

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

JONATHAN BARROS VITA

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito tributário e financeiro I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jonathan Barros Vita, Liane Francisca Hüning Pazinato, Antônio Carlos Diniz Murta – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-316-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

O XXXII Congresso Nacional do CONPEDI foi realizado entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025 na cidade de São Paulo-SP e teve como temática central “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito”, sendo realizado em parceria com a Universidade Presbiteriana Mackenzie.

No plano das diversas atividades acadêmicas ocorridas neste encontro, destacam-se, além das palestras e oficinas, os grupos de trabalho temáticos, os quais representam um locus de interação entre pesquisadores que apresentam as suas pesquisas temáticas, seguindo-se de debates.

Especificamente, para operacionalizar tal modelo, os coordenadores dos GTs são os responsáveis pela organização dos trabalhos em blocos temáticos, dando coerência à produção e estabelecendo um fio condutor para organizar os debates em subtemas.

No caso concreto, assim aconteceu com o GT Direito Tributário e Financeiro I, o qual ocorreu no dia 28 de novembro de 2025 das 14h00 às 17h30 e foi coordenado pelos professores Jonathan Barros Vita, Liane Francisca Hüning Pazinato e Antônio Carlos Diniz Murta.

O referido GT foi palco de profícuas discussões decorrentes dos trabalhos apresentados, os quais são publicados na presente obra, a qual foi organizada seguindo alguns blocos temáticos específicos, que compreenderam os 22 artigos submetidos ao GT, cujos temas são citados abaixo:

Bloco 01 – Reforma tributária e processo

1. Reforma tributária e inovação no agronegócio brasileiro: ameaças regulatórias à sustentabilidade tecnológica na era pós-ec no 132/2023
2. Novo papel do supremo tribunal federal e do superior tribunal de justiça nos conflitos federativos pós-reforma tributária

3. A uniformização de jurisprudência no contencioso administrativo do IBS e da CBS: conflitos de competência e o comitê de harmonização no PLP 108/2024
4. Parâmetros para o contencioso administrativo e judicial do IBS e da CBS: federalismo brasileiro e a necessidade de uniformização jurisdicional
5. O papel da arbitragem na eficiência fiscal: comitê gestor do IBS e código de defesa do contribuinte

Bloco 02 – Direito processual tributário

6. Transação tributária: novas oportunidades para a regularização fiscal com menor custo e maior estratégia no direito brasileiro
7. ODR (online dispute resolution) na administração pública e a desjudicialização dos conflitos tributários
8. A consolidação da consensualidade no direito tributário: análise da transação à luz da segurança jurídica e da eficiência
9. A quarentena fiscal na transação tributária: entre a discricionariedade do fisco e a controvérsia sobre sua (in)constitucionalidade

Bloco 03 – Direito Financeiro

10. Efetividade das condenações emitidas pelo tribunal de contas da união nas esferas administrativa e judicial
11. Receitas públicas e privadas do gás natural: notas sobre a participação de terceiros
12. Crise do estado fiscal e os impactos orçamentários da renúncia de receita com despesas médicas no imposto de renda da pessoa física

Bloco 04 – Imunidades

13. Entre a constituição e os algoritmos: a imunidade tributária diante da economia digital brasileira

14. Artigo análise da abrangência da imunidade tributária prevista no artigo 150, inciso vi, “b”, da Constituição Federal de 1988

Bloco 05 – Tributação e meio ambiente

15. Tributação e sustentabilidade: o mercado de carbono brasileiro pós-lei nº 15.042/2024

16. O princípio da proteção ao meio ambiente como implementação da tributação verde: da vinculação do conjunto de V2G “Vehicle-To-Grid”, V2L “Vehicle-To-Load” e V2H “Vehicle-To-Home” ao sistema tributário ambiental.

Bloco 06 – Tributação Internacional

17. Entre o transconstitucionalismo e o imperialismo fiscal: uma análise crítica do redesenho da tributação internacional pelo projeto BEPS

18. A concorrência fiscal internacional como resultado abusividade dos planejamentos tributários internacionais das empresas transnacionais no mundo globalizado

Bloco 07 – Tributação e novas tecnologias

19. Criptoativos e tributação: análise comparada entre brasil, OCDE e União Européia

20. Subordinação algorítmica e regulação previdenciária: uma análise jurídico-tributária

Bloco 08 – Outros temas relevantes em matéria tributária

21. Conflito de autoridade jurisdicional: a usurpação da competência do órgão pleno do STJ na (re)definição da súmula 375 pelo resp 1.141.990/pr e seus impactos na boa-fé do terceiro adquirente

22. O arbitramento da base de cálculo do ISS: limites do artigo 148 do CTN e controvérsias jurisprudenciais

Tendo como pano de fundo os supracitados artigos, a teoria e a prática se encontram nas diversas dimensões do direito tributário e financeiro, perfazendo uma publicação que se

imagina que será de grande valia, dada a qualidade dos artigos e da profundidade das pesquisas apresentadas por diversos e eminentes pesquisadores dos mais variados estados e instituições brasileiras.

Esse é o contexto que permite a promoção e o incentivo da cultura jurídica no Brasil, consolidando o CONPEDI, cada vez mais, como um importante espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos da graduação e pós-graduação em direito.

Finalmente, deixa-se um desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita – Unimar

Profa. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato – FURG - Universidade Federal do Rio Grande

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – Universidade FUMEC

A CONSOLIDAÇÃO DA CONSENSUALIDADE NO DIREITO TRIBUTÁRIO: ANÁLISE DA TRANSAÇÃO À LUZ DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA EFICIÊNCIA

THE ESTABLISHMENT OF CONSENSUS IN TAX LAW: ANALYSIS OF THE TRANSACTION IN TERMS OF LEGAL CERTAINTY AND EFFICIENCY

Rachel Nogueira de Souza ¹
Pedro Afonso Belmont Macedo Freire ²

Resumo

Em 19 de outubro de 2019, a Medida Provisória nº 899, trouxe ao ordenamento jurídico normas que estabeleceram “as condições para que a União, por meio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), e os respectivos devedores ou partes adversas, possam realizar transação, nos termos do art. 171 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional”. Assim, criou-se, no âmbito fiscal, mecanismos que possibilitaram a autocomposição, ou como bem detalhou a sua exposição de motivos, a necessidade de meios que possibilitem a redução de litigiosidade não apenas no Poder Judiciário, mas sobretudo no âmbito administrativo. Ao introduzir a ideia de diálogo, a perspectiva processual civil é no sentido de que a transação tributária pode corresponder a fator direto de redução da litigiosidade. Contudo, a redução de litigiosidade sentida não foi consequência apenas da institucionalização da transação, mas de uma evolução do ferramental normativo da burocracia estatal, o Direito Administrativo. Passou-se a verificar a necessidade de uma evolução da institucionalização de locais de interação entre o público e o privado, especialmente, ao analisar um dos seus princípios fundamentais, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. No contexto da Reforma Tributária (EC 132/2023), a transação assume um papel estratégico, como o instrumento que materializa essa nova cultura de diálogo e cooperação, sendo fundamentada no princípio constitucional da segurança jurídica, que assegura previsibilidade, estabilidade e a proteção da confiança legítima nas relações entre o Estado e os cidadãos.

