

Os Desafios da Regulamentação pelos Municípios das Locações de Curta Duração Realizadas por Meio de Plataformas Digitais

Cristina Barbosa Rodrigues¹

Resumo

O presente artigo tem o objetivo de analisar os impactos da aplicação dessa nova modelagem econômica das plataformas digitais na locação de imóveis por curta temporada, que cresce de modo acelerado principalmente nas cidades turísticas, – tais como as operações promovidas pelo Airbnb –, identificando os desafios que surgem para a regulação dessas atividades, notadamente no âmbito municipal, de vez que elas muitas vezes fogem ao alcance das normas tradicionalmente aplicadas ao ramo de hospedagem, causando desequilíbrio no mercado hoteleiro e desafios urbanísticos e de segurança para moradores residentes, ainda que contribuam, de modo inegável, para a economia local. Utilizou-se a metodologia qualitativa e o método dedutivo, por meio de análise normativa, bibliográfica e jurisprudencial, e partiu-se do estudo dos impactos jurídicos, econômicos e regulatórios da economia de compartilhamento – modelo no qual os indivíduos compartilham ou trocam recursos ociosos ou subutilizados com a intermediação de plataformas digitais. O estudo conclui pela necessidade de regulação específica para essas locações, como já ocorre em algumas cidades e como também pretende fazer o município de São Paulo, mediante a harmonização entre os direitos de propriedade, da livre iniciativa econômica e os interesses da coletividade, promovendo, de forma sustentável, o desenvolvimento econômico local, a segurança da vizinhança e os interesses mercadológicos.

1 Cristina Barbosa Rodrigues é doutora em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), mestre em Direito da Sociedade da Informação pelas Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU/SP) e especialista em Direito Administrativo Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie/SP; professora universitária e advogada. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5150878327005126>.

Palavras-chave: Economia de Compartilhamento; Locação de Curta Duração; Plataformas Digitais; Regulação.

Introdução

A digitalização da economia avança nos mais diversos setores, acarretando transformações amplas e profundas na vida em sociedade. Muitas dessas mudanças são disruptivas, ou seja, revolucionam totalmente a forma como um serviço ou atividade era realizado até então.

Esse fenômeno disruptivo é notável no ramo imobiliário, especialmente no setor de locação por temporada, o qual cresce de maneira vertiginosa, sobretudo nas grandes capitais e cidades turísticas, trazendo impactos positivos, tal como o incentivo ao turismo e ao desenvolvimento da economia local, mas também negativos, acima de tudo nos aspectos da especulação imobiliária, segurança da vizinhança e da concorrência desleal com relação às atividades tradicionais e devidamente regulamentadas, tributadas e fiscalizadas, como as do setor hoteleiro.

Diante desse cenário, o presente artigo, utilizando a metodologia qualitativa e o método dedutivo, por meio de análise bibliográfica, jurisprudencial e normativa, traz a análise dos impactos jurídicos e econômicos da digitalização da economia sob o prisma de uma de suas nuances – qual seja, a da economia compartilhada, modelo econômico no qual os indivíduos compartilham ou trocam recursos ociosos ou subutilizados, com a intermediação de plataformas digitais –, com foco no estudo da nova modelagem da locação de imóveis por curta temporada, promovida e impulsionada por plataformas de grandes empresas de tecnologia, que, diante da sua natureza inovadora, desafia o sistema regulatório aplicado do setor.

Nesse ambiente de grandes inovações, o presente artigo, partindo do contexto da economia digital, examina as peculiaridades da economia compartilhada, analisa o papel das plataformas digitais na remodelagem e na expansão da atividade de locação de curta temporada, identifica os desafios que surgem para a regulação desse novo arranjo locatício no âmbito dos municípios, objetiva expor as disparidades existentes entre as operações das empresas tradicionais do ramo de hospedagem e as promovidas por plataformas digitais, como o Airbnb, direcionando as discussões a seus aspectos positivos e negativos, bem como visa examinar os modelos regulatórios existentes e o que está em debate no âmbito do município de São Paulo.

Ao final da análise, o estudo conclui pela necessidade de harmonização dos direitos de propriedade, da livre iniciativa econômica e dos interesses da

comunidade, considerando as peculiaridades de cada região, com implementação de medidas regulatórias a fim de promover, de forma sustentável, o desenvolvimento econômico local, resguardando os interesses da coletividade, tais como segurança da vizinhança e qualidade de vida, e os mercadológicos, tais como a defesa da livre concorrência e o combate à especulação imobiliária.

A Economia de Compartilhamento Como Mais Uma Vertente da Digitalização da Economia

A Economia Digital

As inovações tecnológicas são constantemente buscadas e, quando surgem, provocam impactos de maior ou menor intensidade na economia, a depender da alteração que poderão acarretar no modo de vida ou nos meios de produção, podendo, inclusive, indicar uma nova era para a humanidade. Atualmente, a sociedade vivencia um momento em que as tecnologias são como uma extensão do homem, ampliando a sua capacidade, seus sentidos e suas percepções do mundo, afetando a sua evolução e, conseqüentemente, modificando a sociedade (Piva, 2019).

De fato, com a Quarta Revolução Industrial, marcada pela digitalização e pela integração de tecnologias inteligentes, o mundo vivenciou uma mudança paradigmática sem precedentes. Essa nova fase do capitalismo está centrada em grandes dados, inteligência artificial, conectividade em tempo real e automação, o que provoca uma transformação significativa não apenas na economia, mas também nas relações sociais. Tecnologias disruptivas moldaram um novo cenário econômico: a chamada economia digital.

Essa nova dimensão econômica, baseada na internet, no tratamento de dados e na inteligência artificial, resultou de uma transformação decorrente da tecnologia da informação, “que culminou em tecnologias mais baratas, mais poderosas e amplamente padronizadas, aprimorando as comunicações, a difusão de informações, os processos de negócios e impulsionando a inovação em todos os setores da economia” (Rocha; Castro, 2018, p. 16).

