

# Indispensabilidade do advogado nas transações tributárias: imperativo constitucional, legal e ético

Aqueles que acompanham o cotidiano da atividade econômica brasileira sabem que a regularização da situação fiscal de uma empresa qualquer, diante da identificação de passivos tributários, historicamente se manteve confiada ao setor contábil. Tradicionalmente, o retorno à conformidade operou-se mediante adesão a parcelamentos ordinários e programas de recuperação de créditos, estruturados sob condições relativamente objetivas e previsíveis.

Contudo, desde a regulamentação da transação em matéria tributária, essa realidade mudou substancialmente. A ruptura cultural com a lógica de injustiça fiscal perpetrada por recorrentes políticas de refinanciamento resultou declaradamente combatida pela Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 899/2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.988/2020, a partir de promessas normativas endereçadas a interromper a concessão indiscriminada de descontos sem distinção de perfil dos contribuintes, cessar a prática nociva de utilização dos parcelamentos com os refúgios periódicos para os devedores contumazes, além de sufocar o adiamento deliberado do pagamento de tributos como vantagem competitiva.

Com a prática da transação cada vez mais presente na realidade tributária nacional, é preciso refletir mais detidamente acerca dos efeitos jurídicos, patrimoniais e operacionais da celebração dos acordos para os contribuintes. Por vezes, os interessados na negociação imaginam apenas se tratar de um parcelamento diferenciado, quando, na realidade, estão celebrando negócios jurídicos altamente complexos, fundados em renúncia de direitos, reconhecimento de obrigações e assunção de condicionantes futuras.

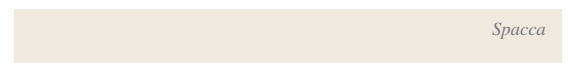
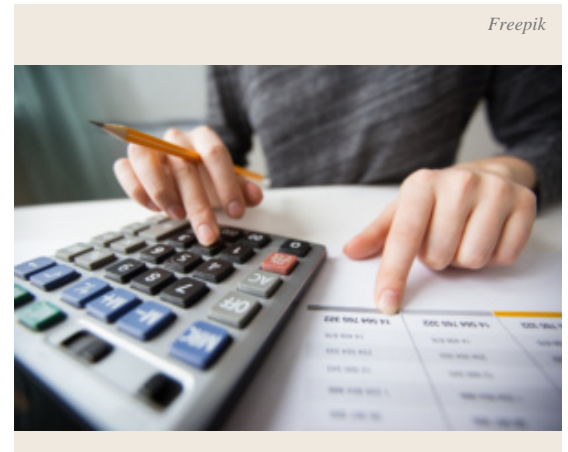
Nesse sentido, a questão da transação tributária transcende à mera conveniência operacional, gestão de passivo ou organização empresarial. Trata-se, pelo contrário, de um tema diretamente relacionado à arquitetura constitucional da administração da justiça, à tutela jurisdicional efetiva e às garantias fundamentais do contribuinte diante do Estado. [1]

A Constituição, em seu artigo 133, reconhece o advogado como um profissional indispensável à administração da Justiça. Por óbvio, não se trata de simples prerrogativa corporativa, mas de efetiva garantia institucional dos cidadãos diante de estruturas técnicas e jurídicas potencialmente desequilibradas. A indispensabilidade constitucional da advocacia existe justamente para assegurar uma proteção qualificada à liberdade, ao patrimônio e à manifestação consciente de vontade dos indivíduos perante o poder estatal.

Em matéria tributária, notadamente de índole negocial, essa proteção assume uma relevância ainda mais acentuada. Afinal, a relação jurídica fiscal é estabelecida entre os contribuintes e um dos mais sofisticados centros de poder da administração pública: a estrutura arrecadatória e de cobrança estatal.

## Papel do advogado e do contador na realidade fiscal das empresas

Há muitos anos persiste certa confusão entre as funções do advogado tributarista e do contador. O senso comum frequentemente compreende as obrigações fiscais e tributárias como matéria exclusivamente contábil.



Essa percepção não é inteiramente equivocada, uma vez que o contador possui atribuições e prerrogativas fundamentais na organização, escrituração, comunicação e interação técnica com os órgãos fazendários, nos termos da Resolução CFC nº 1.640/2021. Ou seja, a atuação do profissional da contabilidade é indispensável à saúde financeira e operacional das empresas.

O advogado, contudo, possui uma função específica e tecnicamente diversa: menos operacional e mais crítica.

Ao advogado compete a análise e orientação jurídica dos deveres tributários, dos riscos normativos, da validade de exigências fiscais, dos cenários e das possibilidades de planejamento tributário, das estratégias processuais e da compatibilidade das medidas burocráticas com o texto constitucional, a legislação e os direitos fundamentais do contribuinte.

