efeitos de uma declaração de inconstitucionalidade é excepcional e exige a observância de critérios rigorosos. O *quórum* deve ser qualificado, sendo assim, a modulação de efeitos requer a aprovação por maioria de dois terços dos membros do tribunal, no caso do STF, ou seja, oito ministros. Esse quórum qualificado assegura que a decisão não seja tomada de forma leviana, mas sim após ampla e ponderada consideração.

Por razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social, a modulação só é cabível quando verificadas razões de segurança jurídica (como a preservação da confiança legítima e da boa-fé objetiva) ou de excepcional interesse social. A jurisprudência do STF busca harmonizar o princípio da nulidade da norma inconstitucional com a exigência de

preservação de outros preceitos constitucionais, considerando o aspecto temporal e irreversível da realidade.

Os objetivos da modulação são múltiplos e visam a uma governança judicial mais pragmática e menos disruptiva. Ela permite a preservação de atividades desenvolvidas sob a égide da norma declarada inconstitucional, evita a aplicação retroativa que poderia afetar negativamente a segurança jurídica e o interesse social, e faculta ao STF a revisão de seus entendimentos a partir de uma contínua atualização da interpretação constitucional.

As modalidades de modulação incluem a eficácia *ex nunc* (a partir da publicação da decisão) e a *pure prospectivity*, onde o novo entendimento se aplica exclusivamente para o futuro, sem afetar sequer os casos em curso que originaram a tese. Essa técnica é particularmente adequada para evitar que a correção de uma inconstitucionalidade gere uma situação igualmente inconstitucional.

#### **4.5. APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DE EFEITOS EM LEIS ESTADUAIS E MUNICIPAIS E JURISPRUDÊNCIA RELEVANTE**

A modulação de efeitos é plenamente aplicável às declarações de inconstitucionalidade de leis estaduais e municipais em controle abstrato. O STF tem modulado efeitos em diversas situações envolvendo normas locais, como em casos de leis municipais sobre revisão de salários de servidores ou leis estaduais que criaram cargos.

A jurisprudência do STF sobre a modulação é rica em nuances, na hipótese de Embargos Declaratórios, o STF admite o conhecimento de embargos declaratórios para suscitar a modulação da eficácia das decisões em controle concentrado, desde que comprovada singular excepcionalidade. A presunção de Efeitos *Ex Tunc* ocorre quando o STF não se pronuncia expressamente sobre a eficácia temporal do julgado, presume-se que a declaração de inconstitucionalidade, retroagindo à data da vigência da lei inválida. Embora conceitualmente a "não recepção" de norma pré-constitucional não seja uma declaração de inconstitucionalidade (mas sim revogação), o STF tem reconhecido a possibilidade de modulação de efeitos nesses casos, quando um juízo de ponderação justifique o uso de tal recurso hermenêutico.

#### 4.6. CASOS NOTÓRIOS DA MODULAÇÃO DE EFEITOS NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Os exemplos incluem a ADI 6.769 ED, que modulou efeitos para preservar atividades jurídicas já praticadas, e a ADI 4717, que tratou da modulação de efeitos de Medidas Provisórias relacionadas a áreas de proteção ambiental. A modulação de efeitos é uma ferramenta de governança judicial que permite ao STF equilibrar o ideal da nulidade da norma inconstitucional com a necessidade prática de evitar rupturas sociais e econômicas. Essa abordagem revela uma faceta do STF como um "tribunal político", que vai além da mera interpretação legal para atuar de forma pragmática na gestão das consequências das suas decisões. A exigência de um quórum qualificado para a modulação sublinha o caráter excepcional e a seriedade dessa intervenção judicial.

A modulação também exemplifica a constante ponderação de valores no direito constitucional. Ela demonstra como o STF, ao decidir pela restrição temporal dos efeitos, realiza um sofisticado exercício hermenêutico, sopesando o princípio da nulidade da norma inconstitucional com outros princípios constitucionais relevantes, como a segurança jurídica, a confiança legítima e a boa-fé objetiva. Essa técnica é, portanto, um reflexo da dinâmica da segurança jurídica em um sistema constitucional vivo, que busca adaptar-se às realidades sociais sem comprometer a estabilidade do ordenamento.