A economia digital é caracterizada pela realização de transações em ambientes virtuais, pelo uso intensivo de dados e pela desmaterialização dos processos produtivos. De acordo com Mesenburg (2001), ela é formada por três elementos principais: infraestrutura digital (hardware, software, internet, redes, plataformas digitais), negócios online (*e-business*) e a comercialização eletrônica

de bens e serviços (*e-commerce*). Além disso, ela é marcada por características como o uso intensivo de ativos intangíveis, modelos de negócios multilaterais e dificuldades em determinar a jurisdição fiscal devido à mobilidade e à virtualidade das operações (Rodrigues, 2024).

Nesse novo contexto, as grandes empresas digitais utilizam o tratamento de dados para aumentar seus lucros, com a personalização de produtos e a antecipação das demandas dos consumidores. Essa personalização é possível graças à coleta e ao processamento de grandes volumes de dados, potencializados com o uso de inteligência artificial, permitindo que a produção e a oferta das empresas sejam, estrategicamente, adaptadas às preferências dos consumidores. A desintermediação das transações também é um traço marcante, pois os consumidores, por meio das ferramentas tecnológicas (sites, redes sociais), podem contratar diretamente com os fabricantes e produtores, eliminando intermediários e reduzindo custos, sendo que

esse contato mais direto faz com que os consumidores também assumam o papel de fornecedores de informações sobre o desempenho, a qualidade, a aceitação e a satisfação quanto aos produtos e serviços adquiridos, colaborando, juntamente com o uso da inteligência artificial empregada na operação, para o aumento da eficiência das transações, e, por consequência, para os ganhos do negócio. Dessa forma, apenas será oferecido o que o consumidor busca na hora, na forma e na quantidade que desejar, segundo informações sobre o seu comportamento que foram coletadas direta ou indiretamente, principalmente no ambiente virtual. (Rodrigues, 2024, p. 40)

Todas essas transformações são notadas de alguma forma nos diversos setores da economia, mesmo os mais tradicionais. O que de fato agrega valor ao negócio é o conhecimento obtido por meio do uso das novas tecnologias da informação e da comunicação, com aplicações potencializadas pela inteligência artificial. A capacidade intelectual e a inovação tornaram-se os principais ativos econômicos, substituindo o maquinário como centro do valor econômico empresarial (Saran, 2021).

Além disso, no cenário da economia digital são eliminadas barreiras físicas e redefinidos os conceitos de mercado, jurisdição e de presença, representando uma nova forma de geração de riqueza e de organização das relações comerciais, de forma que cadeias produtivas tradicionais são substituídas por redes distribuídas, nas quais as relações comerciais são multilaterais. Há uma progressiva desmaterialização dos bens de consumo e uma dispensa da presença física, tanto dos agentes econômicos quanto das estruturas empresariais.

Nesse novo ambiente, muitos conceitos clássicos tornaram-se inadequados, exigindo uma reinterpretação profunda dos fundamentos econômicos e jurídicos correlatos, o que representa um grande desafio para o Poder Público no âmbito da regulação e da tributação dos novos modelos de negócios que surgem nesse cenário de inovação, que precisam ser incentivados para permitir o desenvolvimento econômico do país, ao mesmo tempo que devem ser regulados para garantir segurança para as transações realizadas, preservar a livre concorrência e, ainda, para serem tributados adequadamente, promovendo justiça tributária.

A Economia de Compartilhamento

Uma das faces da economia digital é a chamada economia de compartilhamento (economia de plataforma, em inglês, *sharing economy*), na qual um modelo tradicional de negócios, como a troca de bens e serviços entre indivíduos, adquiriu uma nova dimensão com a capacitação tecnológica, engajamento digital e colaboração entre as partes interessadas por meio de ferramentas tais como internet e inteligência artificial, além de outros recursos, como as plataformas digitais. Nesse cenário inovador, depreende-se que a concepção de economia de compartilhamento se relaciona ao modelo de mercados de redistribuição, ao modo de vida colaborativo e à substituição da propriedade pela posse dos bens, de forma que

esses modelos utilizam-se da tecnologia para aproximar pessoas que dificilmente se encontrariam offline para que elas possam firmar negócios jurídicos relacionados ao ideal de compartilhamento. As plataformas digitais, nesse contexto, funcionam como marketplaces, que agregam demanda e oferta e potencializam os resultados desses modelos de negócio. (Braz, 2021, p. 9)

Na economia compartilhada, busca-se garantir principalmente o acesso a bens e serviços, não necessariamente a propriedade definitiva dos mesmos, reduzindo desperdício, ociosidade e maximizando recursos, de modo que as empresas que atuam nesse ramo são essencialmente facilitadoras, criam plataformas digitais, portais tecnológicos que conectam indivíduos e possibilitam que eles troquem ou compartilhem recursos e ativos, como bens, serviços, habilidades, entre outras possibilidades:

A tecnologia é o catalisador para que haja o compartilhamento do bem ou serviço. Dessa forma, a economia do compartilhamento utiliza a tecnologia, em especial da Internet, na qual o dado do indivíduo exerce um papel primordial, gerando uma nova configuração dos modelos de negócios da economia tradicional, marcada pelo dinamismo e fluidez das informações,

reuso de produtos e sustentabilidade, com interação entre os usuários e prestadores de serviços. (Figueiredo, 2022, p. 111)

Trata-se de um modelo de negócios flexível que pode ser implementado em diversos setores e mercados no âmbito nacional e internacional.

Tal modelagem de negócios atualmente se concentra em grandes plataformas tecnológicas, que combinam oferta e demanda, criando um mercado para recursos compartilhados, fornecendo às partes interessadas ferramentas digitais para a realização das operações, como por exemplo, divulgação de ofertas, aproximação das partes envolvidas, processamento de pagamentos, gerenciamento de reputação, entre outras funcionalidades, sendo que

[...] na economia do compartilhamento, os aplicativos são só as estradas (*highways*) por onde passam os contratos, como pontes entre os consumidores e fornecedores, sustentadas pelos pilares, da Internet. A pluralidade de atores e de vínculos é uma das características pós-modernas da economia do compartilhamento e a causa, realmente, fica empalidecida neste emaranhado de agentes e portas necessárias para que estes contratos existam. (Marques, 2017, p. 258)

Diante das peculiaridades desse modelo de negócios, podemos indicar como características marcantes dessa vertente econômica: o compartilhamento de bens tangíveis, intangíveis e serviços por intermédio de plataformas digitais; a aproximação de pessoas, sendo uma empenhada em compartilhar e outra interessada em obter os bens e serviços; operações P2P (*person to person* ou entre as partes); a existência ou não de pagamento de preço para acesso ao bem ou serviço disponibilizado; a existência ou não de pagamento de preço para que a plataforma noticie o compartilhamento (Braz, 2021).