Por isso mesmo, o Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil, consubstanciado na Lei nº 8.906/94, em seu artigo 1º, inciso II, estabelece textualmente que as atividades de consultoria, de assessoria e de direção jurídicas são privativas da advocacia. Significa dizer que as demandas que envolvam análise jurídica, avaliação de riscos legais, renúncia de direitos, assunção de obrigações ou definição de estratégias de defesa inserem-se no âmbito privativo da atuação profissional do advogado.



### **Natureza jurídica da transação tributária**

Diferentemente da transação tributária, os parcelamentos ordinários somente suspendem a exigibilidade do crédito tributário, consistindo, em essência, na mera dilação temporal para o pagamento de débitos já constituídos.

A transação tributária, contudo, situa-se em um patamar jurídico inteiramente distinto, figurando, em si mesma, como uma modalidade típica de extinção do crédito tributário, com consequências legais e convencionais específicas.

A par de discussões não superadas acerca da natureza jurídica da transação tributária, trata-se de um verdadeiro negócio jurídico complexo, estruturado a partir de concessões mútuas entre as partes interessadas e destinado à resolução e estabilização definitiva de relações litigiosas. [2]

A celebração de transação tributária, seja por simples adesão ou por proposta individual, frequentemente implica a assunção de compromissos jurídicos pelo devedor (artigo 3º da Lei nº 13.988/2020), como a renúncia a quaisquer alegações de direito, atuais ou futuras, a desistência de impugnações e recursos, o reconhecimento de obrigações tributárias, a submissão a cláusulas resolutivas, a aceitação de condicionantes futuras e a consolidação irreversível de cenários fiscais.

Mais do que um simples mecanismo arrecadatário, a transação representa um ato voluntário de disposição patrimonial e jurídica de elevada relevância. Vale dizer: a transação tributária envolve uma renúncia irretratável e irrevogável ao debate jurídico sobre a própria existência e legitimidade do crédito tributário.

Portanto, a tarefa de transacionar e decidir pela renúncia de uma tese tributária, de um direito patrimonial ou de uma possibilidade de discussão judicial não compreende um ato meramente administrativo. Trata-se, pelo contrário, de uma manifestação de vontade com profundos efeitos jurídicos e econômicos, cuja compreensão exige necessária formação técnica especializada, sob pena de resultados irreversíveis e extremamente danosas à vida financeira e à continuidade operacional do contribuinte.

Além disso, a transação tributária normalmente impõe obrigações adicionais, condicionantes operacionais e deveres permanentes de conformidade fiscal, cuja inobservância pode conduzir à exclusão do contribuinte dos programas de negociação, restabelecendo integralmente a exigibilidade dos débitos e mantendo vedação para a formalização de nova transação pelo prazo de dois anos. [3]

Não parece compatível com a lógica constitucional brasileira, dessa forma, admitir que negócios jurídicos dessa magnitude possam ser celebrados sem a assistência técnica de um profissional da advocacia, notadamente sob a

perspectiva de reconhecer a transação como um método adequado de resolução de conflitos em matéria tributária, capaz de promover o adensamento da tutela jurisdicional efetiva.

## Desigualdade técnica e institucional nas negociações tributárias

Sem incorrer em juízo antecipado de valor quanto ao objeto da transação tributária, a negociação não ocorre entre partes materialmente equivalentes. De um lado, encontra-se o contribuinte em litígio, por vezes inadimplente, frequentemente pressionado por restrições de regularidade, execuções fiscais, bloqueios financeiros e constrições patrimoniais, dificuldades operacionais e necessidade de preservação da atividade econômica. De outro lado, situa-se a União, representada por estruturas estatais altamente especializadas, compostas por procuradores da Fazenda Nacional, auditores fiscais, analistas tributários e setores técnicos permanentemente dedicados à recuperação do crédito público.

A ideia de que o contribuinte possa negociar validamente, sozinho, com profissionais altamente capacitados, assistidos por inteligência fiscal avançada, sistemas de monitoramento patrimonial, bancos de dados financeiros e mecanismos sofisticados de análise econômico-tributária, revela uma evidente assimetria negocial.

A relação jurídica pautada na consensualidade, notadamente em matéria tributária, somente é legítima quando construída em um ambiente minimamente equilibrado. Sem a garantia de assistência jurídica adequada por meio de um profissional habilitado, a transação corre um verdadeiro risco não representar um mecanismo legítimo de pacificação fiscal para converter-se em instrumento de adesão desprotegido. No limite, a falsa ideia de liberdade pode sugerir que a consensualidade seja transformada em uma armadilha jurídica para o contribuinte desassistido.