Palavras-chave: Reforma tributária, Transação tributária, Segurança jurídica, Consensualidade, Eficiência

Abstract/Resumen/Résumé

On October 19, 2019, Provisional Measure No. 899 introduced rules into the legal system that established "the conditions under which the Federal Government, through the Attorney

¹ Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas pela Unifap. Doutora em Direito pelo UNICEUB. Pesquisadora pelo Grupo de Pesquisa de Estudos de Direito Constitucional USP/UNICEUB.

² Acadêmico de Direito do 9º período da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pesquisador em temas relacionados a Direito Tributário e Direito Constitucional.

General's Office of the National Treasury (PGFN), and the respective debtors or opposing parties, may enter into a transaction, pursuant to Article 171 of Law No. 5,172, of October 25, 1966 - National Tax Code." Thus, mechanisms were created in the tax sphere that enabled self-composition, or as detailed in its explanatory memorandum, the need for means to reduce litigation not only in the Judiciary, but above all in the administrative sphere. By introducing the idea of dialogue, the civil procedural perspective is that tax settlements can be a direct factor in reducing litigation. However, the reduction in litigation was not only a consequence of the institutionalization of settlements, but also of an evolution in the regulatory tools of state bureaucracy, namely Administrative Law. The need to evolve the institutionalization of places for interaction between the public and private sectors became apparent, especially when analyzing one of its fundamental principles, the principle of the supremacy of public interest over private interest. In the context of Tax Reform (EC 132 /2023), the transaction takes on a strategic role as the instrument that embodies this new culture of dialogue and cooperation, based on the constitutional principle of legal certainty, which ensures predictability, stability, and the protection of legitimate trust in relations between the State and citizens.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tax reform, Tax transaction, Legal certainty, Consensuality, Efficiency

1. Introdução

Em 19 de outubro de 2019, a Medida Provisória nº 899, trouxe ao ordenamento jurídico normas que estabeleceram “as condições para que a União, por meio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), e os respectivos devedores ou partes adversas, possam realizar transação, nos termos do art. 171 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional”. Assim, criou-se, no âmbito fiscal, mecanismos que possibilitaram a autocomposição, ou como bem detalhou a sua exposição de motivos, a necessidade de meios que possibilitem a redução de litigiosidade não apenas no Poder Judiciário, mas sobretudo no âmbito administrativo¹.

Introduziu-se a ideia do diálogo, no sentido de que seja promovida o encontro de contas entre a obrigação e o crédito. Neste sentido, é que, verificaram-se trabalhos, sobretudo no âmbito processual civil, tratando a transação como mecanismo que estaria dentro do espírito trazido pelo novo código de processo civil², demonstrando como a transação tributária pode corresponder a fator direto de redução que pode ser verificada numericamente nos dados apontados pelo Justiça em números. Em 2019, ano da edição da referida medida provisória, a quantidade de execuções fiscais era de aproximadamente 30.2 milhões. Já, em 2022, corresponde a 27.3. milhões³.

A cultura do diálogo deve ser mola propulsora para um avanço de todas as normas que regem o Direito Público e, de fato, é, no âmbito do Poder Judiciário, que se verificam as primeiras sinalizações institucionais para sua consolidação, como, por exemplo, a Resolução nº 125, de 2010, que estabeleceu a conciliação e a mediação como política judiciária em nível nacional. Entretanto, para que a consensualidade produza efeitos sólidos, é indispensável que esteja amparada pelo princípio da segurança jurídica, previsto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal. A previsibilidade das normas, a proteção da confiança e a estabilidade dos acordos firmados são pressupostos para que o instituto da transação tributária se legitime e se converta em instrumento de pacificação social.

¹ Segue o trecho do item 4 da exposição de motivos: “A proposição prevê, ainda, modalidade de transação voltada à redução de litigiosidade no contencioso tributário, afastando-se do modelo meramente arrecadatório. Objetivase, com a proposição, atacar o gargalo do processo contencioso tributário, cujo estoque, apenas no Conselho de Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), totaliza mais de R\$ 600 bilhões de reais, distribuídos em cerca de 120 mil processos”.

² A título de exemplo RIBEIRO, Diego Diniz. A transação Tributária no Atual contexto da processualidade tributária. In CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa (coord). Transação tributária na prática da Lei no 13.988/2020 [livro eletrônico] São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2020.

³ Fonte: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>

Contudo, a redução de litigiosidade sentida não foi consequência apenas da institucionalização da transação, mas de uma evolução do ferramental normativo da burocracia estatal, o Direito Administrativo. Passou-se a verificar a necessidade de uma evolução da institucionalização de locais de interação entre o público e o privado, especialmente, ao analisar um dos seus princípios fundamentais, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Explorando esta ideia, este artigo pretende demonstrar que a opção legislativa pela transação tributária no âmbito Administração Pública, sobretudo a federal, é um caminho que tende a evoluir para uma maior dialeticidade, de modo a melhor atender os anseios do interesse público concebido nos grilhões da Constituição de 1988. Tradicionalmente, a relação entre o Fisco e o contribuinte foi marcada por uma lógica de confronto, sustentada pelo dogma da indisponibilidade do crédito tributário, apenas sendo viável essa mudança de paradigma graças ao fenômeno da constitucionalização do direito, que promoveu um efeito expansivo das normas constitucionais por todo o sistema jurídico.

Assim, este artigo buscará demonstrar que a transação tributária, formalizada pela Lei nº 13.988/2020, surge como o instrumento que materializa essa nova cultura de diálogo e cooperação, sendo fundamentada pelo princípio constitucional da segurança jurídica, que assegura previsibilidade, estabilidade e a proteção da confiança legítima nas relações entre o Estado e os cidadãos.

2. A Constitucionalização do Direito Administrativo e a Ressignificação do Interesse Público na Transação Tributária

Uma análise aprofundada e histórica sobre o fenômeno da constitucionalização do direito, com foco especial na sua repercussão no Direito Administrativo, possibilita um efeito expansivo das normas constitucionais, cuja materialidade e axiologia irradiam por todo o sistema jurídico, afetando os três Poderes. Este fenômeno corresponde a processo em que os princípios e valores constitucionais permeiam e subordinam todo o ordenamento jurídico. Barroso (2007, p. 39) menciona a Lei Fundamental da Alemanha de 1949 como um marco inicial deste processo, que culminou numa revolução ideológica no direito civil. Embora o Brasil ainda enfrente desafios de maturidade institucional, a Constituição de 1988 é considerada como um documento fundamental para a consolidação democrática e a estabilidade política.