Tal modelo gera diversos debates, quer sob a ótica jurídica, quer sob a econômica ou a social. Quanto aos aspectos positivos da economia compartilhada, é possível citar a redução de custos, posto que, ao compartilhar recursos, indivíduos e empresas podem diminuir custos e melhorar os resultados financeiros do seu negócio, reduzir o desperdício e promover o consumo sustentável. Como os negócios nesse modelo são mais ágeis e flexíveis, eles geram uma vantagem competitiva com relação aos negócios tradicionais, que têm uma estrutura mais engessada. Por outro lado, no tocante aos aspectos negativos, é possível vislumbrar a preocupação com a proteção de dados pessoais, posto que as plataformas podem não fornecer segurança e proteção adequadas para os consumidores e usuários, de forma que dados confidenciais podem ser vazados ou facilmente hackeados.

Além disso, tais negócios geram desafios mercadológicos para as empresas tradicionais, que terão uma concorrência com tecnologia que não dominam, oferecendo serviços semelhantes aos seus a um custo mais baixo e sem os mesmos entraves legais da atividade que realizam. Sob a ótica governamental, surgem também desafios regulatórios, na medida em que os modelos de economia compartilhada, por atuarem à margem da estrutura convencional, geram impasses legais na sua definição, fiscalização e tributação.

Diante desse cenário, é imprescindível o avanço na construção de um marco legal adequado para a economia de compartilhamento que preserve a segurança jurídica, promova a inovação e assegure a tributação equitativa.

As Loções de Curta Duração Intermediadas por Plataformas Digitais e os Desafios Governamentais para a sua Regulamentação

A ascensão da economia de compartilhamento representa uma das transformações mais significativas da economia contemporânea. Com o auxílio de plataformas digitais que conectam fornecedores e consumidores de bens e serviços, observa-se, na atualidade, uma profunda reconfiguração das formas tradicionais de produção, consumo e geração de renda que desafia as estruturas de regulação e de tributação, sendo que

muitos setores da economia já estão sendo afetados por esta nova forma de oferecer e consumir produtos e serviços no mercado, como é o caso do transporte de pessoas, ou a locação de automóveis, e o compartilhamento de veículos, a hospedagem turística, utilização de ferramentas, dentre outros. Quem opta pelo compartilhamento, de um lado quer fruir da maior utilidade possível dos bens de sua propriedade, e ser remunerado por isso, em caráter eventual ou não. Por outro lado, quem procura utilizar os bens sem adquiri-los, visualiza a oportunidade de investir apenas o necessário para satisfazer sua necessidade momentânea, abrindo mão de imobilizar parte de seus recursos em bens que utilizará apenas eventualmente. (Miragem; Marques, 2015)

Em que pesem os desafios oriundos desse novo contexto socioeconômico que reconfigura a forma de consumir produtos e serviços, pautado no uso cada vez maior de tecnologias inovadoras, é atribuição legal do Poder Público disciplinar atividades decorrentes desse cenário que tenham impacto sobre o interesse coletivo, impondo às mesmas limitações ao exercício de direitos como os

de propriedade e de livre exercício de atividades econômicas, fiscalização acerca do cumprimento desses limites, além de estabelecer uma justa tributação para a riqueza gerada nessas operações, tudo devidamente dosado para não criar entraves à inovação das empresas de tecnologia, mantendo a eficiência e a utilidade na prestação dos serviços oferecidos.

De acordo com Ragazzo (2019), a regulação econômica tem como objetivos: a correção de falhas do mercado; a minimização de externalidades negativas; a diminuição de assimetria de informação; a promoção de bens públicos e de mercados competitivos; e a maximização do bem-estar econômico.

Nessa esteira da regulação de atividades inovadoras, o exercício do poder de polícia administrativa se confronta com as iniciativas da economia de compartilhamento, as quais, em geral, não têm o mesmo tratamento dispensado aos negócios tradicionais, “principalmente porque operam à margem de muitas das regulamentações que governam os negócios estabelecidos” (Santos; Uchoa; Junior, 2025, p. 141), haja vista que as grandes empresas de tecnologia (*big techs*), como é o caso do Airbnb, “preferem operar em um ambiente regulatório menos restritivo, o que lhes permite evitar muitas das taxas, impostos e limitações urbanísticas que as empresas tradicionais enfrentam” (Santos *et al.*, 2025, p. 141).

Um dos setores econômicos mais impactados pela inovação disruptiva das novas tecnologias da informação e da comunicação foi o de hospedagens e de locações imobiliárias, nos quais a economia de compartilhamento, por meio de plataformas digitais, é usada para aproximar e facilitar a negociação entre quem pretende se hospedar ou realizar uma locação de curta temporada e quem tem esses serviços para oferecer nas mais diversas possibilidades, sendo o principal exemplo o Airbnb.

O Airbnb é uma das maiores plataformas digitais de compartilhamento que permitem o aluguel de propriedades para estadias curtas, oferecendo vantagens tanto aos proprietários quanto aos locatários, que em sua maioria são viajantes em busca do melhor custo-benefício para sua acomodação em locais turísticos ou em grandes capitais. A plataforma, no entanto, enfrenta embates regulatórios em diversas cidades pelo mundo, inclusive no Brasil.

A crescente utilização dessas plataformas digitais de intermediação de hospedagem tem desafiado as diretrizes legais do ordenamento jurídico vigente, posto que o modelo disruptivo promovido por essas estruturas digitais entra em confronto com a regulação do uso do solo urbano, a função social da propriedade e os instrumentos de planejamento territorial, exigindo do Poder Público,

especialmente o municipal, iniciativas normativas adequadas à nova realidade econômica e social decorrente da digitalização da economia.