A modulação de efeitos consolidou-se como uma ferramenta indispensável no controle de constitucionalidade brasileiro. Ela representa um avanço significativo que permite ao Supremo Tribunal Federal transcender a aplicação rígida do princípio da nulidade *extunc*, garantindo a segurança jurídica, protegendo a confiança legítima e mitigando os severos impactos socioeconômicos que poderiam advir de declarações de inconstitucionalidade com efeito retroativo pleno. Ao empregar essa técnica, o STF atua como um guardião pragmático da Constituição, equilibrando o ideal da supremacia constitucional com as realidades práticas de um sistema jurídico complexo e dinâmico.

Apesar de sua base legal no Artigo 27 da Lei 9.868/99, a aplicação da modulação de efeitos envolve, por sua natureza, uma considerável margem de discricionariedade judicial e um "severo juízo de ponderação". Os critérios de "segurança jurídica" e "excepcional interesse social" são amplos, permitindo interpretações flexíveis que se adaptam às particularidades de cada caso. O critério de "singular excepcionalidade" para a modulação via embargos declaratórios reforça essa discricionariedade, pois a Corte pode modular os efeitos

mesmo na ausência de fundamentos processuais tradicionais, priorizando a prevenção de injustiças ou o caos. A evolução da jurisprudência em casos de não recepção de normas pré-constitucionais ilustra o desafio contínuo de adaptar conceitos jurídicos estabelecidos a novos contextos e a tensão entre distinções formais e necessidades práticas.

As perspectivas futuras indicam que a modulação de efeitos continuará a ser um instrumento vital e frequentemente utilizado pelo STF e, de forma crescente, pelos Tribunais de Justiça estaduais, dada a complexidade crescente das questões sociais e o potencial de consequências de longo alcance das decisões constitucionais. Desenvolvimentos futuros podem incluir um maior refinamento dos critérios para a modulação, especialmente em áreas com significativo impacto econômico ou social, e a continuidade do debate doutrinário sobre seus fundamentos teóricos. O equilíbrio entre a manutenção da integridade constitucional e a garantia da estabilidade social permanecerá um tema central em sua aplicação.

## **5. MODULAÇÃO DE EFEITOS EM NÍVEL ESTADUAL/MUNICIPAL**

### **5.1. CASOS DE MODULAÇÃO CONSTITUCIONAL (IPTU e ICMS)**

A possibilidade de modulação dos efeitos das decisões de inconstitucionalidade não se restringe ao Supremo Tribunal Federal, os Tribunais de Justiça estaduais também podem modular os efeitos de suas decisões proferidas em controle abstrato de constitucionalidade de leis estaduais e municipais em face da Constituição Estadual. Essa aplicação da modulação em nível estadual é fundamentada nos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé, os mesmos pilares que justificam a modulação no âmbito federal. Embora o artigo 27 da Lei 9.868/1999 se refira explicitamente ao STF, a doutrina e a jurisprudência tem reconhecido a aplicabilidade da técnica por analogia aos Tribunais de Justiça, especialmente em situações em que a retroatividade da declaração de inconstitucionalidade poderia gerar um desequilíbrio ou caos jurídico significativo.

A modulação de efeitos em controle abstrato de normas estaduais e municipais busca prever a segurança jurídica coletiva, modificando o efeito *ex tunc* padrão para *ex nunc* ou para outro momento específico. Por exemplo, municípios podem pleitear a modulação para afastar pretensões à repetição de indébitos que supostamente levariam ao desequilíbrio econômico-financeiro, como no caso de decisões que declararam a inconstitucionalidade de leis municipais que previam alíquotas progressivas para a cobrança do Imposto Predial e

Territorial Urbano (IPTU) antes da EC 29/2000. A capacidade de modular decisões por parte dos Tribunais de Justiça, embora muitas vezes por analogia à lei federal, é um reflexo da necessidade de adaptar a jurisdição constitucional às realidades e impactos locais, garantindo que a declaração de inconstitucionalidade não cause prejuízos desproporcionais ou desordem social.

