PREFEITURA DE
SÃO PAULO

GABINETE DO PREFEITO

OFÍCIO AO LEGISLATIVO

Câmara Municipal de São Paulo

A/C: Excelentíssimo Senhor Ricardo Teixeira

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

ASSUNTO: Ofício SGP - 12 nº 58/2026

Senhor Presidente,

Reportando-me ao ofício acima referenciado, em atenção ao pedido de subsídios formulado pela Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica acerca do Projeto de Lei nº 496/2024, de autoria da Vereadora Edir Sales, que "Cria o cadastro municipal de Escritórios Virtuais e de 'Coworking' no Município de São Paulo, regulamenta a informação de inatividade de empresas em seus endereços e dá outras providências", encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pela Secretaria Municipal da Fazenda.

Na oportunidade, renovo-lhe meus votos de apreço e consideração.

Elaine Cristina Alves da Silva
Chefe de Gabinete
Em 20/05/2026, às 08:59.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://processos.prefeitura.sp.gov.br, informando o código verificador **156760395** e o código CRC **6263A860**.

Matéria DOCREC 579/2026. Documento digitalizado e autenticado por LOUISE VON FRUHAUF HUBLARD, juntado ao PL 496/2024 por Louise Von Fruhauf Hublard. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=736879.

Matéria DOCREC 579/2026. Documento digitalizado e autenticado por LOUISE VON FRUHAUF HUBLARD, juntado ao PL 496/2024 por Louise Von Fruhauf Hublard. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=736879.

PREFEITURA DE
SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA
DEJUG - GABINETE
Rua Líbero Badaró, 190 - Bairro Centro - São Paulo/SP
Telefone: 156

PROCESSO 6010.2026/0000503-8

Informação SF/SUREM/DEJUG/AJT/PL Nº 153996582

DEJUG
Senhor Assessor,

Trata-se do Projeto de Lei nº 496/2024, de autoria da Vereadora Edir Sales, na forma do Substitutivo aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, que autoriza a criação de cadastro municipal de escritórios virtuais e de coworkings e dispõe sobre a comunicação de inatividade de empresas em seus endereços, prevendo, como consequência do não atendimento à intimação para regularização cadastral, o bloqueio da emissão de notas fiscais de prestação de serviços.

Análise técnica e jurídico-tributária

1. Do cadastro de coworkings e escritórios virtuais

Os estabelecimentos que operam como coworkings e escritórios virtuais **já se encontram, em regra, inscritos no Cadastro de Contribuintes Mobiliários – CCM**, enquadrados em códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas compatíveis com a prestação de serviços administrativos e de apoio a empresas.

Todavia, reconhece-se que o modelo cadastral atualmente adotado **não permite, de forma direta e padronizada, a identificação desses contribuintes como categoria funcional específica**, tampouco a identificação imediata de que determinado endereço é utilizado como domicílio fiscal de múltiplas empresas. Sob esse aspecto, o projeto busca enfrentar uma limitação operacional existente na identificação e no controle cadastral desses estabelecimentos.

2. Da natureza jurídica da comunicação de inatividade: eventual obrigação acessória, e não permissão

A informação relativa à inatividade de empresas em determinado endereço **não pode ser juridicamente tratada como faculdade ou permissão conferida a particulares**, como propõe o texto do Projeto de Lei, mas **como eventual obrigação**

acessória, vinculada ao interesse da fiscalização e da correta atualização cadastral.

Nos termos do **art. 113, § 2º, do Código Tributário Nacional**, a obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto prestações positivas ou negativas previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos, sendo irrelevante, para sua configuração, a existência de obrigação principal correlata. O descumprimento da obrigação acessória converte-se em obrigação principal **exclusivamente quanto à penalidade pecuniária** (art. 113, § 3º, do CTN).

Dessa forma, eventual dever atribuído a responsáveis por coworkings e escritórios virtuais de comunicar a inatividade de empresas em seus endereços **não se compatibiliza com a lógica de autorização ou permissão administrativa**, mas apenas com a de **dever instrumental de colaboração com o Fisco**, próprio das obrigações acessórias tributárias.

A opção legislativa por tratar tal dever como mera permissão revela inadequação técnica, uma vez que deveres instrumentais de natureza fiscal **devem ser estruturados como obrigações gerais e objetivas**, e não como faculdades discricionárias atribuídas a determinados particulares.