A origem dos mencionados embates está na definição quanto à existência ou não de diferenças entre as operações promovidas pelas plataformas digitais como o Airbnb e aquelas realizadas por empresas tradicionais do ramo de hospedagem (hotéis, flats, pousadas), na medida em que “enquanto estas últimas estão sujeitas a uma série de regulamentações rigorosas, incluindo normas de segurança, tributárias e de zoneamento, a plataforma digital opera em ambiente muito menos restritivo” (Santos *et al.*, 2025, p. 143).

Diante desse cenário, nota-se que, enquanto as empresas tradicionais de hospedagem estão sujeitas a rigorosas obrigações legais e limitações regulatórias, além de encargos trabalhistas e tributários, essas plataformas de compartilhamento geralmente exercem suas atividades sem muitas dessas restrições e encargos, prejudicando a dinâmica do mercado e gerando uma concorrência desleal com essas empresas tradicionais, além de incentivar a especulação imobiliária, que aumenta o preço dos imóveis, dificultando o acesso à moradia. Em muitas cidades, “o aumento dos preços dos aluguéis e a gentrificação são consequências diretas da presença massiva de imóveis destinados ao aluguel temporário. Moradores locais são frequentemente forçados a sair de suas casas devido ao encarecimento das habitações” (Santos *et al.*, 2025, p. 143).

Nesse trilhar, o crescimento exponencial das operações do Airbnb é, em parte, atribuído a sua atuação com o mínimo impacto regulatório, circunstância que favoreceu sua rápida inserção em mercados urbanos ao redor do mundo, posto que, com custos mais baixos e oferta diferenciada, podem atrair não só usuários como também investidores interessados no lucro promissor de negócios com modelagem inovadora. Entretanto, a grande vantagem proporcionada por essas operações “advém de uma indefinição jurídica e operacional das atividades das plataformas, permitindo que elas se esgueirem entre as regras regulatórias e tributárias atualmente vigentes e aplicáveis a operações similares, próximas ou congêneres” (Da Silva, 2024, parágrafo 3). A ausência de uma regulação eficaz, inclusive, tem sido apontada como um elemento que gera desequilíbrios concorrenciais, sobretudo em relação ao setor hoteleiro tradicional.

De fato, a massificação do uso de imóveis residenciais para aluguel por temporada, sem a devida regulação, tem causado um aumento nos preços dos aluguéis e mudado o perfil socioeconômico de algumas áreas. Isso acontece principalmente porque há uma redução na quantidade de moradias disponíveis para

contratos de longo prazo, o que leva, por exemplo, à saída de moradores locais e à gentrificação² de bairros que antes eram acessíveis a pessoas de menor renda.

Assim, o aumento expressivo de imóveis que são disponibilizados para locações de curta duração em plataformas digitais traz desafios para as formas tradicionais de planejamento urbano, tais como os planos diretores e as leis de zoneamento. Como esses imóveis não seguem as normas regulamentares de planejamento das cidades, dado que, na prática, acabam funcionando como negócios comerciais em áreas residenciais, o seu uso inadequado pode impactar na organização do espaço urbano, na convivência e na segurança da vizinhança.

As plataformas digitais, por sua vez, argumentam, em suma, que suas atividades estão amparadas na legislação federal, alegando que o direito de propriedade é um direito fundamental garantido pela Constituição Federal (Brasil, Constituição 1988, art. 5º, XXII); que o artigo 1.228 do Código Civil Brasileiro estabelece que os proprietários podem usar, gozar e dispor de seus bens; que a Lei do Inquilinato (Lei 8.245/1991), prevê expressamente, em seu artigo 43, a possibilidade da locação por temporada, definindo um prazo máximo de 90 dias, sem estabelecer um prazo mínimo; e que a Lei 4.591/1964, que trata dos condomínios, garante a cada condômino o direito de usar e fruir de sua unidade autônoma de acordo com suas conveniências e interesses, desde que respeitadas as normas de boa vizinhança (Santos *et al.*, 2025, p. 143). Entretanto, considerando que a igualdade e o cumprimento da função social da propriedade também são mandamentos constitucionais, os conflitos decorrentes do impacto social e do tratamento diferenciado entre os negócios de economia de compartilhamento e a economia tradicional que atuam no mesmo ramo de atividade fizeram surgir várias iniciativas no sentido de promover diretrizes legais específicas que possam reduzir os impactos relacionados aos interesses da coletividade e equalizar os modelos de cada tipo desse ramo de negócios, tornando o ambiente mais competitivo para as empresas envolvidas, de forma que todas cumpram obrigações semelhantes.

Diante desse ambiente conflituoso, é essencial que as normas locais que regulam o uso do solo e a fiscalização das atividades urbanas sejam revistas e atualizadas, de modo que também contemplem a nova forma de uso compartilhado da propriedade, promovida pelas plataformas digitais, a qual, em que pesem as

2 Gentrificação: o termo tem origem no inglês *gentrification* e se relaciona à “**transformação de bairros, frequentemente caracterizada pela substituição de residentes de menor renda por outros de maior poder aquisitivo**” (Habitat para a Humanidade, 2018).

polêmicas e dificuldades operacionais, tem se mostrado bastante lucrativa para os proprietários de imóveis e vantajosa para viajantes e turistas.

Contudo, muitos municípios ainda não possuem regras claras para lidar com as locações por temporada promovidas por plataformas digitais, existindo lacunas legislativas que geram interpretações divergentes, acarretando insegurança jurídica e conflitos entre as partes envolvidas ou afetadas por essa atividade.

Não obstante seja de competência da União legislar sobre propriedade privada no âmbito do direito civil (Brasil, Constituição 1988, art. 22, I), os demais entes federativos podem legislar sobre certas restrições e condicionamentos quanto ao uso dessa propriedade em seu território.