Ávila (2007) apresenta uma análise crítica do princípio amplamente aceito no Direito Administrativo brasileiro, lançando uma crítica ao princípio da supremacia do interesse público, afirmando que este seria incompatível com os postulados normativos, como a proporcionalidade e a concordância prática⁴. Assim, não se sustentaria juridicamente a prevalência automática do interesse público sobre o particular, pois a aplicação concreta das normas-princípio deve envolver uma ponderação específica das circunstâncias de cada caso. A imposição de um interesse público abstrato e genérico não pode se sobrepor sem uma análise contextual e proporcional.

Contudo, a estranheza de se conceber este princípio fundamental para Direito Administrativo tem suas raízes atreladas à história de como foi introduzida e concebida sua disciplina normativa. É possível considerar que a origem formal do Direito Administrativo ocorreu com a Lei do 28 Pluviôse do ano VIII, promulgada em 1800, a denominada "constituição administrativa napoleônica" por Debbash, sendo marco na organização administrativa (MEDAUAR, 2017). Gustavo Binenbojm (2014), ao abordar a Lei de 28 do Pluviôse, tratou o referido ato normativo como uma necessidade de sobrevivência das práticas do Antigo Regime, e não à submissão do Estado à legislação heterônoma. O fato é que se verificou a presença do "Estado de Polícia" nos séculos XVII e XVIII, com uma intensa atividade administrativa que representava uma profunda intromissão na vida dos particulares, ou seja, não houve uma ruptura total, mas uma adaptação e evolução das práticas existentes.

Esta pequena digressão demonstra que a evolução do Direito Administrativo não foi linear, mas marcada por avanços e retrocessos, especialmente no que concerne às garantias individuais. Por exemplo, a ruptura da centralização do poder no Estado Absoluto, que promovia o favoritismo em detrimento do mérito, por meio da Revolução Francesa, trouxe ganhos importantes: direitos individuais e princípios como a separação dos poderes. No entanto, o século XX viu uma evolução para o Estado Social de Direito, com uma intervenção mais intensa do Estado na economia e a proliferação de organismos autônomos.

A história da introdução do Direito Administrativo no ordenamento jurídico demonstra que a burocracia weberiana não surgiu de uma ruptura repentina, mas sim de um processo

⁴ Ávila inicia o texto definindo conceitos essenciais, como princípio, axioma e postulado, estabelecendo um alicerce teórico para sua argumentação. Ele diferencia axiomas, que são proposições aceitas como verdadeiras sem necessidade de prova, de normas-princípio, que devem ser derivadas de fontes materiais de produção normativa. Segundo Ávila, a supremacia do interesse público, frequentemente considerada autoevidente e indiscutível, não se encaixa como uma norma-princípio devido à sua indeterminação abstrata e à indissociabilidade com interesses privados.

gradual, utilizando-se das instituições jurídicas já existentes, que serviram como a estrutura fundamental para os avanços almejados.

Considerando a maior concretização de direitos, que influencia as escolhas administrativas, pode-se afirmar que, atualmente o direito administrativo avança, e, diante das complexidades verificadas na sociedade, escolhas públicas que desconsideram as variáveis afetadas ao conjunto social a qual estão inseridas passam a ser questionadas como irrazoáveis, desproporcionais, ineficientes e ineficazes. (GUERRA, 2023, p. 49).

É, nesta perspectiva, que é importante lembrar que há pouco tempo, em 2016, a tese de doutoramento de Fernanda Drummond apontava para a necessidade de “uma perspectiva mais objetiva e, também, de forma mais ampla, sobre a concepção de princípios basilares do direito” (PARISI, 2016, p. 16)⁵, e apontou, naquele trabalho, a necessidade da viabilidade da transação tributária “ante sua relação com o magno princípio da supremacia do interesse público em cotejo com a indisponibilidade do crédito tributário”.

O dogma da indisponibilidade do crédito tributário foi historicamente erigido a partir do arcabouço da supremacia do interesse público e das garantias do crédito previstas no sistema:

a partir do arcabouço normativo versando sobre a supremacia do interesse público e levando-se em consideração as preexistentes normas que versavam sobre garantias do crédito tributário, exsurgiu o dogma da indisponibilidade do crédito tributário... seu respaldo constitucional repousa, ainda que de forma mediata, no primado da supremacia do interesse público (PARISI, 2016, p. 29).

Durante muito tempo, porém, essa prevalência foi lida de maneira literal, como se dela derivasse uma proibição absoluta de composição, convertendo a indisponibilidade em um bloqueio dogmático à gestão ativa da dívida e à utilização de mecanismos consensuais.

A evolução teórica e normativa possibilita um ajuste no debate, de modo que, atualmente, é possível afirmar que a indisponibilidade estaria atrelada à legalidade do tributo,

⁵ Neste aspecto, a autora ainda aponta que: “No contexto desse estudo, tal identificação e aceitação do problema, passam ao largo de qualquer viés de obviedade que se possa pretender atribuir-lhes, porquanto há uma espécie de preconceito generalizado ditando que a problemática do Judiciário é “um caso sem solução”. Devido às tão sedimentadas interpretações literais e arcaicas no que tange aos primados da indisponibilidade do crédito tributário, supremacia do interesse público e especificidade do rito da execução fiscal para a exigência de créditos tributários, quaisquer sopros de soluções alternativas tendem a ser suprimidos antes que qualquer atenção ou reflexão lhes seja dispensada. A percepção generalizada a esse respeito, engessada nos conceitos retromencionados sem que se efetue o sopesamento com outros princípios igualmente basilares do ordenamento, ou mesmo que se reinterprete antigos dogmas de maneira mais condizente com o direito e cultura atuais, apenas vem cedendo espaço a novas percepções na comunidade científica há uns poucos anos. Observe-se que dentre as molas propulsoras de tamanha “subversão” exegética destaca-se a inspiração advinda da doutrina e experiência estrangeiras, como a portuguesa, a espanhola e a americana que há muito revelam o sucesso do manejo da transação tributária como solução de conflitos. Outrossim, destaca-se o clamor da sociedade (sobretudo dos operadores do direito, cuja atividade profissional é diretamente impactada pela situação em comento) por um novo panorama de atuação nos conflitos em matéria tributária”. (PARISI, 2016, p. 14)

o dever de cobrar, a integridade do erário, mas também possibilita dispor de meios jurídicos de satisfação do crédito considerando o prazo, as garantias e os instrumentos disponíveis para regularização.