3. Da possibilidade de instituição da obrigação acessória por via infralegal

Tratando-se de **eventual obrigação tributária acessória**, nos termos do **art. 113, § 2º, do CTN**, o dever de comunicação de inatividade **não demanda, em si, edição de lei em sentido formal**, podendo ser instituído no âmbito da legislação tributária municipal por meio de atos normativos complementares, desde que voltado ao interesse da fiscalização e da atualização cadastral.

Ressalte-se, contudo, que **a penalidade pelo descumprimento de obrigação acessória exige previsão em lei**, conforme dispõe o **art. 97, inciso V, do CTN**, sendo vedada sua criação exclusivamente por ato infralegal.

4. Do bloqueio da emissão de notas fiscais e do automatismo previsto no Projeto

O Substitutivo dispõe que, **com base na informação prestada pelo coworking ou escritório virtual**, a empresa ali domiciliada será **intimada a regularizar sua situação cadastral**, informando o endereço onde efetivamente exerce suas atividades, **sob pena de bloqueio da emissão de suas notas fiscais de prestação de serviços**, caso não promova a regularização no prazo concedido.

O Projeto condiciona a aplicação da medida restritiva **à prévia intimação do contribuinte** e à **inércia quanto à regularização cadastral**.

Ainda assim, o desenho normativo proposto revela fragilidades relevantes.

Em primeiro lugar, a comunicação realizada pelo coworking **não possui natureza de notificação administrativa**, mas de **mera informação prestada por terceiro**, destinada a subsidiar a atuação fiscal do Município. A produção de efeitos jurídicos na esfera do contribuinte somente pode decorrer de **ato formal da Administração Tributária**, o que, corretamente, o Projeto prevê ao exigir a intimação prévia da empresa.

Matéria DOCREC 579/2026. Documento digitalizado e autenticado por LOUISE VON FRUHAUF HUBLARD, juntado ao PL 496/2024 por Louise Von Fruhauf Hublard. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=736879.

Em segundo lugar, embora o Projeto preveja essa etapa intermediária, a **vinculação direta e necessária entre o não atendimento à intimação e o bloqueio da emissão de notas fiscais** permanece juridicamente sensível. A emissão de nota fiscal constitui instrumento essencial ao exercício regular da atividade econômica, e sua suspensão configura **medida restritiva de elevada gravidade**, que extrapola o regime típico de repressão ao descumprimento de obrigações acessórias, tradicionalmente limitado à imposição de penalidade pecuniária.

Do ponto de vista jurídico-tributário, ainda que se admita a criação de **eventual obrigação acessória** de atualização cadastral, o procedimento adequado exigiria: i) o recebimento da informação prestada pelo coworking como subsídio à fiscalização;
ii) a **intimação formal do contribuinte pelo Município**, preferencialmente por meio do **Domicílio Eletrônico do Contribuinte – DEC**;
iii) a concessão de **prazo razoável para a regularização cadastral**; e
iv) somente após o decurso desse prazo, **mediante procedimento fiscal próprio e com base em sanção prevista em lei**, a eventual aplicação de penalidade.

A previsão de bloqueio da emissão de notas fiscais como consequência direta do descumprimento da obrigação de atualização cadastral, ainda que precedida de intimação, **não se harmoniza plenamente com o regime jurídico das obrigações acessórias**, nem com os princípios da proporcionalidade e do devido processo legal, especialmente diante da gravidade dos efeitos da medida sobre a atividade econômica do contribuinte.

5. Da natureza desproporcional da sanção prevista

A emissão de nota fiscal constitui instrumento essencial ao exercício regular da atividade econômica. A sua suspensão ou bloqueio **não se confunde com penalidade pecuniária**, típica da repressão ao descumprimento de obrigação acessória, mas com **medida restritiva de elevada gravidade**, apta a inviabilizar a própria atividade do contribuinte.

A jurisprudência consolidada do **Supremo Tribunal Federal** repele medidas administrativas que, ainda que indiretamente, **impeçam ou restrinjam o exercício da atividade econômica como forma de coerção estatal**, notadamente quando utilizadas como meio oblíquo de cobrança ou regularização fiscal, entendimento consagrado nas Súmulas nº 70 e 323, bem como nas teses firmadas nos **Temas 31 e 856 da Repercussão Geral**.