Nesse contexto, os municípios, no exercício da competência plena de legislar sobre assuntos de interesse local (Brasil, Constituição 1988, art. 30, I) e de ordenar o uso do solo urbano (Brasil, Constituição 1988, art. 30, VIII) nos seus limites territoriais, podem regulamentar o funcionamento dessas plataformas, especialmente quando o exercício da atividade comprometer a função social da propriedade, as normas urbanísticas ou o direito de vizinhança, posto que o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamenta o art. 182 da Constituição Federal, reforça o papel do município no controle do uso da propriedade urbana em consonância com o plano diretor e os princípios da sustentabilidade, da função social e da gestão democrática da cidade.

Entretanto, diante dos desafios oriundos das suas peculiaridades locais, os municípios têm adotado diversos modelos de regulação para as locações temporárias promovidas por essas plataformas digitais, que variam entre a proibição da atividade em certas áreas e a imposição de limites ao número de imóveis cadastrados por proprietário (anfitrião), havendo, ainda, os que não possuem qualquer disciplina específica sobre essas locações.

A maior dificuldade dos municípios em disciplinar a atuação dessas plataformas nas locações dos imóveis reside na complexidade, na amplitude e no impacto direto que essas operações promovem no mercado de imóveis, no uso do solo urbano, nas questões relacionadas à função social da propriedade e no direito de vizinhança, bem como na arrecadação tributária municipal.

Além dessas complicações no âmbito municipal, no âmbito federal também não há uma legislação específica que estabeleça diretrizes gerais para essa nova forma de exploração econômica da propriedade privada, existindo lacunas nas normas vigentes, o que tem gerado demandas judiciais com decisões que ainda não são suficientes para solucionar o litígio, envolvendo, especialmente, imóveis localizados em condomínios residenciais que são locados frequentemente por

curtos períodos com a intermediação de plataformas digitais, afetando a rotina, o sossego dos moradores e gerando um ambiente de insegurança jurídica, embora gere vantagens econômicas tanto para os locadores como para o próprio município, que passa a receber mais turistas ou viajantes.

A Lei do Inquilinato (Lei nº 8.245/1991), de abrangência nacional, embora se aplique às locações tradicionais de curta duração de imóveis, sem considerá-las atividade de hotelaria, é uma norma do século passado, que não poderia prever as peculiaridades da locação intermediada por plataformas digitais e as inovações por elas trazidas para a atividade, notadamente a massificação e o amplo alcance desse novo modelo, o que a torna inadequada para enfrentar as demandas e nuances atuais do setor.

Nesse trilhar, verifica-se que a ausência de uma legislação clara e específica ainda cria obstáculos para a atuação regulatória do poder público municipal, que, diante desse novo cenário, encontra dificuldades para definir os limites entre a locação prevista na Lei do Inquilinato e a hospedagem comercial, assim como para estabelecer critérios objetivos para a fiscalização e licenciamento da atividade, exigir o cumprimento de obrigações urbanísticas e tributárias e atuar na atuação preventiva de conflitos entre condomínios e proprietários que disponibilizam os seus imóveis para locação de curta duração.

Essas lacunas comprometem a efetividade do planejamento urbano e podem gerar tratamento desigual entre prestadores de serviços tradicionais (como hotéis e pousadas) e os novos agentes da economia de plataforma, criando um ambiente de insegurança jurídica, de concorrência desleal, bem como de especulação imobiliária que dificulta o acesso à moradia.

Diante das suas particularidades, das grandes proporções que alcança e do impacto econômico que causa, essa nova roupagem da locação de curta duração, promovida por plataformas digitais, ao ser realizada de forma habitual, pode adquirir contornos de atividade econômica não residencial, sendo que essa modificação da destinação de uso pode ser interpretada como desvirtuamento da função originária do imóvel, exigindo enquadramento urbanístico e, em alguns casos, licenciamento específico, bem como tributação diferenciada.

A jurisprudência reconhece em diversos julgados a competência dos municípios para normatizar o uso do solo urbano e impor restrições ao uso de imóveis com base na convivência condominial e na preservação da destinação do imóvel. No entanto, também existe entendimento de que a locação por temporada, quando esporádica e sem finalidade comercial explícita, não caracteriza uso não residencial.

Também há decisões recentes que têm reconhecido a validade de normas condominiais que proíbem ou restringem o uso de imóveis para hospedagens por aplicativos, sobretudo quando aprovadas por maioria qualificada e fundamentadas em prejuízos à coletividade. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos recursos REsp nº 1.819.075/RS e REsp nº 1.884.483/PR, estabeleceu que a locação de imóveis por plataformas como Airbnb e similares pode ser submetida a restrições decorrentes de normas contidas nas convenções de condomínio³, entendendo que os proprietários estavam, na verdade, negociando contratos atípicos de hospedagem, destacando que, no caso concreto, as atividades eram comerciais, não podendo ser exercidas em um condomínio residencial. Contudo, enfatizou-se nessas decisões que não é a forma como o imóvel é disponibilizado ao público, seja por plataformas digitais seja de outra maneira, que define a natureza jurídica da atividade. O que realmente importa são as características e particularidades da locação, além de verificar se ela está de acordo com as regras da convenção condominial e da legislação vigente. Embora essas decisões possam ajudar magistrados a orientarem seus julgamentos em casos futuros, elas não são suficientes para estabelecer uma jurisprudência que proíba de forma geral a locação de imóveis pelo Airbnb em condomínios residenciais. Cada situação deve ser avaliada individualmente, levando em conta as regras do condomínio, o contexto em que a locação acontece e as particularidades do caso (Sudário, 2023).

Não obstante essas decisões, ainda não há uma jurisprudência consolidada que proíba as operações realizadas pelo Airbnb e outras plataformas similares, sendo que, em geral, os municípios ainda não possuem leis tratando expressamente sobre tais operações, como é o caso do Rio de Janeiro e de São Paulo, dois grandes mercados de locação no Brasil.

No caso específico de São Paulo, ainda que o município não possua uma legislação específica sobre as plataformas digitais que promovem as locações temporárias de imóveis aqui tratadas, observa-se a tendência de disciplinar essa atividade na cidade, impondo obrigações para as partes envolvidas, conforme se depreende da análise do Projeto de Lei nº 386/2025, recentemente apresentado na Câmara Municipal.