Assim, pode-se afirmar que contemporaneamente há uma atenção para um resultado verificável a ser relacionado ao interesse público. Transportando para análise da possibilidade da transação, a Administração Pública não viola o princípio da Prevalência do Interesse Público sobre o privado quando transige; ela o concretiza melhor quando demonstra que tal instrumento é apto a gerar maior recuperação líquida, mais célere, objetiva transparente, e com possibilidade de reversibilidade em caso de inadimplemento.

Esse deslocamento teórico se harmoniza com o próprio desenho constitucional e legal: o CTN prevê a transação (arts. 156, III, e 171), não correspondendo a renúncia ilegítima de receita. Na verdade, possibilita uma maior aderência aos princípios do art. 37 da Constituição (em especial, eficiência, impessoalidade e publicidade) e compatibilidade com a responsabilidade fiscal (motivação técnico-econômica, mensuração de impacto, condicionantes e contrapartidas).

De acordo com Barcellos (2002), analisando o controle das políticas públicas, afirma que os parâmetros de controle devem estar alinhados com os fins constitucionais, com destaque a dignidade da pessoa humana e a proteção dos direitos fundamentais. Barcellos (2002) também aponta a relação entre escolhas em matéria de gastos públicos e deliberação política, o que significa que, não obstante a determinação de gastos públicos seja um objeto de deliberação política, essa deliberação não está livre de condicionantes jurídicos-constitucionais.

Destarte, as escolhas administrativas necessitam considerar a efetivação de valores e garantias constitucionais, para além da produção legislativa e concretizando-se por meio da discricionariedade administrativa.

A noção de indisponibilidade do crédito tributário, embora frequentemente invocada, não reside como regra expressa na Constituição Federal. Sua gênese é, na verdade, uma construção doutrinária que emana, de maneira indireta, do princípio da supremacia do interesse público e das salvaguardas legais que conferem preferência ao crédito (conforme delineado no Código Tributário Nacional - CTN e na Lei de Execução Fiscal - LEF). De modo mais pragmático, seu fundamento primordial é a necessidade de garantir a captação de recursos essenciais para a manutenção das atividades estatais. Ademais, não parece razoável que o ordenamento jurídico sempre conviveu com institutos como anistia, remissão e programas de

regularização, evidenciando que uma indisponibilidade irrestrita seria incompatível tanto com a Constituição quanto com a legislação infraconstitucional.

A compreensão contemporânea da supremacia do interesse público transcende a visão tradicional do "império" abstrato do Estado, direcionando o foco para o bem-comum. Essa mudança de perspectiva se manifesta em um diálogo institucional mais robusto e na busca por uma aplicação concreta do princípio da igualdade no tratamento dos administrados.

Nesse contexto, o interesse público primário, que espelha as necessidades da coletividade, prevalece sobre os interesses secundários do aparato estatal. Desse modo, soluções de natureza consensual que contribuem para a redução de litígios e elevam a efetividade arrecadatória alinham-se de forma mais adequada ao próprio princípio da supremacia do interesse público. De modo mais concreto, retomando o analisado no item anterior, pode-se trazer de forma concreta a aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado quando se observa a matriz clássica que diferencia o interesse público primário do secundário. Partindo da matriz clássica de Renato Alessi, o interesse público “primário” corresponde ao bem da coletividade, ao passo que o “secundário” espelha interesses do próprio aparelho estatal — inclusive de feição patrimonial ou organizacional (KRELL, 2013). Nessa moldura, interesse público primário (da coletividade) prevalece sobre interesses secundários (do aparato estatal), de modo que soluções consensuais que encurtem litígios e elevem a efetividade arrecadatória atendem melhor ao próprio princípio.

Assim, considerando a concretização da utilização da discricionariedade administrativa no âmbito da transação tributária, foi editada inicialmente, como dito na introdução deste trabalho, a Medida Provisória nº 899, em 2019, e logo no seu primeiro artigo, no §1º, foi possível verificar de que “A União, em juízo de oportunidade e conveniência, poderá celebrar transação em quaisquer das modalidades de que trata esta Medida Provisória, sempre que, motivadamente, entender que a medida atenda ao interesse público”. A partir da promulgação da referida medida provisória, pode-se afirmar que, no plano normativo, de forma efetiva, “uma ressignificação do que seja o atendimento do interesse público no âmbito dos conflitos tributários” (DINIZ, 2021, p. 202).

Mantida a referida redação na Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, foi editada a Portaria nº 9.917, de 14 de abril de 2020, que primeiro estabeleceu em métricas para atuação da discricionariedade no âmbito da transação tributária. Em seguida, veio a Portaria PGFN 6.757, de 29 de julho de 2022 consolidou parâmetros objetivos, com destaque para a Capacidade de Pagamento (CAPAG). Este critério visa mensurar a recuperabilidade do crédito

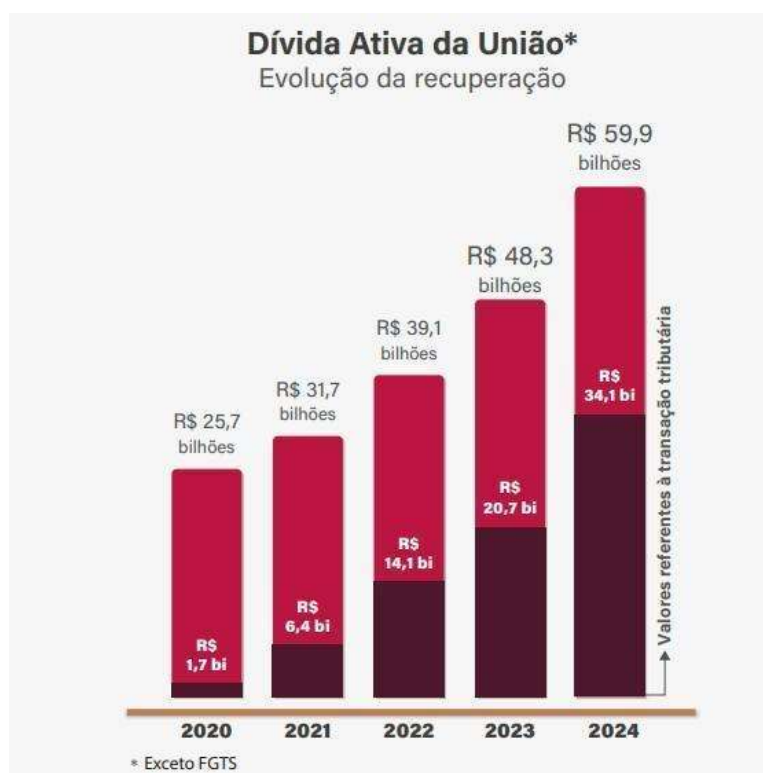
e a capacidade de pagamento do devedor, promovendo a uniformização de critérios no âmbito da Administração Tributária Federal.

