

REGULAÇÃO DA PLATAFORMA *AIRBNB* NAS CIDADES BRASILEIRAS

Andress Amadeus Pinheiro Santos
Eduardo Brito Uchôa
Valdir Alves De Vasconcelos Junior

RESUMO: O presente artigo se propõe a explorar as complexidades e os desafios da regulamentação da economia de compartilhamento de imóveis, usando como *corpus* a experiência da plataforma digital *Airbnb*, a qual promove alugueis por temporada. O objetivo é trazer à tona a necessidade de regulamentação da plataforma digital *Airbnb* no Brasil, sem, contudo, esgotar o assunto. A justificativa para a escolha deste tema reside na discrepância existente entre a economia de compartilhamento e a economia tradicional, a qual tem gerado debates sobre a necessidade de uma regulamentação específica que possa nivelar os modelos de cada tipo de negócio, deixando um ambiente mais competitivo para todos, de sorte que todas as empresas cumpram obrigações equânimes. Foi utilizada como método a referência bibliográfica acerca do assunto, comparando exemplos brasileiros e internacionais.

Palavras-chave: Economia de Compartilhamento, *Airbnb*, Regulamentação, Legislação Brasileira.

The regulation of the digital platform Airbnb in brazilian cities

ABSTRACT: This article sets out to explore the complexities and challenges of regulating the property-sharing economy, using as a corpus the experience of the digital platform Airbnb, which promotes vacation rentals. The aim is to highlight the need for regulation of the Airbnb digital platform in Brazil, without, however, exhausting the subject. The justification for choosing this topic lies in the discrepancy between the sharing economy and the traditional economy, which has sparked debate about the need for specific regulation that can level out the models of each type of business, leaving a more competitive environment for all, so that all companies fulfill equal obligations. The method used was a bibliographic reference on the subject, comparing Brazilian and international examples.

Keywords: property-sharing economy, *Airbnb*, regulation, brazilian legislation

1 INTRODUÇÃO

Em um mundo de constantes mudanças, inclusive de inovações tecnológicas nos hábitos de consumo, a economia de compartilhamento surge como força impulsionadora de novos aspectos jurídicos. Plataformas como o Airbnb se destacam nesse novo mundo, conectando proprietários de imóveis a viajantes em busca de hospedagem temporária. No entanto, estes novos paradigmas desafiam as normas estabelecidas e suscitam debate essencial sobre a necessidade de regulamentação dessas atividades.

A economia de compartilhamento é geralmente entendida como um sistema no qual pessoas compartilham ou trocam recursos subutilizados, facilitados por plataformas digitais, a exemplo da Airbnb, que permite o aluguel de propriedades para estadias curtas, oferecendo vantagens tanto aos proprietários quanto aos turistas. Entretanto, esse modelo de negócio levanta questionamentos de ordem regulatória que precisam ser cuidadosamente examinados.

Um dos pontos centrais desse debate é a diferença entre as operações do Airbnb e das empresas tradicionais de hospedagem, como hotéis e pousadas, pois 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.

Essa disparidade cria um campo de competição desigual, onde plataformas de



economia de compartilhamento conseguem evitar encargos que seus concorrentes tradicionais não conseguem, atrapalhando por vezes a dinâmica do mercado. A operação menos restritiva do Airbnb é frequentemente citada como um dos principais fatores para seu rápido crescimento, gerando uma sensação de concorrência desleal e especulação imobiliária.

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.

O Airbnb defende suas atividades no Brasil com base em diversas normas federais, argumentando que o direito de propriedade garantido pela Constituição e outras leis específicas amparam as locações por temporada. Sustenta que qualquer limitação ou proibição ao aluguel de imóveis por temporada deve ser estabelecida por meio de lei federal, que até o momento não existe. Contudo, a eficácia das regulamentações depende não apenas de sua existência, mas também de sua fiscalização, um aspecto que muitas vezes deixa a desejar.

Os impactos do Airbnb sobre as cidades são diversos, como podemos citar, no setor hoteleiro, a plataforma representa concorrência significativa, principalmente para pequenos hotéis que lutam para competir com os preços e a flexibilidade oferecida pelo Airbnb.

No mercado imobiliário, o Airbnb promove a especulação e o aumento dos preços dos aluguéis, reduzindo a disponibilidade de imóveis para habitação. Além disso, as atividades turísticas intensivas geradas pela plataforma podem causar transtornos para os residentes locais, incluindo ruídos excessivos e aumento da insegurança devido à alta rotatividade de inquilinos.