O Supremo Tribunal Federal tem uma posição consolidada quanto à competência dos Tribunais de Justiça estaduais para processar e julgar ações diretas de inconstitucionalidade contra leis ou atos municipais, tendo como parâmetro a Constituição Federal, mas apenas em hipóteses que envolvam norma de reprodução obrigatória ou regra de caráter remissivo na constituição estadual. Essa interpretação alarga a competência destes Tribunais, permitindo que atuem como guardiões da Constituição Federal em nível local, desde que a violação se dê por meio de um princípio ou dispositivo da Carta da República que a Constituição Estadual é obrigada a reproduzir. Fora dessas situações, os tribunais inferiores não podem examinar se o ato impugnado ofende diretamente a Constituição Federal, não lhes sendo cabível tal competência.

Quanto à ADPF contra lei municipal, o STF reafirma seu caráter subsidiário, sendo que esta não pode ser proposta contra lei municipal que violar, ao mesmo tempo, a Constituição da República e a Constituição do Estado em norma de observância obrigatória, se houver meio capaz de sanar a controvérsia de forma geral, imediata e eficaz no Tribunal local por meio de ação de controle concentrado. O ministro Ricardo Lewandowski, por exemplo, negou seguimento a uma ADPF contra lei municipal, argumentando a não observância do requisito da subsidiariedade, pois o questionamento da validade de norma municipal deveria ser feito em ação direta de inconstitucionalidade estadual.

A modulação de efeitos tem sido aplicada em casos emblemáticos, especialmente em matéria tributária, para evitar impactos financeiros severos e garantir a segurança jurídica. Um exemplo notório envolve a progressividade do Imposto Territorial Urbano (IPTU). Antes da Emenda Constitucional (EC) 29/2000<sup>17</sup>, o STF firmou o entendimento de que era inconstitucional a lei municipal que estabelecesse alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinadas a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana (Súmula

---

<sup>17</sup> A aprovação da Emenda Constitucional nº. 29 (EC-29) em 2000 determinou a vinculação de percentuais mínimos de recursos orçamentários que a União, Estados, Distrito Federal e municípios seriam obrigados a aplicar em ações e serviços públicos de saúde. Ver mais em: Regulamentação Da Emenda Constitucional Nº 29, DE 2000. <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2012/nt14.pdf>>. Acesso em 30 de julho de 2025.



668<sup>18</sup>). Posteriormente, o STF julgou constitucional a Lei Municipal nº 13.250/2001 de São Paulo que estabelecia a progressividade do IPTU, admitindo a progressividade da alíquota desse tributo.

Embora as decisões sobre IPTU progressivo muitas vezes ocorram em controle difuso (Recurso Extraordinário), a modulação de efeitos pode ser aplicada para gerenciar as consequências temporais, como a pretensão de municípios de conferir efeito *ex nunc* a decisões que declararam a inconstitucionalidade de leis municipais de IPTU progressivo para afastar repetição de indébitos. Outro caso relevante é a não incidência de Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS) na transferência de bens entre estabelecimentos do mesmo contribuinte. O STF reafirmou o entendimento de que essa não incidência vale apenas a partir do exercício financeiro de 2024, modulando os efeitos de sua decisão anterior na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 49<sup>19</sup>. Essa modulação foi crucial para preservar a segurança jurídica na tributação e o equilíbrio do federalismo fiscal, evitando a revisão de incontáveis operações de transferências já realizadas e não contestadas, bem como protegendo beneficiários de incentivos fiscais.

Em nível estadual, Tribunais de Justiça também aplicam a modulação. Um exemplo é a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 18.185/2009 pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que convalidou contratos celebrados por um prazo de três anos após a publicação do julgamento dos Embargos de Declaração. Esses exemplos demonstram a flexibilidade e a importância da modulação para adaptar as decisões judiciais às realidades sociais e econômicas, evitando o caos e protegendo a confiança legítima.

## **6. SEGURANÇA JURÍDICA E REVISÃO JUDICIAL**

### **6.1. A RELAÇÃO ENTRE EFEITO VINCULANTE E SEGURANÇA JURÍDICA**

A segurança jurídica é um dos pilares fundamentais de um Estado Democrático de Direito, representando a previsibilidade e a estabilidade das relações jurídicas. Ela é um instrumento essencial para a uniformidade da interpretação do Direito no âmbito do Poder

---

<sup>18</sup> Súmula 668 - *é inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da emenda constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.* (grifos do autor).