O referido projeto de lei, de acordo com o seu artigo 1º, tem como objetivo regulamentar “os serviços de intermediação, agenciamento, organização,

3 A convenção de condomínio é um documento que define as regras e normas para a gestão de um condomínio. O Código Civil Brasileiro permite que na convenção sejam incluídas regras adicionais conforme a necessidade dos condôminos, tornando-a um instrumento flexível e adaptável (arts. 1.332, 1.333 e 1.344 do Código Civil).

promoção, hospedagens de curta temporada, ocupação por temporada com fornecimento de serviço, e congêneres por intermédio de plataformas eletrônicas no município”, considerando-se como “hospedagem, ocupação ou locação de curta temporada, o aluguel de imóveis residenciais para períodos de no mínimo três dias e máximo de noventa dias”. No artigo 3º, a proposta legislativa dispõe que o proprietário do imóvel deverá cumprir certas exigências para poder realizar exploração econômica da hospedagem, ocupação ou locação de curta temporada, como, por exemplo, ter inscrição como prestador de serviço turístico no cadastro do Ministério do Turismo (CADASTUR); inscrição do proprietário e do imóvel na Prefeitura; possuir Alvará de Licença para Estabelecimento; ter Licença Sanitária de Funcionamento; possuir Certidão Negativa de Débitos da Fazenda Municipal e Procuradoria Geral da Dívida Ativa do Município, relativos ao imóvel e ao proprietário do imóvel e “apresentar declaração do síndico, por meio de assinatura eletrônica qualificada, com validade de um ano a contar da sua emissão, informando que o condomínio autoriza a hospedagem, ocupação ou locação de curta temporada, juntamente com a cópia autenticada da convenção do condomínio, devidamente averbada no Cartório de Registro de Imóveis”.

Além das referidas imposições, o projeto determina, no artigo 4º, que os proprietários são obrigados a manter por no mínimo noventa dias, a contar do fim da hospedagem, base de dados digital de cada hóspede com o documento de identificação civil ou passaporte, foto ou biometria facial, número de inscrição no cadastro de pessoas físicas, número de telefone e endereço de correio eletrônico e endereço residencial, e, se for o caso, deixar esses dados à disposição do condomínio para fins de identificação dos hóspedes e segurança de toda coletividade.

As plataformas digitais também terão obrigações. Conforme o art. 5º do mencionado projeto normativo, elas deverão: I - exigir do proprietário o cumprimento desta Lei; II - divulgar o número de inscrição municipal em todos os anúncios e publicações; III - enviar semestralmente relatório ao município, por cada imóvel, contendo: a) a quantidade de diárias; b) data de entrada; c) data de saída; d) número de hóspedes por hospedagem; e) valor da diária; f) nome e CPF do hóspede responsável pelo pagamento.

Ademais, o artigo 8º da referida proposição legislativa ainda prevê a aplicação de sanções, que vão desde advertência, cassação de funcionamento, a multas ao proprietário que descumprir das suas disposições, bem como responsabilização solidária das plataformas digitais.

A justificativa apresentada para a mencionada proposição de lei municipal aponta que o crescimento rápido de plataformas de hospedagem temporária,

como Airbnb, Booking, Trivago, Trip.com, Hoteis.com e outras similares tem causado impactos sociais e econômicos importantes nos municípios do Brasil, indicando que há necessidade de se criar uma legislação específica para regularizar essa atividade, posto que a falta de regras claras tem gerado problemas, como distorções no mercado imobiliário, conflitos em condomínios residenciais por causa do fluxo constante de hóspedes, evasão fiscal por não haver uma tributação adequada dessas atividades e um desequilíbrio na oferta turística, com algumas áreas ficando muito saturadas. Ela frisa também que o objetivo do projeto de lei é estabelecer critérios claros para o funcionamento desses serviços, buscando equilibrar o crescimento econômico com a preservação da qualidade de vida na cidade, com regras que ofereçam segurança jurídica para todos os envolvidos.

Referido projeto encontra-se em fase inicial de discussão, recebendo, por um lado, críticas por dificultar, com excesso de exigências, o exercício de uma atividade econômica amparada por lei, que ajuda no sustento de muitas famílias e incentiva o turismo, e por limitar demasiadamente o direito de propriedade. Por outro lado, o projeto recebe apoio por zelar pela livre concorrência, segurança, sossego da vizinhança e pelo acesso à moradia, combatendo a especulação imobiliária.

Alguns municípios brasileiros, como Ubatuba (São Paulo)⁴ e Caldas Novas (Goiás), já avançaram no debate sobre a questão das locações via plataformas digitais, aprovando leis e estabelecendo regras para locações por temporada contratadas por meio de plataformas digitais, como, por exemplo, cadastros, registros, declarações com informações sobre a atividade, licenças de funcionamento e a imposição de tributos municipais. No tocante à legislação federal, no Senado tramita o Projeto de Lei 7.485/15, que pretende alterar a Lei Federal nº 8.245/91 (Lei do Inquilinato), para atualizar o regime de locação por temporada, incluindo nessa modalidade os imóveis ofertados em plataformas on-line.

Vale frisar que, em alguns países onde plataformas como o Airbnb estão presentes há mais tempo no mercado, uma das consequências observadas foi o aumento dos aluguéis e diminuição da oferta para os moradores locais, de forma que muitas cidades criaram regras para limitar as locações de curta temporada realizadas por meio dessas empresas. Por exemplo, na cidade de Nova York, alugar uma propriedade inteira por menos de 30 dias é proibido, a não ser que o morador também esteja presente durante a locação. Além disso, só podem ficar

4 Lei Municipal nº 4.050/2017.

até dois convidados na propriedade ao mesmo tempo, e o locatário precisa se registrar em um escritório especial da prefeitura, fornecendo detalhes sobre o imóvel. Essa regulamentação também exige que essas propriedades sigam regras de zoneamento e segurança. Da mesma forma, em Paris, há uma regra que limita o tempo máximo que uma residência primária pode ser alugada, que é de até 90 dias por ano. Os proprietários precisam cadastrar seus imóveis em um sistema online que funciona em todo o país, devendo também comprovar que o imóvel oferecido para aluguel é, de fato, sua residência principal. Quem fizer aluguel sem autorização pode pagar multas que variam entre 10 e 20 mil euros, e plataformas que facilitarem essas violações podem ser multadas em até 50 mil euros. Já em Barcelona, a cidade anunciou que até novembro de 2028 não emitirá novas licenças para aluguéis de curta temporada e também deixará de renovar as licenças existentes (Schmidt; Rodrigues, 2025).

