

ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N. 371/2026

CIDADANIA FISCAL EM AÇÃO - BENEFÍCIOS, CAUTELAS E EXPERIÊNCIAS PARA OS MUNICÍPIOS

1. INTRODUÇÃO

Os programas de cidadania fiscal podem fortalecer a educação tributária, estimular a emissão de documentos fiscais, qualificar dados e ampliar o controle social. Sua instituição, entretanto, deve ser precedida de lei municipal suficiente, avaliação orçamentária, definição transparente dos benefícios, proteção de dados pessoais e mecanismos de integridade e controle.

Trata-se de política pública voltada à compreensão da função socioeconômica dos tributos, ao cumprimento voluntário das obrigações, à participação social e à transparência sobre a arrecadação e a aplicação dos recursos. Sorteios, créditos e outras recompensas são instrumentos possíveis dessa política, e não sua finalidade autônoma.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Reforma Tributária do Consumo

A Reforma Tributária do Consumo altera a forma como a receita gerada pelas operações com bens e serviços será distribuída entre os entes federativos. Com a criação do Imposto sobre Bens e Serviços - IBS, o sistema passa a valorizar o destino da operação, isto é, o local em que ocorre o consumo. Para os Municípios, essa mudança reforça a importância de informações fiscais completas e confiáveis, capazes de demonstrar onde a operação foi realizada e a quem se destinou.

Nesse cenário, a emissão do documento fiscal deixa de ser percebida apenas como uma obrigação formal do prestador ou do comerciante. O documento passa a integrar a infraestrutura de informações necessária ao funcionamento do novo sistema tributário. Quando o consumidor exige a nota e verifica sua emissão, contribui para que a operação seja registrada corretamente, reduzindo omissões e inconsistências que podem prejudicar tanto a fiscalização quanto a adequada repartição das receitas.

Os programas de incentivo à cidadania fiscal podem funcionar como uma ponte entre o sistema atual e a nova realidade tributária. Campanhas educativas, consulta às notas emitidas e benefícios vinculados à regular documentação das operações ajudam a aproximar o munícipe da administração tributária. Seu valor não está apenas em eventual premiação, mas na formação do hábito de exigir o documento fiscal e compreender que a qualidade da informação influencia a capacidade do poder público de financiar políticas locais.

2.2. Aumento da arrecadação e conscientização dos munícipes



O estímulo para que o tomador exija a NFS-e pode ampliar a quantidade de operações registradas e reduzir a assimetria de informações entre o prestador e o Fisco. O documento individualiza a prestação, identifica o contribuinte, registra o valor da operação e produz dados que podem ser confrontados com declarações, cadastros e pagamentos. Esse efeito é particularmente relevante em atividades pulverizadas, voltadas ao consumidor final e de difícil fiscalização exclusivamente presencial.

Uma base documental mais completa pode favorecer a seleção de riscos e o direcionamento da fiscalização para situações materialmente relevantes. Também contribui para a concorrência leal, pois prestadores que documentam suas receitas suportam custos tributários que não são assumidos por agentes informais ou que omitem operações. O programa, contudo, não substitui ações de orientação, autorregularização, atualização cadastral e fiscalização.

Entretanto, a dimensão educativa é indispensável para evitar que o programa seja percebido apenas como uma loteria pública. A comunicação deve explicar o direito de receber o documento fiscal, a função social do tributo, a relação entre arrecadação e serviços públicos e os canais disponíveis para consulta e reclamação. Quando o cidadão compreende as regras, acompanha as notas emitidas em seu nome e visualiza resultados agregados, a política pode fortalecer a confiança institucional e o controle social.

2.3. Casos práticos

No Município de São Paulo, a Lei Municipal nº 14.097/2005¹ instituiu a Nota Fiscal Eletrônica de Serviços e autorizou a geração de créditos ao tomador com base em parcela do imposto devidamente recolhido. A legislação posterior incorporou sorteios, campanhas de educação fiscal, canais de consulta, reclamação e denúncia, além de medidas para suspensão ou cancelamento de benefícios diante de irregularidades apuradas em processo administrativo.

No formato divulgado como Nota do Milhão², o usuário de serviços solicita a NFS-e e participa de sorteios. A experiência paulistana demonstra que a lei precisa articular o documento fiscal, o benefício, a comunicação e os controles, em vez de instituir apenas uma premiação.

Curitiba adotou modelo mais diversificado. O Nota Curitibana, instituído no contexto da Lei Complementar Municipal nº 102/2017³ e de sua regulamentação, combina créditos vinculados à NFS-e com sorteios e apoio a entidades sociais. Os créditos podem ser utilizados para transferência bancária, cartão-transporte ou abatimento do IPTU, o que amplia as formas de participação.

¹ Disponível através do link: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/lei-14097-de-08-de-dezembro-de-2005/consolidado>. Acesso em 05/08/2026.

² Disponível através do link: <https://notadomilhao.sf.prefeitura.sp.gov.br/programa-nota-do-milhao/>. Acesso em 05/08/2026.

³ Disponível através do link: <https://legisladocexterno.curitiba.pr.gov.br/VisualizarHTML.aspx?id=243487>. Acesso em 05/08/2026.



Em Boituva, a Lei Municipal nº 3.181/2025⁴ instituiu campanha de premiação destinada às pessoas físicas identificadas pelo CPF na NFS-e, mediante sorteios associados à Loteria Federal. A norma estabeleceu limite anual para as premiações, regras de participação, mecanismos de prevenção a fraudes, comissão organizadora e ações de educação fiscal, deixando ao regulamento os aspectos operacionais da campanha.