<sup>19</sup> ADC 49 - O Decreto nº 48.768/2024 suprimiu das disposições sobre o fato gerador, a base de cálculo e a alíquota do ICMS, menção à transferência de mercadoria ou bem para outro estabelecimento do mesmo titular, dentre outras alterações efetuadas no RICMS/MG.

Judiciário e, conseqüentemente, uma garantia de confiança para os cidadãos e para a sociedade. Trata-se de um princípio constitucional implícito (e às vezes explícito, como no art. 5º, XXXVI, CF/88) que assegura ao cidadão previsibilidade das conseqüências jurídicas de seus atos; estabilidade das relações jurídicas e confiança legítima na validade e permanência das normas e decisões.

O efeito vinculante das decisões em controle concentrado de constitucionalidade desempenha um papel crucial na promoção da segurança jurídica. Ao tornar a interpretação constitucional do STF obrigatória para os demais órgãos do Judiciário e para a Administração Pública, ele minimiza a incerteza jurídica decorrente de múltiplas e contraditórias decisões judiciais ou atos administrativos sobre a mesma matéria. A uniformização da interpretação do direito, imposta pelo efeito vinculante, permite que os jurisdicionados e os administrados conheçam seus direitos e obrigações de maneira detalhada, facilitando o estabelecimento de relações jurídicas estáveis e previsíveis. O ordenamento jurídico de um Estado Democrático de Direito repousa sobre pilares que garantem sua estabilidade, previsibilidade e a confiança dos cidadãos nas instituições, dentre esses pilares, destacam-se o efeito vinculante e a segurança jurídica, princípios que, embora distintos em sua conceituação, convergem para a concretização de um sistema legal coeso e funcional.

A segurança jurídica, em sua essência, refere-se à previsibilidade, estabilidade e confiabilidade do direito, permitindo que indivíduos e organizações planejem suas atividades e antevejam as conseqüências legais de suas ações. É um princípio fundamental para a manutenção do Estado de Direito e para a proteção dos direitos fundamentais, contribuindo para a confiança no sistema jurídico e na justiça das decisões. No contexto brasileiro, o efeito vinculante emerge como um instrumento jurídico crucial para a consecução dessa segurança, conferindo eficácia *erga omnes* às decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) em controle concentrado de constitucionalidade e estendendo sua força a órgãos e agentes públicos, ele busca outorgar maior eficácia às deliberações da Corte Constitucional.

Historicamente enraizado na tradição da *civil law*, o sistema jurídico brasileiro tem progressivamente incorporado mecanismos típicos da *common law*, como a vinculação aos precedentes, para aprimorar a uniformidade judicial e a previsibilidade. Essa evolução não é meramente uma adaptação teórica, mas uma resposta pragmática a desafios sistêmicos, como a inconsistência judicial e o volume excessivo de litígios repetitivos. A busca por soluções

semelhantes para casos análogos e a necessidade de superar uma "crise do ordenamento jurídico brasileiro" impulsionaram a adoção de um modelo mais orientado por precedentes.

A percepção de uma falta de uniformidade na interpretação judicial e a multiplicação de processos sobre questões idênticas levaram a uma mudança significativa nas fontes e na aplicação do direito, direcionando o sistema para um modelo que valoriza a força dos precedentes. Essa hibridização impacta profundamente a formação jurídica e a prática do direito no Brasil, exigindo uma compreensão que transcende a mera interpretação estatutária para abarcar o desenvolvimento jurisprudencial como fonte primária de direito.

## **6.2. DESAFIOS EM CASOS CONSTITUCIONAIS**

Apesar da importância do efeito vinculante para a segurança jurídica, o campo do direito constitucional apresenta desafios inerentes à sua plena concretização. Textos constitucionais, especialmente aqueles que veiculam Direitos Fundamentais, são frequentemente vazados em conteúdo moral e princípios abertos, o que pode tornar a indicação prévia das "melhores interpretações" para os casos concretos menos evidentes. Essa característica intrínseca do direito constitucional gera um dilema entre a rigidez constitucional e o dinamismo social. A necessidade de adaptar a Constituição às realidades sociais e aos valores em constante evolução da sociedade pode, por vezes, entrar em tensão com a demanda por estabilidade e previsibilidade jurídica.