Por outro lado, não se podem ignorar os benefícios econômicos proporcionados pelo *Airbnb*, tendo em vista que para muitos anfitriões, trata-se de fonte de renda adicional. E também não podemos esquecer que seus serviços atraem turistas que talvez não se hospedassem em hotéis tradicionais, contribuindo para a economia local e promovendo intercâmbio cultural.

As experiências internacionais demonstram a variedade de abordagens possíveis para a regulamentação do *Airbnb*, como nas cidades de Nova York, Berlim e Londres, que programaram restrições, que variam de exigências de registro e limites de dias de aluguel a zoneamentos específicos. No Brasil, a regulamentação do *Airbnb* enfrenta desafios adicionais devido à diversidade socioeconômica e geográfica do país. A necessidade de análise de diversos prismas que considerem as particularidades de cada região é evidente.

A regulamentação deve equilibrar a promoção do turismo, a preservação dos interesses das comunidades e os aspectos mercadológicos, garantindo que a economia de compartilhamento contribua positivamente sem comprometer a qualidade de vida dos residentes.

Nesse contexto, este artigo se propõe a explorar as complexidades e desafios da regulamentação do *Airbnb*, analisando experiências internacionais e propondo soluções adaptadas ao contexto brasileiro.

2 ECONOMIA DE COMPARTILHAMENTO E AIRBNB

A economia de compartilhamento, segundo Koopman, Mitchell e Thierer (2015, *apud* Souza; Leonelli, 2021), embora ainda sem uma definição unânime, é caracterizada como uma rede online de usuários que compartilham ou trocam ativos subutilizados ou ociosos, utilizando plataformas digitais para facilitar essas. O *Airbnb* é um exemplo emblemático dessa economia, conectando proprietários de imóveis a viajantes em busca de hospedagem temporária.

As iniciativas da economia de compartilhamento frequentemente entram em conflito com as economias tradicionais, principalmente porque operam à margem de muitas das regulamentações que governam os negócios estabelecidos. “*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. Slee (2017, *apud* Souza; Leonelli, 2021) argumenta que essa isenção regulatória é



fundamental para a operação livre dessas empresas, permitindo-lhes crescer rapidamente e atrair grandes números de usuários.

A principal diferença entre a economia de compartilhamento e a economia tradicional, especialmente no setor habitacional, reside nas regulamentações e obrigações legais. Enquanto as empresas tradicionais de hospedagem, como hotéis e pousadas, estão sujeitas a rigorosas limitações de zoneamento, encargos trabalhistas, obrigações de segurança e recolhimento de taxas municipais, plataformas de compartilhamento como o Airbnb muitas vezes operam sem essas restrições. Essa disparidade cria um ambiente de competição desigual, onde as empresas da economia tradicional são obrigadas a cumprir uma série de exigências legais e regulatórias que não se aplicam às plataformas de economia de compartilhamento.

A discrepância existente entre a economia de compartilhamento e a economia tradicional tem gerado debates sobre a necessidade de uma regulamentação específica que possa nivelar os modelos de cada tipo de negócio, deixando um ambiente mais competitivo para todos os lados, de sorte que todas as empresas cumpram obrigações equânimes.

3. POSICIONAMENTO DO AIRBNB SOBRE A REGULAÇÃO

O *Airbnb* tem se posicionado de forma clara contra a necessidade de regulação, argumentando que as suas operações são "naturais, politicamente neutras, consensuais e eficientes", conforme trabalho de McKee (2017, *apud* Souza; Leonelli, 2021). A empresa defende que as regulamentações adicionais são desnecessárias e poderiam, inclusive, comprometer a eficiência do modelo de economia compartilhada.

No entanto, uma das principais críticas dirigidas ao *Airbnb* é a dificuldade de garantir o cumprimento das regulamentações existentes. Esta falta de transparência levanta preocupações sobre a segurança, a legalidade das operações e a equidade no mercado.

Em seu site oficial, o *Airbnb* aduz que as atividades da Comunidade de Anfitriões no Brasil são legalmente amparadas por diversas normas federais. A empresa destaca, entre outros pontos: o direito constitucional à propriedade (art. 5º, XXII da Constituição Federal); o Código Civil Brasileiro, que regulamenta a locação de bens, permitindo que proprietários "usem, gozem e disponham" de suas propriedades (Art. 1.228); a Lei do Inquilinato (Lei 8.245/1991), que permite expressamente a locação por temporada, definindo um prazo máximo de 90 dias, sem estabelecer um prazo mínimo (Art. 43); e a Lei de Condomínios (Lei 4.591/1964), que 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.

A empresa enfatiza que as leis atuais já fornecem arcabouço jurídico suficiente para regular as atividades de aluguel por temporada, sem necessidade de novas imposições que poderiam restringir a liberdade dos proprietários e a eficiência da economia de compartilhamento, entendendo que ao agir dessa forma está gerando efeitos positivos, mas olvida que gera efeitos devastadores nas cidades, principalmente sob os aspectos urbanísticos.