3. A Segurança Jurídica como Fundamento da Transação Tributária

A reforma tributária caminha na direção do reforço a transparência e a simplicidade, reduzindo o custo de conformidade, incertezas e litigiosidade administrativa e judicial. Ao tornar regras e bases mais previsíveis, o sistema melhora a confiança recíproca entre Fisco e contribuintes e legitima o esforço arrecadatório necessário para sustentar políticas públicas. No plano constitucional, a Emenda Constitucional nº 132/2023 acrescentou ao art. 145 da Constituição os princípios de simplicidade, transparência, justiça tributária, cooperação e defesa do meio ambiente (§ 3º), exigindo, assim, instrumentos que convertem princípios em práticas verificáveis, com métricas e prestação de contas.

A Lei nº 13.988/2020 foi seguida por normativos operacionais robustos (Portaria PGFN nºs 9.917/2020 e 6.757/2022), que padronizam modalidades (adesão; individual; individual simplificada) e métricas (CAPAG), além de prever rescisão e instrumentos de quitação (incluindo precatórios). Entende-se que essa padronização pode corresponder a importante condição de governança para dar escala e previsibilidade na transição da Reforma.

O relatório PGFN em Números 2025 evidencia que a consensualidade deixou de ser estratégia periférica e passou a ocupar papel central na recuperação de créditos — com crescimento de adesões, melhora nos indicadores de ingresso e redução de litígios associados. Neste sentido, observa-se o gráfico a seguir:



Fonte: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn_2025_1103_11h46_final.pdf

No Nordeste, mais especificamente, duas experiências ilustram o potencial transformador do instituto. O primeiro exemplo envolve regularização fundiária, tendo sido possível por meio da transação a regularização de mais de R\$ 600 milhões em débitos e, articulada com o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), houve a aquisição de dois imóveis, de modo a beneficiar mais de 400 famílias recebessem a titularidade da terra. Outro exemplo, foi a transação de uma empresa do setor papelero celebrou acordo que encerrou longa disputa judicial, regularizou cerca de R\$ 230 milhões e viabilizou pagamento à vista de mais de R\$ 10 milhões de FGTS, beneficiando diretamente mais de dois mil trabalhadores (BRASIL, 2025, p. 33).

Nesse contexto, é incontroverso que o instituto da transação tributária, vem se tornando cada vez mais utilizado, tornando-se fundamental destacar que o referido método conciliatório de recuperação de crédito tributário encontra respaldo no princípio constitucional da segurança jurídica, sendo um pilar estruturante das relações jurídicas. Tal princípio está previsto no inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição Federal, que assegura a proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. Em consequência disso, fica claro a aplicabilidade desse princípio constitucional na ótica tributária, sendo possível projetar efeitos sobre a legitimidade

dos acordos celebrados, a confiança dos contribuintes e a estabilidade das relações entre o Fisco e a sociedade.

Assim, embora os avanços institucionais e práticos da transação tributária revelem ganhos tangíveis de governança e eficiência, o debate sobre a segurança jurídica não se esgota na dimensão administrativa ou operacional.

Dessa forma, torna-se relevante examinar a segurança jurídica sob duas perspectivas complementares: (i) como princípio constitucional, ligado à proteção da confiança e à estabilidade das normas; (ii) como garantia da previsibilidade e irretratabilidade relativa dos acordos de transação.

3.1 - Segurança Jurídica Como Princípio Constitucional e Proteção Da Confiança Legítima.

Segundo Norberto Bobbio (1951), a segurança jurídica não constitui apenas uma exigência da convivência ordenada entre os homens, mas representa também um “elemento intrínseco do Direito”, destinado a afastar o arbítrio e a assegurar a igualdade. Para o autor, é inconcebível a existência de um ordenamento jurídico que não ofereça, ao menos, uma garantia mínima de segurança.

É importante compreender o instituto da segurança jurídica como um conceito amplo e complexo, sendo objeto de diversas discussões doutrinárias, principalmente no que se refere à sua definição e compreensão no âmbito do Direito. Desse modo, Ávila (2021), esmiúça o Direito em três dimensões para que possa ser considerado seguro juridicamente. De acordo com o autor, em um primeiro momento, o Direito deve ser compreensível, a fim de que o cidadão consiga efetivamente entender do que se trata a norma jurídica aplicada. Além disso, o Direito deve ser confiável, no sentido de possibilitar que o sujeito possa ter a confiança de que os seus direitos atualmente assegurados terão os efeitos que foram garantidos anteriormente. E, por último, o Direito deve ser calculável, de modo que o cidadão possa ter certa previsibilidade de como as mudanças podem ser feitas e quando elas serão realizadas, não havendo surpresa quanto a futuros desdobramentos, isto é, no sentido de que o sujeito possa controlar os efeitos que serão atribuídos a ele no futuro.

Em suma, o que se busca compreender com a ponderação retro, é que essas três dimensões devem ser contemporâneas e conectadas, tendo a compreensão do Direito, o pressuposto essencial para a efetivação dos ideais de confiabilidade e de calculabilidade. Isso

porque só é possível aplicar o Direito do passado ou planejar o do futuro se o cidadão conhecer as leis, seus direitos e os meios para garanti-los, além de poder exigir seu cumprimento quando não forem respeitados espontaneamente.

Nessa toada, Canotilho (1999) relaciona a segurança jurídica ao princípio da proteção da confiança legítima, ao afirmar que o Estado de Direito deve assegurar aos cidadãos previsibilidade em seus atos e disposições. Desse modo, veda-se a adoção de mudanças abruptas na orientação ou no comportamento estatal que possam surpreender os administrados, suprimindo expectativas de direito ou até mesmo direitos já adquiridos.

Na ocasião, Villegas (1993) faz a distinção entre a segurança jurídica objetiva e a subjetiva no âmbito do Direito Tributário. No plano objetivo, está relacionada às garantias que a sociedade assegura às pessoas, seus bens e direitos, exigindo previsibilidade da ação estatal, clareza das normas e estabilidade institucional. Já no plano subjetivo, associa-se com a convicção do contribuinte de que o Estado cumprirá com as condições previamente estabelecidas, respeitando a boa-fé e a coerência nas suas condutas, de modo a assegurar ao cidadão a tranquilidade necessária para desenvolver suas atividades cotidianas de forma contínua e estável. Ambas as dimensões dialogam diretamente com a transação tributária, que se perfaz como um instrumento de efetivação da segurança jurídica em sua totalidade, na medida em que promove previsibilidade e estabilidade tanto para os contribuintes quanto para a própria Administração Tributária.

