

CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO CEARÁ

COMISSÃO DE TRIBUTOS MUNICIPAIS

Fortaleza, 09 de outubro de 2025.

ESTUDO TÉCNICO – Análise sobre Multas da Escrituração Fiscal de Serviços Eletrônica (EFS-e), Reflexos no Refis 2025 e Impactos na Classe Contábil de Fortaleza.

Autor: *Tárcio Roma, Presidente, e Membros da Comissão de Tributos Municipais do CRC-CE.*

Destinatário: *Exmo. Sr. Fellipe Guerra, Presidente do Conselho Regional de Contabilidade do Ceará*

CONTEXTUALIZAÇÃO

A partir de setembro de 2025, a Secretaria Municipal das Finanças de Fortaleza (SEFIN) passou a emitir Autos de Infração e Notificação Fiscal (AINF) referentes ao encerramento em atraso da Escrituração Fiscal de Serviços Eletrônica (EFS-e) dos exercícios 2022 a 2024, sem incluir, até o momento, multas relativas ao exercício de 2025. Os valores das penalidades previstas no art. 190, inciso I, da Lei Complementar nº 159/2013 (CTM Fortaleza) correspondem, originalmente, a R\$ 300,00 por declaração entregue fora do prazo. Contudo, o próprio Código, em suas redações posteriores (como a LC nº 318/2021), determina a majoração automática desses valores pela atualização monetária e pelos juros de mora.

Na prática, o sistema da SEFIN aplica:

- Correção monetária com base no IPCA-E, UFIR ou outro índice municipal vigente;
- Juros de mora de 1% ao mês, conforme art. 768 do CTM e art. 62 do Decreto nº 13.716/2015.

O resultado é que a multa originalmente fixada em R\$ 300,00 sofre acréscimos sucessivos até a data efetiva da autuação, podendo superar múltiplas vezes o valor inicial e, em alguns casos, ultrapassar o montante do próprio tributo devido, o que fere os princípios da transparência, previsibilidade contábil e proporcionalidade fiscal.

Além disso, não há no sistema municipal ferramenta ou módulo que permita ao contribuinte calcular ou quitar a multa no momento do atraso. Os sistemas contábeis utilizados pelas empresas tampouco dispõem de integração ou fórmula

que possibilite chegar ao valor exato, uma vez que os índices de correção e juros aplicados não são informados publicamente. Assim, mesmo que o contribuinte quisesse regularizar espontaneamente o atraso, não teria meios de emitir a guia ou apurar o montante devido, situação que reforça o caráter desproporcional e pouco transparente do modelo atual.

DA BASE LEGAL E PRINCÍPIOS

O art. 37 da Constituição Federal impõe à Administração Pública a observância dos princípios da **razoabilidade, proporcionalidade e eficiência**.

O art. 150, IV veda a utilização de tributo com efeito confiscatório, enquanto o art. 5º, LV assegura ampla defesa e contraditório.

O CTN, em seus arts. 100, 112 e 156, X, confere à Administração tributária poder normativo orientador, interpretação favorável ao contribuinte e possibilidade de anistia ou remissão de créditos tributários.

Além disso, os arts. 194 a 200 do CTN determinam que a fiscalização deve respeitar o caráter pedagógico e a função orientadora da Administração Tributária, alinhando-se às normas de educação fiscal e boa-fé administrativa.

Código Tributário Municipal e Decreto nº 13.716/2015

O art. 199 do CTM permite intimação prévia antes da lavratura do auto de infração, e o art. 200 condiciona a autuação ao descumprimento dessa intimação.

O Decreto nº 13.716/2015, em seus arts. 62 e 63, define que o crédito tributário pode ser constituído também por Notificação de Lançamento, instrumento educativo que antecede a autuação formal.

Esses dispositivos reforçam que o Município tem base legal para adotar medidas de regularização espontânea, sem penalidade imediata, o que seria coerente com o Programa Municipal de Educação Fiscal.

DO REFIS 2025 E O PAPEL DA CLASSE CONTÁBIL

O Programa de Recuperação de Créditos Tributários e Não Tributários de Fortaleza (Refis 2025) teve mudanças significativas em resultado direto da mobilização e pressão técnica da classe contábil e de entidades representativas.

O texto inicial previa redução máxima de 70%, mas após intensa atuação do CRC-CE e da Comissão de Tributos Municipais, o desconto foi ampliado para 90%, além da anistia dos anos pandêmicos de 2020 e 2021, períodos que, em um cenário normal, ainda estariam dentro do prazo de cinco anos de fiscalização previsto no art. 173 do CTN.

Contudo, tecnicamente, o Refis 2025 apresentou fragilidades relevantes:

- O art. 28, §3º da Lei do Refis 2025 restringe o desconto de 90% apenas aos contribuintes sem débitos de imposto em 2025, limitando-os a 30% de desconto caso exista qualquer pendência.

Essa restrição desestimula a adesão e penaliza contribuintes que buscam regularizar-se integralmente.

- Além disso, os autos de infração continuam sendo emitidos diariamente, com variação constante na base de contribuintes notificados — situação que dificulta a conferência da carteira de clientes dos escritórios contábeis e gera insegurança sobre quem pode aderir ao Refis até 31/10/2025.

Assim, o Refis, embora positivo, não encerra a insegurança tributária e reforça a necessidade de tratamento educativo e transparente, especialmente para obrigações acessórias.