É crucial salientar que a regulamentação desprovida de fiscalização não é apenas ineficaz, mas também indicativa de uma gestão governamental deficiente. Para estabelecer regulação eficaz, é imprescindível o acesso a dados abrangentes, tais como a quantidade e o tipo de propriedades locadas (sejam elas unidades inteiras, quartos individuais ou espaços compartilhados), além de mecanismos de acompanhamento adequados.

No entanto, o *Airbnb* argumenta que, devido à natureza de sua operação, que se baseia na utilização de imóveis pertencentes a terceiros, há uma constante flutuação nos dados, o que torna o acompanhamento e a análise dessas informações uma tarefa complexa e desafiadora.

4 IMPACTOS DO AIRBNB SOBRE AS CIDADES

O impacto do *Airbnb* sobre as cidades brasileiras é complexo, afetando os setores de hospedagem e imobiliário, como também a qualidade de vida nas vizinhanças, além de trazer,



por outro lado, benefícios econômicos e sociais que precisam ser considerados.

Interessante pontuar que nos Estados Unidos, maior mercado do *Airbnb*, os jovens abaixo de 35 anos preferem hospedagens alternativas, conquanto viajantes a negócios ainda buscam hotéis tradicionais (Souza; Leonelli, 2021). Contudo, mesmo com a concorrência, as redes hoteleiras mantêm altas taxas de ocupação, sugerindo uma coexistência entre os dois modelos de hospedagem.

No mercado imobiliário, o impacto do *Airbnb* é considerável, promovendo movimento de especulação e contribuindo para a alta dos preços dos aluguéis. Muitos proprietários percebem ser mais lucrativo alugar seus imóveis esporadicamente do que firmar contratos de longo prazo. Isso resulta em menor disponibilidade de imóveis para habitação de moradores locais, agravando a crise de acessibilidade à moradia.

Em cidades turísticas como Balneário Camboriú, há relatos de gentrificação, pelo qual o aumento dos preços dos aluguéis força a saída de moradores locais, alterando o uso tradicional das áreas e promovendo a turistificação e elitização de bairros inteiros.

A alta rotatividade de moradores, característica das locações de curta duração, pode gerar insegurança nas vizinhanças. A ausência de compromisso do *Airbnb* em se responsabilizar por possíveis ilicitudes cometidas pelos locatários é preocupação adicional. No entanto, já foram proferidas decisões judiciais responsabilizando a plataforma por falhas na segurança e na conduta dos usuários, apontando para a necessidade de maior controle e regulamentação.

Apesar dos desafios, o *Airbnb* também proporciona benefícios significativos. Para muitos anfitriões, trata-se de fonte crucial de renda adicional, permitindo-lhes maximizar o uso de seus imóveis. A plataforma atrai turistas que talvez não se hospedassem em hotéis tradicionais, contribuindo para a economia local, bem como facilita o encontro e a interação entre pessoas de diferentes culturas e origens, promovendo um intercâmbio cultural valioso. A plataforma também diversifica as opções de hospedagem, atendendo a diferentes preferências e orçamentos, o que é especialmente benéfico em áreas com capacidade hoteleira limitada.

A difícil missão de sua regulação é convergir e chegar a um equilíbrio entre os benefícios e impactos negativos da plataforma, pois enquanto o *Airbnb* apresenta adversidades significativas para a regulação urbana e a estabilidade dos mercados de hospedagem e imobiliário, também oferece vantagens econômicas e sociais que devem ser levadas em consideração na formulação de políticas públicas.

Para se entender melhor tal cenário é importante entendermos os objetivos de uma possível regulação do *AIRBNB* no contexto atual.

5 OBJETIVOS DA REGULAÇÃO DO *AIRBNB*

A regulação do *Airbnb* tem múltiplos objetivos que buscam equilibrar os benefícios da economia de compartilhamento com a necessidade de manter a ordem e a justiça no mercado habitacional e de hospedagem. Dois dos principais objetivos, de acordo com o Nieuwland e Melik (2018), são regular a escassez de habitação a preços razoáveis e controlar as alterações na vizinhança.

A primeira preocupação decorre do impacto que a plataforma pode ter na disponibilidade de imóveis para locação de longo prazo, já que muitos proprietários optam por alugar suas propriedades a curto prazo para maximizar os lucros. A regulação, portanto, visa assegurar que haja habitação suficiente para os moradores locais. Além disso, a regulação busca controlar as mudanças na vizinhança causadas pela alta rotatividade de hóspedes, o que pode afetar negativamente o senso de comunidade e a segurança nas áreas residenciais.