Conforme se verifica da análise acima realizada e levando-se em consideração as especificidades locais aliadas ao uso de tecnologias disruptivas oriundas de plataformas digitais que imprimem complexidade e grande alcance à locação por temporada, a partir de dados acessados pela internet, resta evidente a necessidade de serem aprovadas normas regulatórias condizentes com a nova realidade do mercado, visando, sobretudo, garantir os direitos coletivos envolvidos.

Considerações Finais

A economia de compartilhamento é uma das vertentes da economia digital, marcada por modelos de negócios onde são compartilhados bens e serviços ociosos ou subutilizados, com a intermediação de plataformas digitais incrementadas com os mais modernos recursos tecnológicos, trazendo inovações significativas para muitos ramos empresariais. Uma das áreas de negócios mais impactadas pelo avanço da economia de compartilhamento foi o ramo habitacional, especialmente o de locações de curta temporada, posto que, com a intermediação dessas plataformas digitais, essas operações foram potencializadas e agora são realizadas em grande escala e com alcance global. As referidas plataformas atuam como facilitadoras e conectam, por meio da internet e de outros recursos tecnológicos, pessoas interessadas em alugar um imóvel, ou parte dele, por um curto período de tempo e aquelas que possuem imóveis disponíveis para essa finalidade. O Airbnb é uma das maiores dessa categoria de plataforma de economia de compartilhamento e atua em diversos países, impulsionando o mercado de locação de curta temporada, notadamente em grandes capitais e cidades turísticas, contribuindo para o crescimento da

economia local, complementando a renda de proprietários locais e incentivando o turismo. Entretanto, essa atuação das plataformas digitais tem causado impactos negativos relacionados à concorrência desleal com as empresas tradicionais do ramo de hotelaria e hospedagem, as quais prestam serviços semelhantes, mas possuem limites e ônus regulatórios e fiscais que muitas vezes não são aplicados às atividades promovidas por essas plataformas.

A regulação das operações realizadas pelas plataformas digitais, como o Airbnb, enfrenta grandes desafios, principalmente devido à necessidade de se diferenciar os locadores ocasionais daqueles que operam de maneira comercial, diferenciação que é importante para assegurar que a regulação seja justa e adequada, considerando que muitos locatários ou anfitriões utilizam a plataforma de forma esporádica para complementar sua renda, enquanto outros a utilizam de forma habitual, contínua, lucrativa, configurando uma atividade empresarial nos mesmos moldes de um hotel ou uma pousada. Constata-se que é necessário estabelecer normas que disciplinem essas locações habituais e contínuas intermediadas por plataformas digitais para garantir uma concorrência justa com o setor de hospedagem tradicional. Ademais, a regulação é importante ainda para enfrentar os demais impactos causados na comunidade local em razão da utilização em massa dessas locações, principalmente em cidades turísticas e em grandes polos econômicos, incluindo questões de ordem tributária, urbanística, de segurança da vizinhança, de acesso à moradia e de especulação imobiliária. Evidencia-se que a multiplicação acelerada de imóveis destinados à locação de curta duração pode reduzir a oferta de habitações permanentes, aumentando o valor dos aluguéis e acarretando um processo de gentrificação, comprometendo a função social da propriedade e das cidades.

O vasto alcance e o volume de operações realizadas via Airbnb torna a fiscalização um desafio logístico significativo para as autoridades competentes, posto que a falta de equipes especializadas e de recursos adequados impede uma fiscalização abrangente e eficaz, o que se soma à relutância dessas plataformas em compartilharem informações detalhadas sobre seus anfitriões e hóspedes.

Diante desses desafios, é imperativo que os governos, especialmente os municípios, desenvolvam estratégias inovadoras e colaborativas para regular as referidas plataformas digitais que atuam no setor de locação de imóveis, como, por exemplo, estabelecer a exigência de registros ou cadastros obrigatórios para anfitriões/locatários, com especial atenção para imóveis em condomínios residenciais, a formalização de parcerias para o compartilhamento de informações e a capacitação das equipes de fiscalização, que formam medidas essenciais. É

fundamental que a regulação específica promova o equilíbrio, ou seja, permita o aproveitamento das vantagens proporcionadas pelo uso das plataformas, reduzindo, por outro lado, os impactos negativos da operação, promovendo desenvolvimento sustentável, sem afetar a qualidade e o custo de vida dos residentes locais, visto que a economia de compartilhamento não é apenas um fenômeno econômico ou tecnológico, mas, antes de tudo, um desafio jurídico que deve ser enfrentado principalmente pelos municípios. Dessa forma, diante dos aspectos peculiares e dos impactos que a massificação de locação de curta duração pode causar a no cotidiano das cidades, conclui-se pela necessidade de harmonização entre os direitos de propriedade, da livre iniciativa econômica e os interesses da comunidade, considerando as peculiaridades de cada região, com implementação de medidas regulatórias e tributárias justas a fim de promover, de forma sustentável, o desenvolvimento econômico local, resguardando os interesses da coletividade, tais como a segurança da vizinhança e a qualidade de vida, e os mercadológicos, tais como a defesa da livre concorrência e o combate à especulação imobiliária.

Referências

BORGES, Rebeca; BEHNKE, Emilly. *Novo Código Civil: projeto permite proibição de aluguel no modelo Airbnb*. CNN, Brasília. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/novo-codigo-civil-projeto-permite-proibicao-de-aluguel-no-modelo-airbnb/>. Acesso em: 31 mai. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)] Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 mai. 2025.