Com base nesses fundamentos doutrinários, a segurança jurídica ocupa posição central em nosso ordenamento jurídico, percebida como valor indiscutível para a garantia da paz social, da previsibilidade e da confiança legítima nas relações entre os cidadãos e o Estado. Não se trata de um mero ideal abstrato, encontra amparo explícito no texto constitucional brasileiro, mais precisamente, no artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, que estabelece a proteção ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à coisa julgada, assegurando que situações jurídicas consolidadas não sejam alteradas de forma arbitrária. Há também, outros dispositivos constitucionais que preceituam esse princípio em diferentes ramos do direito, reforçando as múltiplas facetas da segurança jurídica, como o artigo 5º, XL, que veda a retroatividade da lei penal.

Por fim, na seara do direito tributário, esse princípio se articula com o artigo 150 da Constituição, que contém as limitações ao poder de tributar, como a legalidade e a anterioridade, funcionando como meio para a fixação da estabilidade normativa, da previsibilidade dos efeitos fiscais e para a proteção da confiança, uma vez que são essenciais

para o planejamento econômico. Em obra sobre o tema, José Afonso da Silva, cita Jorge Reinaldo Vanossi, o qual precisamente conceitua a segurança jurídica 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” (SILVA, 1998, p. 122). Essa assimilação nos faz refletir sobre a brecha para a vinculação entre a segurança e a proteção da confiança legítima, tendo em vista que, caso o contribuinte acredite que seus direitos não serão surpreendidos por mudanças imprevisíveis, poderá empreender, investir e planejar seu futuro com maior tranquilidade.

Sendo assim, percebe-se que a segurança jurídica, sustentada por um enorme aparato doutrinário e constitucional, cumpre função ímpar no cenário jurídico-social, moldadora da legalidade, anterioridade e da proteção da confiança legítima, sendo considerada um direito fundamental nas relações entre a Administração e o administrado.

Em suma, é cristalino que a segurança jurídica não se resume a uma garantia formal, mas constitui condição inegociável para a concretização da cidadania fiscal. Na construção e no fortalecimento de um ambiente em que os contribuintes possam confiar nas normas e na estabilidade de sua aplicação, surge local para maior adesão espontânea às obrigações tributárias, reduzindo-se a litigiosidade no contencioso tributário e favorecendo a eficiência arrecadatória.

3.2 - Estabilidade Dos Acordos e Os Limites Da Rescisão.

Como aludido anteriormente, a transação tributária materializa a segurança jurídica na medida em que fornece parâmetros claros e previamente definidos para a resolução de litígios fiscais. Por ter a natureza bilateral e consensual, a transação tributária confere maior estabilidade para o acordo, visto que, ao aderir a uma proposta de transação, o contribuinte sabe de antemão como se darão todas as condições previamente ajustadas, bem como os efeitos jurídicos do cumprimento do acordo. Diferentemente da via judicial, marcada por incertezas e longa duração dos processos, a transação introduz um ambiente de previsibilidade e estabilidade contratual, no qual tanto o contribuinte quanto o Fisco se vinculam a compromissos recíprocos (descontos, prazos, condições, termos, etc), construindo assim um ambiente de previsibilidade e segurança para as partes envolvidas.

Segundo a clássica definição de Dernburg, trazida por André Borges Coelho de Miranda Freire, “transação é o contrato que tem por escopo remover a incerteza de um direito ou falta

de segurança sobre seu cumprimento, mediante concessões recíprocas” (FREIRE, 2023, p. 26). O Código Tributário Nacional, inspirado por essa doutrina, normatizou o instituto condicionando-o à existência de concessões mútuas e litígios.

Além disso, por se tratar de ato administrativo, a transação tributária é, em regra, passível de revogação. Contudo, como todos os atos administrativos, também encontra-se submetida ao entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula 473⁶, segundo a qual a revogação deve respeitar os direitos adquiridos, que possuem prioridade e devem ser preservados, não sendo possível afastá-los por simples ato revocatório. Dessa forma, o direito adquirido do contribuinte é protegido sempre que não houver culpa atribuível a ele na rescisão, prevalecendo o entendimento de que a transação, após firmada, configura-se como ato jurídico perfeito, abrigado constitucionalmente.

Outrossim, a estabilidade dos acordos depende da definição do instituto da rescisão, que se encontra principalmente na Lei nº 13.988/2020, responsável por delimitar as hipóteses de incidência do distrato. O artigo 4º da referida norma legal, estabelece que a rescisão ocorre em hipóteses específicas: descumprimento das condições, das cláusulas ou dos compromissos assumidos; a constatação, pelo credor, de ato tendente ao esvaziamento patrimonial do devedor como forma de fraudar o cumprimento da transação, ainda que realizado anteriormente à sua celebração; a decretação de falência ou de extinção, pela liquidação, da pessoa jurídica transigente; a comprovação de prevaricação, de concussão ou de corrupção passiva na sua formação; a ocorrência de dolo, de fraude, de simulação ou de erro essencial quanto à pessoa ou quanto ao objeto do conflito; a ocorrência de alguma das hipóteses rescisórias adicionalmente previstas no respectivo termo de transação; ou a inobservância de quaisquer disposições desta Lei ou do edital. Essas condições não fragilizam o instituto, mas equilibram a previsibilidade do acordo com a proteção do interesse público, permitindo que a Administração aja quando houver má-fé ou abuso.

Nesse sentido, Paulo de Barros Carvalho preconiza que “o princípio da indisponibilidade dos bens públicos impõe seja necessária previsão normativa para que a autoridade competente possa entrar no regime de concessões mútuas” (CARVALHO, 2019, p. 3 e 4). Desse modo, evidencia-se que o respeito à boa-fé objetiva é essencial, exigindo conduta leal e transparente de ambas as partes, fortalecendo a segurança jurídica e reduzindo litígios.

⁶ Súmula 473 do STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Cumpra-se destacar que, conforme a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (2025b), a previsibilidade assegurada pelos acordos de transação, também gera efeitos econômicos relevantes. Empresas que se encontram em situação de passivo fiscal passam a dispor de condições claras para regularização, o que permite restabelecer o acesso ao crédito, manter empregos e garantir a continuidade de atividades produtivas. Evidentemente, com a estabilidade da transação tributária, é possível afirmar que o instituto transcende a esfera jurídica, incidindo também em impactos positivos na economia real e na manutenção do equilíbrio social.

