Renata de Mesquita Cecon

A nova discricionariedade e a gestão consensual

A transação tributária
como paradigma para
as soluções alternativas
de litígios fiscais

Prefácio:
Prof. Doutor Marcus Abraham

Editora Lumen Juris
Rio de Janeiro
2027

Sumário

Lista de quadros XIX

Lista de abreviaturas XXI

Apresentação XXV

Prefácio XXVII

Introdução 1

1 – O Estado: a Administração Pública e a consensualidade 9

1.1 O Estado e a atuação da Administração Pública: discussão sobre a evolução do conceito de Estado (Liberal, Social, Democrático de Direito) e a mudança de um modelo impositivo e unilateral para um modelo consensual 9

1.2 Modelos de atuação da Administração Pública – o ato administrativo: análise da centralidade do ato administrativo no Estado Liberal e o surgimento do princípio da juridicidade na era do pós-positivismo 18

1.3 A constitucionalização do Direito Administrativo e a força normativa da Constituição: o impacto da Constituição de 1988 na releitura de princípios como a legalidade e a supremacia do interesse público 24

1.4 A Administração Pública contemporânea: a necessidade de ressignificar dogmas do Direito Administrativo e a adoção de novas práticas, como a consensualidade 28

1.5 A consensualidade na relação Estado e cidadão: o consenso como ferramenta de gestão, legitimidade democrática e eficiência, reforçado por normas como o CPC/2015, a LINDB, a EC nº 132/2023 (princípio da cooperação) e a LC nº 225/2026 36

1.6 Síntese conclusiva do capítulo 1: a consensualidade é a resposta a essa nova realidade, superando a ineficiência do modelo tradicional 42

2 – A discricionariedade administrativa como ferramenta de gestão e a pavimentação da consensualidade no Direito Tributário 45

2.1 A (re)definição da discricionariedade administrativa: do poder-dever à gestão de resultados 46

2.2 A discricionariedade vinculada à juridicidade e aos princípios constitucionais 50

2.2.1 A juridicidade como superação da legalidade estrita no controle administrativo 50

2.2.2 A discricionariedade sob o crivo da eficiência, razoabilidade e proporcionalidade: o controle substancial 52

2.2.2.1 A eficiência como imperativo gerencial e guia de escolha 53

2.2.2.2 O teste da proporcionalidade: racionalizando a escolha e atuando no mérito 55

2.2.3 Consequências da discricionariedade controlada: a legitimidade do ato negocial 58

2.3 A mudança de entendimento da discricionariedade que propiciou a regulamentação da transação tributária no Brasil 59

2.3.1 A consensualidade tributária e a indisponibilidade do crédito tributário: a supremacia do interesse público sob a ótica da eficiência 60

2.3.2 A transação tributária na Lei nº 13.988/2020: manifestação da discricionariedade gerencial e o juízo de oportunidade do Fisco 64