Nesse contexto, a revisão judicial, embora essencial para a proteção da Constituição, pode, em certas circunstâncias, gerar instabilidade se não for acompanhada de mecanismos que atenuem seus impactos. A interpretação de preceitos fundamentais, por sua natureza, envolve ponderações complexas que podem levar a mudanças de entendimento, desafiando a expectativa de estabilidade. Essa tensão é uma característica inerente à jurisdição constitucional, onde o Judiciário se vê na posição de equilibrar a fidelidade ao texto constitucional com a necessidade de sua atualização e aplicação em um mundo em constante transformação.

O STF, em seu papel de guardião constitucional, reconhece que a aplicação estrita do efeito *ex tunc*, embora teoricamente pura (nulidade da lei inconstitucional desde sua origem), pode causar um dano sistêmico maior (por exemplo, caos econômico, pressão fiscal) do que a manutenção temporária de uma situação inconstitucional. Isso estabelece uma ligação causal

onde o potencial de disfunção sistêmica generalizada leva a Corte a adotar uma abordagem pragmática e prospectiva, muitas vezes priorizando a estabilidade fiscal coletiva e o interesse social em detrimento do direito individual a uma reparação retroativa por um ato inconstitucional. Essa prática modifica as fronteiras tradicionais entre as funções judicial e política, pois as decisões da Corte não se limitam à correção legal, mas também envolvem a gestão de transições sociais e impactos econômicos.

A modulação é uma ferramenta judicial deliberada para gerenciar os efeitos econômicos e sociais das declarações de inconstitucionalidade. Isso levanta questões significativas sobre o ativismo judicial e a extensão em que o judiciário deve considerar fatores extraleais (econômicos, sociais) em suas decisões, potencialmente levando a uma abordagem mais consequencialista na adjudicação constitucional.

### **6.3. CONCILIAÇÃO ENTRE A SEGURANÇA JURÍDICA E A NECESSIDADE DE CORREÇÃO DE RUMOS JURISPRUDENCIAIS**

O desafio central reside em conciliar o princípio da segurança jurídica com a necessidade de evolução judicial e a correção de entendimentos anteriores. O Ministro Gilmar Mendes reconhece a complexidade de mudar interpretações e enfatiza que isso não deve ser arbitrário, mas sim baseado em "alteração climática e de cenário" (mudanças fáticas ou jurídicas). Ele destaca que a interpretação é "integrativa da própria norma e não há como fazer a separação entre elas", ressaltando o profundo impacto das mudanças jurisprudenciais. A obra de Robert Alexy é citada no contexto de equilibrar igualdade, segurança jurídica e a mutação natural do direito, exigindo rigor argumentativo na aplicação de técnicas como o *overruling*. A doutrina e a jurisprudência devem aderir aos princípios estabelecidos, mas permanecer abertas a mudanças necessárias.

O conflito entre o princípio da nulidade (da lei inconstitucional) e a segurança jurídica exige um "processo de complexa ponderação" baseado na proporcionalidade. Da mesma forma, a modulação de efeitos deriva de um "juízo de ponderação ou de proporcionalidade". Isso indica que a resolução de dilemas constitucionais raramente é uma escolha binária simples. Isso demonstra que a relação entre princípios constitucionais concorrentes (por exemplo, nulidade imediata versus segurança jurídica, evolução judicial versus estabilidade) não é de simples oposição, mas de interação dinâmica que exige um equilíbrio constante. O

papel do STF não é escolher um princípio em detrimento de outro de forma absoluta, mas encontrar o ponto ótimo de conciliação por meio de um processo de ponderação e proporcionalidade.

Este é um mecanismo causal para resolver conflitos, onde o resultado depende de uma avaliação matizada de valores constitucionais concorrentes e interesses sociais mais amplos. A Corte atua como um "estadista" nesse processo, guiando a evolução do direito. Essa abordagem sofisticada da adjudicação constitucional vai além da aplicação rígida de regras para um raciocínio mais flexível e baseado em princípios. Sublinha a imensa complexidade da tomada de decisões judiciais em casos constitucionais, onde respostas claras são raras, e a Corte deve justificar suas escolhas demonstrando uma cuidadosa ponderação de todos os fatores relevantes e seus potenciais consequências. Isso exige muito estadismo judicial e uma profunda compreensão das implicações sociais das decisões jurídicas.