Por fim, a doutrina e a jurisprudência reforçam que, mesmo que surjam elementos ulteriores à formalização da transação tributária, não é possível a revisão ou quebra abrupta do contrato por ato unilateral do Fisco em situações de regular cumprimento das obrigações, garantindo ao contribuinte previsibilidade e estabilidade. Clairton Kubassewski Gama, citando o renomado jurista Torres, sustenta que “em matéria tributária, a revisibilidade do conteúdo das transações é peremptoriamente proibida” (GAMA, 2021, p. 201). Assim, a transação tributária se mostra linear e segura, legitimando a confiança do contribuinte e evitando surpresas desvantajosas, exceto nos casos previstos em lei específica em que há seu descumprimento.

4. O Papel Estratégico da Transação no Contexto da Reforma Tributária

Conforme elucida Ananias Ribeiro de Oliveira Junior (2024), a reforma tributária, como qualquer processo de transformação estrutural, exige amplo engajamento da sociedade, de modo a contemplar as necessidades tanto dos contribuintes quanto da Administração Pública, assegurando que as mudanças sejam justas e equilibradas. Nesse cenário, o diálogo permanente sobre a reforma mostra-se indispensável para a construção de um sistema fiscal mais eficiente e inclusivo. À luz desse contexto, destaca-se a transação tributária, que assume papel inovador ao se firmar como instrumento central na resolução dos conflitos fiscais. Essa mudança de postura, ainda em curso, pode representar um dos legados mais relevantes da reforma, pois estabelece bases sólidas para a construção de um sistema tributário mais transparente, previsível e participativo.

A princípio, faz-se necessário assentar que, como observa José Afonso da Silva, o poder da reforma constitucional, como poder limitado, “impõem procedimento e modo de agir, dos quais não pode arredar-se sob pena de sua obra sair viciada, ficando mesmo sujeita ao sistema

de controle de constitucionalidade, como outras normas jurídicas” (SILVA, 1998, p. 129). Ou seja, apesar de ter o teor de promover mudanças, reformulações e transformações, o poder de reforma não pode ser exercido de maneira irrestrita; deve respeitar os limites procedimentais e formais estabelecidos pela própria Constituição.

Nesse viés, sendo um tema aflorante no cenário jurídico, a função da transação tributária no âmbito da Reforma Tributária, é o escopo de debates. Neste sentido, Tathiane Piscitelli e Danilo Barth destacam o grande desafio da uniformização legislativa diante da transação tributária, pontuando que, segundo pesquisa realizada pelo núcleo de Direito Tributário da FGV-SP⁷, somente 48% das unidades federativas possuem concreta regulamentação para meios de renegociação de dívidas tributárias.

Diante desse cenário, a reforma tributária demanda uma normatização nacional capaz de atender as especificidades locais, sem comprometer a segurança jurídica e a confiança legítima dos contribuintes. Nesse contexto, espera-se, por exemplo, que o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, previsto na Emenda Constitucional nº 132/2023, instituído pela Lei Complementar nº 214/2025 e a ser regulamentado de modo mais detalhado futuramente pela Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 108/2024, regule o processo administrativo tributário relativo ao IBS e planeje a distribuição da arrecadação entre os entes federativos, simplificando o sistema e esclarecendo o seu funcionamento. Assim, o novo marco regulatório deve viabilizar a aplicação da transação tributária tanto para o reconhecimento quanto para a extinção de novos débitos decorrentes da criação ou extinção de tributos no âmbito do processo reformista. No entanto, embora tais medidas representem avanços institucionais relevantes, subsistem desafios expressivos que não podem ser ignorados, sobretudo no que diz respeito ao risco de fragmentação normativa e ao potencial aumento do contencioso tributário.

Como é sabido, a referida Reforma Tributária promoverá a substituição dos tributos ICMS, ISS, PIS e Cofins pelo IBS e CBS (tributos “gêmeos”), impondo desafios inéditos ao sistema tributário, principalmente no que tange à regularização de situações de transição, extinção de obrigações acessórias e na adequação dos créditos tributários já existentes.

Com o intuito de aprofundar a compreensão sobre os desafios futuros, destaca-se a análise conduzida pelo Grupo de Trabalho do Superior Tribunal de Justiça (2024). No relatório

⁷ De acordo com a pesquisa, apenas 12 estados brasileiros têm programas consolidados de negociação de dívidas tributárias. Estados relevantes como Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais ficam de fora dessa lista. Isso demonstra as diferenças existentes entre os Estados e salienta a importância de aprofundar o debate sobre a padronização das normas no contexto da Reforma Tributária, com destaque para o Projeto de Lei Complementar (PLP) 108/2024, que atualmente tramita no Senado Federal.

elaborado pelo grupo, chama-se atenção para um dado alarmante: ao manter as competências separadas das administrações tributárias e das procuradorias da União, dos estados e dos municípios, a Emenda Constitucional nº 132/2023 e os projetos de lei correlatos podem ocasionar a multiplicação de lançamentos e cobranças, resultando em fragmentação procedimental e duplicidade de exigências.

O diagnóstico do STJ é categórico ao afirmar que os novos tributos “têm o potencial de, ao menos, triplicar o contencioso tributário” (BRASIL, 2024, p. 3). Todavia, esse cenário já conta com uma alternativa viável. Como demonstrado, a prática revela que a transação tributária, quando aplicada de forma ampla e preventiva, tem o potencial de reduzir litígios e antecipar soluções. Assim, o instituto apresenta-se como instrumento estratégico e institucional capaz de neutralizar o risco de explosão de demandas judiciais, ao mesmo tempo em que confere previsibilidade aos contribuintes e fortalece a confiança no novo sistema tributário.

Nessa mesma linha, Gabriela Bittencourt Zanella e Ricardo Anderle (2025), ressaltam que é natural que, durante o processo de transição para o novo regime tributário, surjam inseguranças entre os contribuintes, como divergências interpretativas e dúvidas sobre os fatos geradores e base de cálculo. Dessa maneira, novamente, a transação tributária surge como escolha confiável para conferir maior segurança aos novos passivos fiscais, visto que há critérios objetivos já utilizados para a sua adesão, como o CAPAG (Capacidade de Pagamento), utilizado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) como parâmetro para concessão de condições mais benéficas para os contribuintes nas negociações a depender do caso concreto, como, por exemplo, descontos ou prazos estendidos para pagamento, conforme a Portaria PGFN nº 6757/2022.

Diante das alterações trazidas pela reforma tributária, a transação tributária consolida-se como instrumento essencial de segurança jurídica, promovendo previsibilidade e confiança tanto para os contribuintes quanto para a Administração. Ao possibilitar a negociação de novos passivos fiscais com critérios claros e objetivos, atua como verdadeira válvula de segurança, mitigando incertezas e fortalecendo a estabilidade do sistema tributário durante o período de transição.