IMPACTOS TÉCNICOS E CONTÁBEIS IDENTIFICADOS

A Comissão de Tributos Municipais, com apoio do CRC-CE, realizou pesquisa amostral com profissionais contábeis de Fortaleza, que revelou:

- **94%** dos profissionais consideram as multas desproporcionais e de difícil compreensão contábil.
- **92%** afirmam não ter recebido intimação prévia antes da autuação, em desacordo com o art. 199 do CTM.
- **83%** defendem anistia integral das multas, conforme art. 183, I do CTM;

- **87%** temem a automatização das multas em 2026, que poderá agravar o cenário de passivos tributários.

Além disso, conforme os contratos de prestação de serviços contábeis analisados, muitos profissionais poderão ser responsabilizados civilmente pelos atrasos nas EFS-e, embora a obrigação seja do contribuinte, o que expõe a categoria a risco jurídico indevido.

PRINCÍPIOS ORIENTADORES E FUNDAMENTOS JURÍDICO-CONTÁBEIS

Caráter educativo e função preventiva:

- O art. 199 do CTM e o art. 100 do CTN preveem que a Administração deve atuar com função orientadora, utilizando-se de intimações e orientações antes da autuação.

Na prática, o contribuinte, assim como em um processo contábil de retificação, deve ter a oportunidade de corrigir espontaneamente erros antes de ser punido. Isso promove compliance fiscal voluntário e reduz litígios.

Razoabilidade e proporcionalidade

- A penalidade deve guardar equilíbrio entre a infração e o valor aplicado. Multas por atraso formal não podem ultrapassar o próprio tributo. Há casos concretos de autuações em que empresas de pequeno porte, com ISS mensal de R\$ 150,00, foram multadas em valores superiores a R\$ 8 mil, afrontando o art. 150, IV, da CF e o art. 364 do CTM.

Capacidade contributiva e tratamento diferenciado

- Conforme o art. 145 § 1º da CF e o art. 1º da LC 123/2006, o sistema tributário deve considerar o porte econômico do contribuinte. Multas uniformes desconsideram essa diretriz e comprometem a sobrevivência das micro e pequenas empresas, essenciais à economia local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A **EFS-e** é uma obrigação acessória de caráter informativo. Sua entrega fora do prazo **não implica evasão fiscal, fraude ou omissão de receita, configurando apenas**

inadimplemento formal. Dessa forma, a aplicação automática de multas sem prévia intimação viola princípios basilares do direito tributário e da administração pública, como:

- **Razoabilidade e proporcionalidade** (art. 37, caput, CF);
- **Educação e cidadania fiscal**, conforme a Lei Municipal nº 9.825/2011;
- **Direito ao contraditório e ampla defesa** (art. 5º, LV, CF);
- **E os próprios dispositivos do CTM de Fortaleza e do Decreto nº 13.716/2015, que preveem:**
 - ❖ **Art. 367**, prioridade à orientação e à educação fiscal;
 - ❖ **Art. 371**, acompanhamento e monitoramento das obrigações tributárias;
 - ❖ **Arts. 392 e 393**, necessidade de Termo de Início de Ação Fiscal (TIAF) antes da autuação;
 - ❖ **Art. 396**, intimação obrigatória anterior a qualquer penalidade.

Justificativa da Anistia

A **anistia das multas por entrega fora do prazo da EFS-e** se mostra necessária, justa e tecnicamente adequada, **pelos seguintes motivos:**

1. **Natureza formal da infração:** o atraso na entrega não gera prejuízo à arrecadação municipal.
2. **Ausência de fase educativa prévia:** o novo sistema automatizado passou a atuar sem notificação orientativa, contrariando o caráter pedagógico da fiscalização.
3. **Impacto direto sobre a classe contábil:** os contadores, principais agentes da conformidade fiscal, foram surpreendidos por autuações massivas;
4. **Caráter excepcional dos exercícios recentes (2020-2025):** períodos de crise Pandêmico e transição tecnológica e ajustes sistêmicos;
5. **Precedente institucional bem-sucedido:** o Refis 2025, construído com participação ativa do CRC-CE, demonstrou que o diálogo técnico e propositivo

produz resultados equilibrados, ampliando o desconto das multas para 90% e anistiando penalidades dos anos pandêmicos.

Proposta de Redação Legislativa

Art. 1º Ficam anistiadas as multas aplicadas em decorrência do descumprimento da obrigação acessória relativa à entrega intempestiva da Escrituração Fiscal de Serviços Eletrônica (EFS-e), referentes aos exercícios de **2020 a 2025**, desde que a escrituração tenha sido posteriormente transmitida.

Art. 2º A anistia de que trata o art. 1º não implicará restituição de valores já pagos, aplicando-se apenas aos débitos não quitados até a data de publicação desta Lei.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Recomendações e Encaminhamento

A Comissão de Tributos Municipais do CRC-CE recomenda que o **Projeto de Lei de Anistia** seja tratado como complemento natural **do Refis 2025**, consolidando uma **política de educação fiscal e conformidade colaborativa**.

Além disso, recomenda-se que a SEFIN:

- institua uma **fase educativa obrigatória** antes de novas autuações;
- Adote a **Notificação de Lançamento** como instrumento de regularização prévia, conforme o Decreto nº 13.716/2015;
- Mantenha diálogo contínuo com o CRC-CE para ajustes normativos que garantam segurança jurídica, previsibilidade e justiça fiscal.