BRAZ, Jaqueline M. C. U. *Tributação na economia compartilhada*. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-13072022-072330/pt-br.php> Acesso em 30 mai. 2025.

CALDAS NOVAS (GO). Lei Complementar Municipal nº 099, de 18 de dezembro de 2017, que regulamenta a exploração de imóveis residenciais como meio de hospedagem remunerada no Município de Caldas Novas/GO, e dá outras providências. Câmara Municipal. Disponível em: <https://>

www.caldasnovas.go.gov.br/wp-content/uploads/2018/08/Lei-Complementar-099-2017.pdf). Acesso em: 15 jun. 2025.

DA SILVA, Ricardo A. R. Tributação e regulação do Airbnb e de plataformas similares. *Consultor Jurídico*, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jul-09/tributacao-e-regulacao-do-airbnb-e-de-plataformas-similares/>. Acesso em: 16 jun. 2025.

FIGUEIREDO, Sylvia M. C. Breves notas sobre a economia do compartilhamento e seus desafios jurídicos-regulatórios. In: PINHEIRO, Armando C.; PORTO, Antônio J. M.; SAMPAIO, Patrícia R. P. S. (orgs.). *Aplicações em Direito e Economia*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2022. p. 11-117.

GUTIÉRREZ, Javier; GARCÍA-PALOMARES, Juan C.; ROMANILLOS; SALAS-OLMEDO, María H. Airbnb em cidades turísticas: comparando padrões espaciais de hotéis e acomodações peer-to-peer. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/1606.07138>. Acesso em: 12 jun. 2025.

HABITAT PARA A HUMANIDADE. Gentrificação: o que é, como ocorre e impactos sociais. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/gentrificacao/#:~:text=Gentrifica%C3%A7%C3%A3o%3A%20o%20que%20%C3%A9%2C%20como%20ocorre%20e%20impactos%20sociais,-%3E&text=Originada%20do%20termo%20ingl%C3%AAs%20E2%80%9Cgentrification,outros%20de%20maior%20poder%20aquisitivo>. Acesso em: 16 jun. 2025.

MARQUES, Cláudia L. A nova noção de fornecedor no consumo compartilhado: um estudo sobre as correlações do pluralismo contratual e o acesso ao consumo. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 26, n. 111, p. 247-268, maio/jun. 2017.

MARQUES NETO, Floriano A.; DE FREITAS, Rafael V. Uber, WhatsApp, Netflix: os novos quadrantes da *publicatio* e da assimetria regulatória. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, v. 14, n. 56, p. 75-108, out./dez. 2016.

MESENBOURG, Thomas L. Measuring the digital economy. The Netcentric Economy Symposium. University of Maryland, 30 março 2001.

MIRAGEM, Bruno; MARQUES, Cláudia L. *Economia do compartilhamento deve respeitar direitos do consumidor*. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 23 dez. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-dez-23/garantias-consumo-economia-compartilhamento-respeitar-direitos-consumidor/>. Acesso em: 13 jul. 2025.

- PIVA, Sílvia G. Um pouco de filosofia para entender a era digital: a aproximação de Villém Flusser e Marshall McLuhan. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/um-pouco-de-filosofia-para-entender-era-digital-e-s%C3%ADlvia-gomes-piva/>. Acesso em: 17 set. 2019.
- RAGAZZO, Carlos. O direito e a economia do compartilhamento. In: PINHEIRO, Armando C.; PORTO, Antônio J. M.; SAMPAIO, Patrícia R. P. (orgs.). *Direito e economia: diálogos*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019. p. 572.
- ROCHA, Sergio A.; CASTRO, Diana R. Plano de Ação I do BEPS e as diretrizes Gerais da OCDE. In: PISCITELLI, Tathiane (coord.). *Tributação da economia digital*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p.16.
- RODRIGUES, Cristina B. *A tributação das Big Techs pela exploração econômica dos dados de seus usuários e a promoção de justiça tributária na economia digital*. São Paulo: Dialética, 2024.
- SANTOS, Andress A. P.; UCHÔA, Eduardo B.; VASCONCELOS JUNIOR, Valdir A. Regulação da plataforma Airbnb nas cidades brasileiras. *Revista Brasileira de Filosofia do Direito*, XXXI Congresso Nacional de Brasília, v. 10, n. 2, p. 141-153, jan./jul. 2025. DOI: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-012X/2024.v10i2.10865>. Acesso em: set. 2025.
- SÃO PAULO. Projeto De Lei nº 386, de 03 de abril de 2025. Dispõe sobre a regulamentação dos serviços de intermediação e hospedagens de temporada ou curta duração e dá outras providências. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0386-2025.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.
- SARAN, José E. P. *Tecnologia, direito e tributação: a tributação de aplicações na internet por impostos sobre consumo no Brasil*. São Paulo: Noeses, 2021. p. 12-14.
- SCHMIDT, Selma; RODRIGUES, Thayná. Airbnb na mira: projetos de lei tentam regular plataforma enquanto condomínios proíbem. O Globo. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2025/03/25/projetos-de-lei-miram-regulacao-do-airbnb-e-condominios-ja-proibem-alugueis-por-plataformas.ghtml>. Acesso em: 14 jun. 2025.
- SUDARIO, Pedro E. O STJ e a proibição da locação de imóvel por Airbnb. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/o-stj-e-a-proibicao-da-locacao-de-imoveis-por-airbnb/2065488477>. Acesso em: 16 jun. 2025.

UBATUBA. Lei nº 4050, de 20 de dezembro de 2017. Estabelece a regulamentação das hospedagens Cama & Café e Residenciais por temporada no Município de Ubatuba. Câmara Municipal. Disponível em: chrome extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.ubatuba.sp.gov.br/diariooficial/lei_2017_4050/#:~:text=1%C2%BA%20O%20Munic%C3%ADpio%20de%20Ubatuba,de%2003%20(tr%C3%AAs)%20acomoda%C3%A7%C3%B5es%20com. Acesso em: 15 jun. 2025.