Assim, fica evidente que a transação tributária, ao ser incorporada à nova conjuntura da Reforma Tributária, se torna mais do que um simples instrumento operacional; serve como mecanismo para consolidar uma cultura de diálogo entre o Fisco e o contribuinte. Ao invés de perpetuar a lógica do conflito, promove-se um ambiente em que o diálogo e a negociação se tornam práticas ordinárias de solução de conflitos. Trata-se, portanto, de um mecanismo

conforme o princípio da cooperação entre o Fisco e o contribuinte, resgatando a confiança e preservando o diálogo no cumprimento das obrigações fiscais, fundamentado no princípio da segurança jurídica.

5. Considerações Finais

A transação tributária deve ser compreendida como instrumento estruturante da reforma: uma política pública de cobrança e coordenação, com métricas e controles, apta a alinhar incentivos, reduzir litígios e acelerar a recuperação de créditos sem abrir mão de justiça distributiva. Note-se, porém, que a Lei Complementar nº 214/2025 — que regulamenta IBS, CBS e IS — emprega o termo “transação” sobretudo no sentido econômico (transações de pagamento, inclusive no regime de split payment, e outras operações de mercado), e não como sinônimo de autocomposição tributária.

Precisa-se ancorar a análise tributária conforme as novas diretrizes já inseridas no sistema tributário e que corresponderam a instrumentos valiosos para a conformidade tributária. A relação fisco-contribuinte deve continuar evoluindo em direção à consensualidade, sobretudo tendo em vista a previsão constitucional do princípio da cooperação. É nesse ponto que a segurança jurídica ganha relevo, pois a previsibilidade e a estabilidade normativa são condições indispensáveis para que a consensualidade produza efeitos concretos. A confiança legítima dos contribuintes e a estabilidade dos acordos firmados constituem elementos centrais para que a transação tributária não se limite a um mecanismo arrecadatório, mas se converta em verdadeiro instrumento de pacificação social e de efetivação dos valores constitucionais.

A disciplina da transação tributária deve continuar sendo uma diretriz aplicável, e suas normas devem ser consideradas neste aspecto (Lei nº 13.988/2020 e na Portaria PGFN nº 6.757/2022, que definem finalidades, modalidades, parâmetros de concessões e critérios de recuperabilidade). Em outras palavras: a Emenda Constitucional nº 132 e a Lei Complementar nº 214 simplificam e tornam mais previsível a incidência; a Lei nº 13.988 e seus atos regulamentares fornecem a ponte consensual para a efetiva resolução de passivos e para a conformidade duradoura.

A segurança jurídica, nesse cenário, funciona como a ponte que assegura equilíbrio entre arrecadação e proteção de direitos fundamentais, reforçando a legitimidade do modelo. A transação, orientada por metas, indicadores e salvaguardas de isonomia, materializa os princípios previstos no art. 145 do texto constitucional.

Desse modo, a transação tributária é um instrumento promissor para reduzir litígios, devendo ser aplicada de forma ampla e preventiva para solucionar disputas tributárias. Revela-se como a verdadeira expressão de diálogo na Reforma Tributária, funcionando não apenas como mecanismo de recuperação de créditos, mas sobretudo como instrumento estruturante da cooperação entre Estado e contribuinte. Ao unir previsibilidade normativa, cooperação institucional e confiança legítima, o instituto traduz os valores constitucionais que orientam a reforma, tornando o sistema mais estável, eficiente e justo. Portanto, a transação deve ser vista como peça-chave para consolidar o modelo de tributação que se pretende inaugurar, em que a consensualidade se converte em verdadeiro fundamento de legitimidade e sustentabilidade do sistema fiscal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Humberto Bergman. **Repensando o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular**. In: Sarmento, Daniel (Org.). *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público*. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **A Constitucionalização do Direito Administrativo**. In *A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BOBBIO, Norberto. **La certezza del diritto è un mito**. *Rivista Internazionale di Filosofia Del Diritto* 28:146-152. 1951.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Grupo de Trabalho. **Impactos da Reforma Tributária no Poder Judiciário**. Brasília, DF: STJ, 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/documentos/noticias/Relat%C3%B3rio%20Impactos%20da%20Reforma%20Tribut%C3%A1ria%20no%20Poder%20Judici%C3%A1rio.pdf>. Acesso em 19 de set. de 2025.

BRASIL. PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN). **PGFN em Números 2025 – Dados 2024**. GOV.BR, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn_2025_1103_11h46_final.pdf>.

Acesso em: 29 abr. 2025

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Transação tributária com impacto social**. 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2025/transacao-tributaria-com-impacto-social>. Acesso em: 26 set. 2025.

CALIL, Mário Lúcio Garcez; CAVALCANTE, Lucas de Andrade Lima. **Por um conceito de segurança jurídica como direito fundamental**. Revista do Mestrado em Direito da UCB, p. 243-262, 2014.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Estado de Direito. Lisboa: Almedina, 2002.

CARVALHO, Paulo de Barros; VIEIRA, Maria Leonor Leite; LINS, Robson Maia. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP: direito tributário**. 2019.

DINIZ, Geila Lidia Barreto Barbosa. **A transação tributária na Lei nº 13.988/2020: O novo modelo de solução de conflitos tributário e suas interações com sistema de precedentes do CPC/15**. in CALCINI, Fávio Pallaretti; Henares Neto, Halley; Campos, Rogério. Comentários sobre transação tributária: à luz da Lei 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2021.

MIRANDA FREIRE, André Borges Coelho de. **Transação Tributária: Conceito, Natureza Jurídica e Limites**. Revista Direito Tributário Atual, n. 54, p. 25-45, 2023.

FREITAS DO AMARAL, Diogo. **Curso de direito administrativo**. Vol. I. Lisboa: Almedina, 2015.

GAMA, Clairton Kubassewski. **Transação em matéria tributária: natureza, consequências e segurança jurídica**. REJuriSTJ, Brasília, ano 2, n. 2, p. 181-217, dez. 2021.

KRELL, Andreas J. **Discrecionalidade administrativa e conceitos legais indeterminados: limites do controle judicial no âmbito dos interesses difusos** 2. ed. rev., atual. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. (Raízes do direito). São Paulo: Saraiva, 2017.

OLIVEIRA JUNIOR, Ananias Ribeiro de; CALIXTO, Igor Moraes Bezerra. **A reforma tributária e suas implicações jurídicas**. Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 161, 2024.

PARISI, Fernanda Drummond. **Transação tributária no Brasil:** supremacia do interesse público e a satisfação do crédito tributário. 2016. 167 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Reforma Constitucional e direito adquirido.** Revista de Direito Administrativo, v. 213, p. 121-132, 1998.

VILLEGAS, Héctor. **El contenido de la seguridad jurídica.** Impuestos, v. 3, 1993.

ZANELLA, Gabriela Bittencourt; ANDERLE, Ricardo. **Transação e contencioso no pós-reforma:** o futuro da resolução de conflitos tributários. Reforma Tributária, 2025.