## CONCLUSÃO

Tendo em vista que a constituição prevê que a sociedade tem como base a participação de uma parte do poder judiciário no exercício da democracia, deve-se ter em conta que esta participação se dará com a participação de todos os meios de exercício para que seja feito o controle constitucional. Sendo assim, as normas infraconstitucionais que não estiverem de acordo com as normas constitucionais devem ser examinadas para melhor cumprirem a função de controlar a constitucionalidade das leis. Este mecanismo garante maior coesão entre as normas e auxilia na coesão das leis infraconstitucionais, tendo estas posicionadas em harmonia com o sistema constitucional pátrio.

O presente estudo demonstrou que o efeito vinculante e a segurança jurídica são conceitos intrinsecamente interligados e essenciais para a solidez do ordenamento jurídico brasileiro. O efeito vinculante, por meio de instrumentos como as súmulas vinculantes e as decisões em controle concentrado de constitucionalidade, atua como um vetor fundamental para a concretização da segurança jurídica, promovendo a uniformidade interpretativa e a previsibilidade das decisões judiciais. No Brasil, ele foi introduzido para conferir eficácia *erga omnes* às decisões do Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade, vinculando não apenas a parte dispositiva da decisão, mas também seus fundamentos ou motivos determinantes, essa uniformidade contribui para a pacificação de controvérsias e para o “desafogamento” do Poder Judiciário.

Contudo, a análise revelou a existência de uma tensão inerente entre a necessidade de estabilidade jurídica e a imperativa evolução da interpretação constitucional, especialmente diante do fenômeno da mutação constitucional e das dinâmicas sociais em constante transformação. O Supremo Tribunal Federal, na qualidade de guardião da Constituição, desempenha um papel central na gestão desse equilíbrio delicado, utilizando mecanismos sofisticados como a modulação de efeitos, o *overruling* e o *distinguishing*. Esses instrumentos, embora cruciais para a adaptabilidade do direito, demandam uma aplicação cautelosa e transparente para evitar que a busca por eficiência comprometa a própria segurança jurídica ou a legitimidade democrática das decisões.

O efeito vinculante, instituto jurídico desenvolvido no Direito processual alemão, tem como objetivo primordial outorgar maior eficácia às decisões proferidas por Cortes Constitucionais. Embora o direito brasileiro seja tradicionalmente de *civil law*, a aplicação do efeito vinculante, notadamente através das súmulas vinculantes, estabelece um paralelo com o princípio do *stare decisis* da *common law*, visando à uniformização da interpretação e à previsibilidade, a teoria da transcendência dos motivos determinantes tem ganhado espaço, sendo considerada essencial para que o efeito vinculante alcance seu objetivo de incrementar a certeza jurídica e, assim, assegurar a justiça. A finalidade precípua do efeito vinculante é incrementar a certeza jurídica e, mediatemente, assegurar a justiça, ele atua como um instrumento de garantia da uniformidade da interpretação do Direito no âmbito do Poder Judiciário.

A busca por maior eficácia e certeza jurídica através do efeito vinculante, no entanto, introduz uma complexidade inerente: a tensão entre a eficácia judicial e uma possível rigidez interpretativa. Embora o efeito vinculante seja projetado para conferir maior eficácia às decisões e aumentar a certeza jurídica pela padronização da interpretação, há uma preocupação expressa na doutrina de que ele possa levar à "cristalização" de decisões judiciais, essa busca por eficiência judicial e previsibilidade, embora benéfica, pode inadvertidamente resultar em uma redução da profundidade e do dinamismo da interpretação jurídica. A consequência é uma tensão entre o objetivo administrativo de reduzir litígios e o imperativo intelectual e constitucional de uma interpretação legal contínua e matizada, especialmente em um sistema que valoriza a "Constituição viva".

Ao tornar o raciocínio subjacente obrigatório, o STF efetivamente molda o raciocínio jurídico futuro, a ação legislativa e a conduta administrativa, não apenas os resultados de

casos específicos. Isso é um mecanismo deliberado para o STF afirmar seu papel de "guardião-mor da Lei Maior" e assegurar uma ordem constitucional coerente. Essa abordagem implica um papel mais forte, ativo e quase-legislativo para o STF na formação do discurso jurídico e até político. Seu raciocínio interpretativo, ao se tornar obrigatório, reduz a autonomia interpretativa de tribunais inferiores e órgãos administrativos, centralizando potencialmente a autoridade jurídica e levantando questões sobre os limites do poder judicial e a separação de poderes em um sistema democrático.