Essa vulnerabilidade foi recentemente reafirmada pelo Superior Tribunal de Justiça, ao firmar o entendimento de que é clara a supremacia da Fazenda Nacional na celebração da transação tributária, notadamente ao fixar as suas condições por meio de edital que a parte aderirá ou não. Nos limites do Recurso Especial nº 2.032.814-RS, decidiu o Tribunal que não há horizontalidade na relação: “Não há negociação e sim o aceite ou não pelo administrado/contribuinte das condições impostas”. [4]

Há ainda, por fim, um elemento adicional frequentemente negligenciado nesse debate, consubstanciado na incidência dos honorários em favor da advocacia pública nas transações tributárias, assegurados nos termos da legislação processual civil e demais regulamentações correlatas. Por certo, não se trata de questionar aqui a legitimidade da remuneração institucional reconhecida pelo ordenamento jurídico. Entretanto, é inegável que o próprio sistema admite a existência de interesses econômicos relevantes vinculados à maximização da recuperação fiscal pelos organismos arrecadatórios.

## Parâmetro dos 60 salários-mínimos e a lógica do sistema jurídico brasileiro

Há algumas décadas, o ordenamento brasileiro já reconhece que determinados níveis de complexidade econômica e jurídica exigem uma assistência técnica obrigatória. A Lei nº 10.259/2001, por exemplo, que disciplina os Juizados Especiais Federais, admite o *jus postulandi* apenas em demandas até o limite de 60 salários-mínimos. [5]

A lógica subjacente é evidente: acima desse patamar, presume-se que a complexidade da controvérsia e os riscos patrimoniais envolvidos tornam inadequada a autodefesa. Ou seja, esse parâmetro funciona como uma verdadeira fronteira normativa de promoção da segurança jurídica.

Assim, se o sistema jurídico exige a presença indispensável do advogado para litigar judicialmente sobre determinado patrimônio, parece desacertado dispensar essa mesma e necessária assistência justamente no momento em que os contribuintes celebram negociações reconhecendo obrigações, renunciando direitos, consolidando débitos, assumindo cláusulas condicionais e produzindo efeitos jurídicos potencialmente irreversíveis.

A exigência de assistência advocatícia em transações de maior vulto, portanto, não constituiria uma inovação extravagante no ordenamento, mas, sim, mera projeção coerente de lógica já consolidada no sistema jurídico. Não se trata de estabelecer, em absoluto, eventual conflito com o profissional da contabilidade, mas de promover a harmonização técnica de competências reciprocamente complementares.

Assim como um laudo técnico relacionado à revisão da capacidade de pagamento do contribuinte (CAPAG) deve ser elaborado e assinado por profissional contábil habilitado, [6] em razão de sua expertise e competência específica, a adesão ao termo de transação, enquanto instrumento jurídico de renúncia, de reconhecimento e de composição de direitos, deve exigir a assistência advocatícia obrigatória.

Em suma, diante de um ambiente marcado por elevada tecnicidade, profunda assimetria informacional e esmagadora capacidade institucional do Estado, a presença do advogado na transação tributária deixa de ser uma mera faculdade operacional, assumindo contornos de verdadeira garantia constitucional do contribuinte.

A indispensabilidade da advocacia na negociação tributária, nesse cenário, não protege apenas a prerrogativa do advogado. Protege, sobretudo, a liberdade negocial, a integridade da manifestação de vontade, o equilíbrio das relações tributárias e a própria legitimidade constitucional da consensualidade fiscal.

---

[1] MACHADO, Carlos Henrique. *Modelo multiportas no direito tributário*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 83.

[2] Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário. Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso. (Código Tributário Nacional)

[3] Art. 4º Implica a rescisão da transação: (...). § 4º Aos contribuintes com transação rescindida é vedada, pelo prazo de 2 (dois) anos, contado da data de rescisão, a formalização de nova transação, ainda que relativa a débitos distintos.

[4] REsp n. 2.032.814/RS, relator Ministro Gurgel de Faria, relator para acórdão Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 10/6/2025, DJEN de 30/6/2025.

[5] Em sentido convergente, dispõe a Lei nº 12.153/2009: “Art. 9º Nas causas de valor até vinte salários mínimos, as partes comparecerão pessoalmente, podendo ser assistidas por advogado; nas de valor superior, a assistência é obrigatória.”

[6] Art. 30. O pedido de revisão, em qualquer caso, deverá ser apresentado exclusivamente pelo REGULARIZE da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, indicar o valor da capacidade de pagamento estimada pelo próprio contribuinte acompanhado da metodologia de cálculo e documentos que sustentem suas alegações, dentre os quais, se for o caso: I – laudo técnico firmado por profissional habilitado, bem como do Balanço Patrimonial, da Demonstração de Resultados e da Demonstração do Fluxo Líquido de Caixa dos 2 (dois) últimos exercícios e do exercício em curso. (Portaria PGFN/ME nº 6.757/2022)