Ainda que o fundamento formal do bloqueio previsto no Projeto seja cadastral, e não a inadimplência tributária, **o efeito prático da medida é equivalente**, o que atrai a incidência do referido entendimento jurisprudencial.

Conclusão

Diante do exposto, embora se reconheça a relevância administrativa da obtenção de informações acerca da efetiva localização e atividade de empresas domiciliadas em coworkings e escritórios virtuais, entende-se que o **Projeto de Lei nº 496/2024 não apresenta solução juridicamente adequada**, na medida em que:

Matéria DOCREC 579/2026. Documento digitalizado e autenticado por LOUISE VON FRUHAUF HUBLARD, juntado ao PL 496/2024 por Louise Von Fruhauf Hublard. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=736879.

i) trata como permissão o que, juridicamente, apenas poderia ser estruturado como **eventual obrigação tributária acessória**;
ii) veicula, por meio legislativo, matéria que pode ser adequadamente enfrentada no âmbito da regulamentação administrativa; e
iii) prevê **sanção automática e desproporcional**, consistente no bloqueio da emissão de notas fiscais, sem observância de procedimento fiscal regular, de prazo para regularização e de decisão administrativa específica.

Diante disso, **opina-se pelo não prosseguimento do Projeto de Lei nº 496/2024**, na forma do Substitutivo aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, recomendando-se que a questão seja enfrentada por meio do aperfeiçoamento dos instrumentos infralegais de natureza cadastral e fiscal já existentes, com observância do devido processo legal e sem adoção de medidas restritivas desproporcionais ao exercício da atividade econômica.

São Paulo, 1° de abril de 2026.

Marcelo Tannuri de Oliveira
Auditor-Fiscal Tributário Municipal
SF/SUREM/DEJUG

SF/SUREM/DEJUG

Senhor Diretor,

Restituo-lhe o presente expediente com manifestação de Auditor-Fiscal desta unidade, que acolho.

À sua consideração.

São Paulo, 1° de abril de 2026

Marcelo Tannuri de Oliveira
Auditor(a) Fiscal Tributário Municipal
Em 01/04/2026, às 19:14.

Matéria DOCREC 579/2026. Documento digitalizado e autenticado por LOUISE VON FRUHAUF HUBLARD, juntado ao PL 496/2024 por Louise Von Fruhauf Hublard. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=736879.

Wesley Azevedo Aragão de Souza
Assessor(a) IV
Em 02/04/2026, às 18:08.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://processos.prefeitura.sp.gov.br, informando o código verificador **153996582** e o código CRC **A720AFFD**.

Matéria DOCREC 579/2026. Documento digitalizado e autenticado por LOUISE VON FRUHAUF HUBLARD, juntado ao PL 496/2024 por Louise Von Fruhauf Hublard. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=736879.

PREFEITURA DE
SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA
DEJUG - GABINETE - NÚCLEO DE ENTRADA DE PROCESSOS
Praça do Patriarca, nº 69 - Bairro Centro - São Paulo/SP
Telefone:

PROCESSO 6010.2026/0000503-8

Encaminhamento SF/SUREM/DEJUG/1_ENTRADA Nº 154098673

À SUREM - Sr. Subsecretário,

Trata-se do Projeto de Lei nº 496/2024, de autoria da Vereadora Edir Sales, na forma do Substitutivo aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, que autoriza a criação de cadastro municipal de escritórios virtuais e de coworkings e dispõe sobre a comunicação de inatividade de empresas em seus endereços, prevendo, como consequência do não atendimento à intimação para regularização cadastral, o bloqueio da emissão de notas fiscais de prestação de serviços.

Nesses termos, restituímos o presente processo com a manifestação da DEJUG/AJT (153996582), que acolhemos, e que conclui, pelas razões ali delineadas, pelo não prosseguimento do referido PL, recomendando que a questão seja enfrentada por meio do aperfeiçoamento dos instrumentos infralegais de natureza cadastral e fiscal já existentes, com observância do devido processo legal e sem adoção de medidas restritivas desproporcionais ao exercício da atividade econômica.

Para vossas considerações e prosseguimento.

Isaac Libardi Godoy
Diretor do Departamento de Tributação e Julgamento

sei! processo eletrônico

Isaac Libardi Godoy
Diretor(a) II
Em 06/04/2026, às 10:12.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://processos.prefeitura.sp.gov.br, informando o código verificador **154098673** e o código CRC **C853DA33**.