2.4 O respeito aos limites constitucionais na discricionariedade negocial 68

2.4.1 O interesse público primário como limite funcional da discricionariedade negocial 69

2.4.2 Isonomia e impessoalidade: a vedação ao privilégio e controle da discricionariedade no caso concreto 75

2.4.3 Moralidade e transparência na transação: o controle do arbítrio e a legitimação democrática 80

2.4.4 A transação tributária como instrumento de justiça fiscal 85

2.5 Consolidação da transação e a inauguração do caminho para a mediação e arbitragem 86

2.5.1 A transação tributária como superação paradigmática e fundamento da consensualidade 86
2.5.2 A mediação tributária: a vanguarda da autocomposição 88
2.5.3 A arbitragem tributária: eficiência e especialidade na heterocomposição 93
2.6 Hermenêutica filosófica e a efetividade da consensualidade 99
2.6.1 A superação do dogmatismo jurídico e a crítica à objetividade pura (Heidegger) 100
2.6.2 A estrutura do diálogo e a fusão de horizontes (Gadamer) 101
2.6.3 A hermenêutica e a legitimidade da discricionariedade negocial: a virtude da phronesis 103
2.6.4 A hermenêutica filosófica como pilar de legitimidade da consensualidade 104
2.7 Síntese conclusiva do capítulo 2: a discricionariedade como imperativo ético-funcional 105
3 – Transação tributária 107
3.1 Transação no Direito Civil: conceito e natureza jurídica: definição do instituto a partir do Código Civil, destacando a necessidade de concessões mútuas e seu caráter contratual 107
3.1.1 Conceito 107
3.1.2 Natureza jurídica 109
3.2 Transação no Direito Tributário: conceito, natureza jurídica, efeitos e limites 111
3.2.1 Análise da transação no CTN, na Lei nº 13.988/2020 e na Lei Complementar nº 225/2026, discutindo a amplitude do termo "litígio" e a natureza terminativa do instituto no Direito Tributário 111
3.2.2 Natureza Jurídica: debate sobre a natureza da transação (ato administrativo ou contrato), defendendo sua característica contratual 116
3.2.3 Efeitos: abordagem dos efeitos da transação, como a redução da litigiosidade e o aumento da eficiência na cobrança, com dados sobre execuções fiscais no Brasil 120

3.2.4 Limites: discussão sobre os limites impostos pelo princípio da legalidade e a divergência doutrinária sobre a constitucionalidade da lei, com a sua defesa no texto 123
3.3 Síntese conclusiva do capítulo 3: a transação como meio consensual na recuperação do crédito tributário. Redução e prevenção de litígio 125
4 – A transação tributária no cenário globalizado: lições do direito comparado 133
4.1 Considerações iniciais 133
4.2 Itália: análise do modelo italiano, com o accertamento con adesione e a conciliazione giudiziale, focados na colaboração entre fisco e contribuinte e na redução de penalidades 133
4.3 Alemanha: discussão sobre a resistência teórica da doutrina alemã à transação e a prática de acordos informais baseados na cooperação e na boa-fé 137
4.4 Espanha: estudo dos mecanismos de actas con acuerdo e actas de conformidad, que permitem a regularização fiscal em casos de incerteza jurídica ou de fatos complexos 139
4.5 Portugal: análise do "pagamento em prestações" e do "pedido de revisão da matéria colectável", mostrando como o sistema português busca o consenso apesar da indisponibilidade do crédito 143
4.6 Estados Unidos da América: aprofundamento do modelo da *offer in compromise*, a principal inspiração da lei brasileira e seus objetivos de eficiência na cobrança e na conformidade fiscal 145
4.7 Brasil: abordagem da regulamentação da transação por meio da MP nº 899/2019 e da Lei nº 13.988/2020, com destaque para as modalidades de transação e para os princípios informadores 149
4.7.1 Princípios informadores da transação tributária no Brasil, segundo a Lei nº 13.988/2020 152
4.8 Síntese conclusiva capítulo 4: a transação tributária brasileira em perspectiva comparada 154
5 – A transação tributária na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional 157

5.1 A autocomposição na gestão do contencioso tributário: da projeção à prática 157
5.2 Análise da redução de litigiosidade e da recuperação do crédito tributário na PGFN: validação da discricionariedade negocial 158
5.3 A projeção da litigiosidade no contexto da reforma tributária 164
5.3.1 O paradoxo da simplificação e o problema da litigiosidade 164
5.3.2 Projeções jurisdicionais e o cenário do contencioso 168
5.3.3 A influência do consenso e da transação na gestão de litígios no cenário da reforma tributária 170
5.4 Reflexos nas legislações estaduais e municipais 171
5.4.1 Transação tributária nos Estados e no Distrito Federal 172
5.4.2 Transação tributária nos municípios 178
5.5 Propostas para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro de transação tributária 182
5.5.1 Institucionalização de uma lei geral de consenso tributário 182
5.5.2 O cadastro fiscal positivo como antídoto ao Moral Hazard 183
5.5.3 Mecanismos de prevenção de riscos e cláusulas de barreira 183
5.5.4 Fortalecimento das Câmaras de prevenção e interoperabilidade 184
5.6 Síntese conclusiva do capítulo 5: a validação da phronesis administrativa e a consolidação do estado dialógico na transação tributária 184
6 – Conclusão 187
Referências bibliográficas 189