O princípio da segurança jurídica, embora muitas vezes implicitamente presente no ordenamento jurídico brasileiro, é um dos pilares fundamentais do Estado de Direito. Ele se manifesta na previsibilidade, estabilidade e confiabilidade do direito. Para que a segurança jurídica seja efetiva, as normas e regulamentos legais devem ser claros, estáveis e coerentes, permitindo que indivíduos e organizações planejem suas atividades e prevejam as consequências legais de suas ações. José Afonso da Silva define-a como o "conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida".

A principal função da segurança jurídica é proteger os cidadãos contra mudanças abruptas e inesperadas na legislação ou na interpretação da lei pelos tribunais. Ela serve como uma garantia contra a arbitrariedade e o abuso de poder, assegurando que os direitos e deveres das pessoas sejam claros, consistentes e previsíveis, o que permite aos cidadãos planejar suas atividades com confiança. Este princípio é fundamental para a manutenção do Estado de Direito e para a proteção dos direitos fundamentais, contribuindo para a confiança no sistema jurídico e na justiça das decisões tomadas pelas autoridades.

A ligação explícita entre a segurança jurídica e a promoção de um ambiente favorável ao investimento e ao desenvolvimento econômico indica que a segurança jurídica não é apenas um resultado desejável, mas uma condição essencial para a efetivação de outros valores cruciais, incluindo a justiça e a prosperidade econômica. Sem a previsibilidade e a estabilidade que a segurança jurídica oferece, o sistema legal não pode efetivamente entregar justiça, nem os agentes econômicos podem se engajar com confiança em planejamentos de longo prazo, o que levaria à estagnação ou ao caos. Isso implica uma relação hierárquica e causal, onde uma segurança jurídica robusta é um pré-requisito fundamental para o bem-estar social e o crescimento econômico, elevando-a de um mero princípio a um pilar essencial do Estado.

A segurança jurídica manifesta-se por meio de diversos mecanismos no direito brasileiro. O exemplo clássico é o respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, conforme o Art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal. Outras aplicações incluem as regras sobre prescrição, decadência e preclusão; a fixação de prazos para a propositura de recursos e adoção de providências; a limitação do tempo para revisão de atos administrativos; a própria súmula vinculante, cujo objetivo expresso é afastar controvérsias que geram "grave insegurança jurídica"; e o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), que busca proteger a isonomia e a segurança jurídica.

O conceito de mutação constitucional aponta para uma abordagem de "Constituição viva", onde o significado constitucional evolui para permanecer relevante. No entanto, esse dinamismo entra em conflito direto com a exigência fundamental da segurança jurídica por previsibilidade e estabilidade. O STF é o ator central nesse conflito, a perspectiva de que as mudanças são feitas em prol da segurança jurídica sugere que a mutação pode ser uma ferramenta para manter a eficácia da Constituição e, assim, sua certeza a longo prazo, em uma sociedade cada vez mais em transformação (*in bonum vel in malum*), tem a necessidade inerente de a Constituição se adaptar e permanecer relevante (evolução) causa uma tensão com o desejo fundamental de certeza jurídica (estabilidade).

O STF, como intérprete e guardião máximo, está no epicentro desse conflito, suas decisões sobre mutação não são meros atos interpretativos, mas atos de adaptação constitucional, capazes de alterar o "programa normativo" e, conseqüentemente, impactar expectativas estabelecidas. A resolução dessa tensão frequentemente envolve um "processo de complexa ponderação" ou um "juízo de ponderação ou de proporcionalidade", onde a Corte sopesa valores constitucionais concorrentes. Essa dinâmica exige que o STF realize complexos atos de ponderação, muitas vezes envolvendo princípios como a proporcionalidade. A legitimidade das decisões da Corte nesse contexto depende de justificativas transparentes e bem fundamentadas, que reconheçam tanto a necessidade social de adaptação quanto o imperativo de proteger expectativas legítimas.