Matéria DOCREC 579/2026. Documento digitalizado e autenticado por LOUISE VON FRUHAUF HUBLARD, juntado ao PL 496/2024 por Louise Von Fruhauf Hublard. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=736879.

PREFEITURA DE
SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA
NÚCLEO DE ATRIBUIÇÃO
Praça do Patriarca, 59 - Bairro Centro - São Paulo/SP
Telefone: 11 28736054/ 11 28736056
PROCESSO 6010.2026/0000503-8

Encaminhamento SF/COJUR/ATRIBUIÇÃO Nº 154578356

GABSF

Sr. Chefe de Gabinete,

Trata-se de ofício da Câmara Municipal (153357744), encaminhando pedido de subsídios efetuado pela Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica, referente ao **Projeto de Lei nº 496/2024**, de autoria do Legislativo, que cria o cadastro municipal de Coworkings e Escritórios Virtuais no município de São Paulo, regulamenta a informação de inatividade de empresas em seus endereços e dá outras providências.

No Encaminhamento PREF/CASA CIVIL/ ATL II Nº 153359739, a Assessoria Técnico-Legislativa III da Casa Civil encaminha o presente para resposta aos questionamentos apresentados pela referida Comissão, solicitando retorno até **14/04/26**.

No Encaminhamento SF/SUREM Nº 154135583, a Subsecretaria da Receita Municipal se manifesta desfavoravelmente ao projeto em questão, reportando-se às informações prestadas pelas áreas técnicas: DEJUG/AJT (153996582) opinando pelo não prosseguimento do Projeto de Lei em questão; e DEPAC/DICAR (153643735), informando que não há objeto para a elaboração de estudo de impacto financeiro-orçamentário, uma vez que o projeto de lei em análise não produz efeitos diretos sobre a arrecadação tributária.

Na manifestação n.º 153643735, DICAR conclui que não há objeto para a elaboração de estudo de impacto financeiro-orçamentário, uma vez que o projeto de lei em análise não produz efeitos sobre a arrecadação tributária.

Em sua manifestação 153996582, DEJUG/AJT se manifesta desfavoravelmente ao projeto em questão, tecendo diversas considerações, dentre as quais se destacam: i) trata como permissão o que, juridicamente, apenas poderia

Matéria DOCREC 579/2026. Documento digitalizado e autenticado por LOUISE VON FRUHAUF HUBLARD, juntado ao PL 496/2024 por Louise Von Fruhauf Hublard. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=736879.

ser estruturado como eventual obrigação tributária acessória; ii) veicula, por meio legislativo, matéria que pode ser adequadamente enfrentada no âmbito da regulamentação administrativa; e iii) prevê sanção automática e desproporcional, consistente no bloqueio da emissão de notas fiscais, sem observância de procedimento fiscal regular, de prazo para regularização e de decisão administrativa específica.

Por fim, na Informação SF/SUTEM Nº 154295251, a Subsecretaria do Tesouro Municipal, considerando não ter identificado itens de competência da Subsecretaria, deixa de se manifestar sobre o mérito da propositura.

Passamos agora às considerações desta Coordenadoria, no tocante aos aspectos jurídicos da propositura, especialmente quanto aos artigos 1º e 2º.

Em breve síntese, o art. 1º autoriza o executivo a criar o Cadastro Municipal de Escritórios Virtuais e de "Coworking" no âmbito do Município de São Paulo, o art. 2º permite ao escritório notificar a inatividade, no referido endereço, de outras empresas que utilizem seus endereços empresariais, e seu parágrafo único estabelece procedimento de intimação da empresa denunciada intimada, que deverá regularizar a sua situação, informando o endereço onde efetivamente continua exercendo suas atividades, sob pena de bloqueio da emissão de suas notas fiscais de prestação de serviços.

Iniciamos nossa análise pela **constitucionalidade**. Nesse aspecto, entendemos que a criação de cadastro prevista no art. 1º insere-se na competência legislativa atribuída constitucionalmente ao Município (art. 30, I, da CF). Todavia, o art. 2º suscita questões que demandam cautela, pois contém elementos potencialmente problemáticos sob o ponto de vista constitucional. Entre eles, destacam-se a possível delegação indevida de poder de polícia a particulares e, sobretudo, a previsão de bloqueio da emissão de notas fiscais, medida que pode revelar-se desproporcional e, em tese, vulnerar os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, da Constituição Federal).