O Município de Piratininga adotou solução mais abrangente. Os arts. 374 a 379 da Lei Complementar Municipal nº 2.618/2023⁵ preveem tanto a realização de sorteios mensais quanto a concessão de créditos correspondentes a parte do ISS recolhido, passíveis de utilização para abatimento do IPTU. O programa vincula a geração do benefício à identificação do tomador na NFS-e e estabelece hipóteses de exclusão para atividades submetidas a regimes tributários específicos.

Essas experiências demonstram que os programas municipais podem assumir diferentes configurações, combinando premiações, créditos tributários e ações educativas.

2.4 Base Legal

A instituição de programas municipais de incentivo à cidadania fiscal encontra fundamento na autonomia político-administrativa dos Municípios e em sua competência para legislar sobre assuntos de interesse local, instituir e arrecadar os tributos de sua competência e organizar a respectiva administração tributária, nos termos do artigo 30, incisos I e III⁶, da Constituição Federal.

A legitimidade da finalidade perseguida por esses programas também é evidenciada pelo art. 61⁷ da Lei Complementar nº 214/2025, que, no âmbito do IBS e da CBS, admite a instituição de programas de incentivo à cidadania fiscal mediante o estímulo à exigência, pelos consumidores, da emissão de documentos fiscais. A previsão confirma que a participação do consumidor pode ser empregada como instrumento de educação fiscal, melhoria da qualidade das informações e fortalecimento do cumprimento das obrigações tributárias.

Essa competência, contudo, deve ser exercida em conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A lei municipal deve estabelecer os elementos essenciais do programa, incluindo sua finalidade, os critérios de participação, a natureza e os limites dos benefícios, a fonte de custeio, as hipóteses de

⁴ Disponível através do link: <https://www.legislacaodigital.com.br/Boituva-SP/LeisOrdinarias/3181-2025>. Acesso em 05/08/2026.

⁵ Disponível através do link: <https://www.piratininga.sp.gov.br/public/admin/globalarq/legislacao/arquivo/c3ed967fea9882f73d811fd4a64da3fb.pdf>. Acesso em 05/08/2026.

⁶ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

⁷ Art. 61. O Comitê Gestor do IBS e a RFB poderão instituir programas de incentivo à cidadania fiscal por meio de estímulo à exigência, pelos consumidores, da emissão de documentos fiscais.



impedimento e exclusão, os mecanismos de prevenção a fraudes e os meios de controle e prestação de contas. Ao regulamento devem ser reservados apenas os aspectos operacionais necessários à execução da política.

Quando o programa envolver créditos, abatimentos ou outros benefícios que possam representar renúncia de receita, deverão ser observados o art. 150, § 6º⁸, da Constituição Federal, as disposições pertinentes do Código Tributário Nacional, o art. 14º da Lei Complementar nº 101/2000 e o art. 113¹⁰ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A proposição legislativa deverá, portanto, ser acompanhada da correspondente estimativa de impacto orçamentário e financeiro e do exame das medidas exigidas pela legislação fiscal.

Por sua vez, a concessão de prêmios custeados pelo Município constitui despesa pública, devendo estar amparada por autorização e dotação orçamentárias, estimativa de impacto e regular execução da despesa, sem prejuízo da observância da legislação de contratações quando houver aquisição de bens, contratação de serviços ou desenvolvimento de plataforma tecnológica.

A adoção de sorteios exige cautela adicional diante da competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, prevista no art. 22, inciso XX¹¹, da Constituição Federal. O programa municipal deve ser estruturado como instrumento acessório

⁸ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g.

⁹ Art. 14. A concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos 2 (dois) exercícios subsequentes e atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos 1 (uma) das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

¹⁰ Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

¹¹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XX - sistemas de consórcios e sorteios;



de uma política pública de educação e conformidade fiscal, evitando-se características que possam configurar a criação de sistema lotérico autônomo.

O tratamento de dados pessoais dos participantes, especialmente CPF, dados bancários e informações constantes dos documentos fiscais, deverá observar os princípios da finalidade, adequação, necessidade, transparência, segurança e prevenção, bem como as regras aplicáveis ao Poder Público previstas na Lei nº 13.709/2018. A publicidade dos resultados deve assegurar a transparência da seleção sem exposição desnecessária dos dados pessoais dos participantes.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, compreende-se que os programas de incentivo à cidadania fiscal podem constituir instrumentos relevantes de educação tributária, estímulo à emissão de documentos fiscais, qualificação das informações disponíveis à Administração e fortalecimento do controle social, especialmente no contexto de transição para o novo sistema de tributação do consumo.

Sua instituição, contudo, deve ser precedida de estudos técnicos e jurídicos que demonstrem a adequação do modelo à realidade municipal. Recomenda-se que o programa seja disciplinado por lei municipal suficientemente detalhada, com definição de seus objetivos, participantes, benefícios, limites financeiros, fonte de custeio, critérios de seleção, hipóteses de impedimento e exclusão, mecanismos de prevenção a fraudes e procedimentos de controle e prestação de contas.

Por fim, recomenda-se que eventual programa seja acompanhado de ações permanentes de educação fiscal e de indicadores que permitam avaliar seus custos e resultados, tais como a evolução da emissão de documentos fiscais, a adesão dos munícipes, a identificação de irregularidades e os efeitos sobre a arrecadação. A premiação deve permanecer como instrumento acessório, subordinado à finalidade maior de promover a cidadania fiscal, a conformidade tributária e a participação consciente da sociedade no financiamento e no acompanhamento das políticas públicas municipais.

Adamantina/SP, 26 de agosto de 2026.

Jefferson Santana

Consultor Responsável pela Elaboração

Edilson Pereira de Godoy

Responsável pela Revisão e Aprovação