Por fim, a modulação de efeitos se apresenta como um instrumento jurídico de vanguarda, que permite ao STF mitigar os impactos disruptivos de uma declaração de inconstitucionalidade. Ao equilibrar o ideal da nulidade da norma inconstitucional com a necessidade de preservar a segurança jurídica e o excepcional interesse social, a modulação demonstra a capacidade do Judiciário de atuar de forma pragmática e responsável. Essa



técnica reflete uma ponderação de valores que transcende a mera aplicação literal da lei, evidenciando o papel do STF como um tribunal que não apenas interpreta a Constituição, mas também gerencia suas consequências sociais e econômicas.

A tendência é que a modulação continue sendo um instrumento vital para a gestão de crises jurídicas e fiscais decorrentes de declarações de inconstitucionalidade, especialmente em um sistema tributário complexo como o brasileiro. A transparência e a clareza nas decisões de modulação são cruciais para a previsibilidade do direito e a confiança dos agentes econômicos. Não se trata apenas de interpretar a lei, mas de gerenciar ativamente a transição e a implementação de suas decisões, influenciando assim o planejamento fiscal e as agendas legislativas dos estados. Isso destaca uma tendência crescente em que o judiciário, em seu papel de árbitro constitucional, intervém cada vez mais em áreas tradicionalmente vistas como prerrogativas executivas ou legislativas, particularmente quando direitos fundamentais (como a segurança jurídica para os contribuintes) colidem com as finanças públicas.

Em suma, o sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, com o efeito vinculante e a modulação de efeitos, é um campo dinâmico e em constante evolução. Ele reflete a busca incessante por um equilíbrio entre a estabilidade do ordenamento jurídico e a adaptabilidade necessária para responder aos desafios de uma sociedade em transformação, sempre com o objetivo de fortalecer a segurança jurídica e a efetividade dos preceitos constitucionais. A relação entre efeito vinculante e segurança jurídica no Brasil é complexa e dinâmica., a gestão eficaz dessa relação, especialmente em casos constitucionais, exige uma abordagem multifacetada que valorize tanto a estabilidade quanto a capacidade de adaptação do direito, sempre com o objetivo de fortalecer o Estado Democrático de Direito e a confiança dos cidadãos em seu sistema de justiça.

## BIBLIOGRAFIA

**Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha** / Gilmar Ferreira Mendes. 6ª Edição – São Paulo: Saraiva, 2014.

**Manual do poder judiciário brasileiro** / André Ramos Tavares. – São Paulo: Saraiva, 2012.

**Jurisdição constitucional** / Lênio Luiz Streck. – 5. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

**Paradigmas do judicialismo constitucional** / André Ramos Tavares. – São Paulo: Saraiva, 2012.

**Direito Processual Constitucional** / Paulo Hamilton Siqueira Júnior. 6ª Edição - São Paulo: Saraiva, 2012.

**Súmulas vinculantes: evolução ou retrocesso** / Alessandra Moraes. Disponível em: <<http://www.alessandramoraes.com>> Acesso em: 30 jul. 2025.

**Súmula vinculante: perigo ou solução** / Odelmir Bilhalva Teixeira; ed. Campinas: Russell Editores, 2008.

**Controle de constitucionalidade: teoria e prática** / Dirley da Cunha Júnior. 4ª edição - Salvador: JusPodium, 2010.

**O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis** / C. A. Lúcio Bittencourt – Rio de Janeiro, Edição "Revista Forense" - Rio de Janeiro – 1949.

**Para uma crítica à concretização das normas Constitucionais a partir de José Joaquim Gomes Canotilho.** Néviton de Oliveira Batista Guedes (Dissertação apresentada ao curso de pós-graduação em direito da universidade federal de Santa Catarina como requisito à obtenção do título de mestre em ciências humanas). Florianópolis, 1995.

**Controle de constitucionalidade: evolução brasileira determinada pela falta do *stare decisis*.** José Levi Mello do Amaral Júnior. Revista dos Tribunais, v. 101, n. jun. 2012, p. 133-149, 2012.

**Ações constitucionais** / Daniel Amorim Assumpção Neves. – 2. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013.

**O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública.** Virgílio Afonso da Silva Revista de Direito Administrativo 250 (2009): 197-227.