No tocante à **competência**, entendemos que a propositura situa-se no âmbito da competência legislativa municipal, que abrange a disciplina de assuntos de interesse local e a organização e prestação de serviços públicos. Observamos, ainda, que o projeto apenas autoriza o Executivo a instituir o cadastro, sem criar estrutura administrativa nem alterar atribuições internas, razão pela qual não invade a iniciativa privativa do Executivo para organizar a Administração Pública. Assim, não se identifica vício formal.

Resta ainda o **aspecto material** da propositura, já analisado pela SUREM, com a qual concordamos. Neste ponto, o projeto trata como mera permissão aquilo que, sob a ótica tributária, somente poderia ser validamente estruturado como obrigação acessória, nos termos do art. 113, §2º, do CTN. A comunicação de fatos relevantes à fiscalização não pode ser concebida como faculdade do particular, sob pena de esvaziamento da finalidade fiscalizatória. Ademais, o projeto veicula, em nível legislativo, matérias que seriam mais adequadamente disciplinadas por regulamentação administrativa, especialmente no

Matéria DOCREC 579/2026. Documento digitalizado e autenticado por LOUISE VON FRUHAUF HUBLARD, juntado ao PL 496/2024 por Louise Von Fruhauf Hublard. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=736879.

que se refere a procedimentos operacionais, fluxos de comunicação e rotinas internas da fiscalização. A lei deve limitar-se a estabelecer diretrizes gerais, reservando-se ao Executivo a normatização dos aspectos instrumentais.

Desse modo, sugerimos a devolução do presente, com as informações prestadas pela Subsecretaria do Tesouro Municipal (154295251), e Subsecretaria da Receita Municipal (154135583, 153996582, 153643735), com parecer desfavorável à propositura, em que pese o nobre ideal que norteia o projeto.

Rogério Augusto Guimarães Ferreira
Auditor Fiscal Tributário Municipal
SF/COJUR

DE ACORDO.

Chrystian Uski
Procurador Municipal
Coordenadoria Jurídica – SF
OAB/SP n.º 303.136

Rogério Augusto Guimarães Ferreira
Auditor(a) Fiscal Tributário Municipal
Em 13/04/2026, às 12:26.

Chrystian Uski
Procurador(a) do Município
Em 13/04/2026, às 14:12.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://processos.prefeitura.sp.gov.br, informando o código verificador **154578356** e o código CRC **65C2BB13**.

Matéria DOCREC 579/2026. Documento digitalizado e autenticado por LOUISE VON FRUHAUF HUBLARD, juntado ao PL 496/2024 por Louise Von Fruhauf Hublard. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=736879.

PREFEITURA DE
SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA
NÚCLEO DE ATRIBUIÇÃO
Praça do Patriarca, 59 - Bairro Centro - São Paulo/SP
Telefone: 11 28736054/ 11 28736056
PROCESSO 6010.2026/0000503-8

Encaminhamento SF/COJUR/ATRIBUIÇÃO Nº 154579531

CASA CIVIL/ATL,

Senhor Assessor Técnico-Legislativo Chefe,

Cumprimentando-a cordialmente, restituímos o presente com as considerações da Subsecretaria do Tesouro Municipal Subsecretaria do Tesouro Municipal (154295251), e Subsecretaria da Receita Municipal (154135583, 153996582, 153643735) e Coordenadoria Jurídica – COJUR desta Pasta (154578356), acolhidas por este Gabinete, que demonstram óbices insuperáveis ao prosseguimento do **Projeto de Lei nº 496/2024**, de autoria do legislativo.

Considerando o exposto, não obstante os meritórios propósitos, entendemos que o PL em análise, mesmo em sua forma substitutiva, não deve prosperar.

Evandro Luis Alpoim Freire
Chefe de Gabinete
Secretaria Municipal da Fazenda

Evandro Luis Alpoim Freire
Chefe de Gabinete
Em 14/04/2026, às 09:28.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://processos.prefeitura.sp.gov.br, informando o código verificador **154579531** e o código CRC **FED91365**.

Matéria DOCREC 579/2026. Documento digitalizado e autenticado por LOUISE VON FRUHAUF HUBLARD, juntado ao PL 496/2024 por Louise Von Fruhauf Hublard. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=736879.