Outro objetivo é controlar a tendência de crescimento de unidades com objetivos claramente comerciais. Muitos investidores compram imóveis exclusivamente para alugá-los através do *Airbnb*, o que pode transformar bairros inteiros em áreas de hospedagem temporária, prejudicando a dinâmica residencial. Sua regulação também pode ser vista como oportunidade de equilíbrio do mercado, colocando a plataforma em pé de igualdade com os mercados tradicionais da hotelaria.

Entretanto, sua regulação apresenta desafios no Direito, pois não há precedentes claros. A partir da visão de Aguilera, Artioli e Colomb (2019b), a regulação é extremamente desafiadora devido à multiplicidade de atores envolvidos, cada um com interesses e objetivos



distintos. Cada grupo busca defender suas prioridades, o que torna a tarefa de criar uma regulação equilibrada e justa uma missão complexa.

A hotelaria pressiona por regras tão rígidas quanto às aplicadas a hotéis e pousadas, com o objetivo de estabelecer concorrência mais justa entre as plataformas de hospedagem alternativa e os estabelecimentos tradicionais. Para os hoteleiros, a regulação é essencial para evitar uma competição desleal que pode prejudicar sua sustentabilidade econômica.

Já as associações de moradores estão preocupadas com o impacto do *Airbnb* no cotidiano das comunidades, pois entende necessário controlar o desenvolvimento dos aluguéis de curto prazo para reduzir os incômodos percebidos na vizinhança, como a alta rotatividade de inquilinos e o possível aumento na insegurança. O foco das associações é preservar a qualidade de vida nas áreas residenciais, evitando a transformação de bairros tranquilos em zonas predominantemente turísticas.

As organizações profissionais de locadores de turismo têm postura ambígua. Embora se oponham à limitação ao crescimento do *Airbnb*, também buscam regulamentações que legitimam sua atividade e afastam a concorrência de anfitriões não profissionais. Para esses grupos, a regulação deve permitir o uso formal das plataformas, proporcionando segurança jurídica e oportunidades equitativas para todos os operadores do mercado.

Os promotores da economia do compartilhamento defendem a visão de um movimento global que democratiza o acesso a recursos subutilizados. Argumentam que o *Airbnb* incentiva a mobilização de recursos ociosos e promove o compartilhamento.

As plataformas têm interesse em evitar regulamentos estritos que possam limitar seu crescimento e afetar seus lucros. Promovem a ideia de uma regulação mínima que favoreça a expansão e o sucesso financeiro das plataformas, alegando que tais medidas beneficiam não apenas os anfitriões e hóspedes, mas também as economias locais.

A tarefa de regular o *Airbnb* é intrinsecamente complexa devido à necessidade de equilibrar esses interesses divergentes. Cada grupo de atores tem suas prioridades, e a criação de uma política que satisfaça a todos de maneira justa e eficaz requer abordagem articulada.

Compreender as classificações da regulação com base no modelo do *Airbnb* é importante para perceber como o governo planeja implementar suas políticas públicas e normas. Esse entendimento parte da premissa de quanto intervencionismo o governo pretende aplicar e culmina na determinação do modelo regulatório mais adequado para cada cidade ou nação.

É nesse contexto que se faz necessário analisar as variáveis existentes e identificar as melhores práticas para adaptar as regulações às de cada localidade, equilibrando a inovação da economia de compartilhamento com a proteção dos interesses públicos e privados.

6 CLASSIFICAÇÕES DE REGULAÇÕES DO AIRBNB

Segundo Coles *et al.* (2017, *apud* Souza; Leonelli, 2021), as abordagens incluem o banimento total, limites no número de diárias, restrições no número de unidades que podem ser alugadas e limitações específicas por região da cidade.

Por outro lado, Furukawa e Onuki apresentam uma classificação mais detalhada: o modelo *laissez-faire*, que não impõe nenhuma regulação; o modelo genérico, que não diferencia tipos de unidades; o modelo orientado pela residência, que restringe anúncios operados por profissionais utilizando imóveis além do seu próprio; o modelo orientado pelo anfitrião, que restringe anúncios quando o proprietário está ausente; o modelo híbrido, que combina abordagens diferentes conforme a região; e o modelo proibitivo, que impossibilita ou dificulta significativamente a operação da plataforma.

Cada um desses modelos tem suas particularidades e deve ser analisado conforme as especificidades de cada cidade, sempre buscando um equilíbrio entre inovação e proteção dos interesses locais. Escolher o modelo de regulação adequado é fundamental para assegurar que a plataforma continue trazendo benefícios, sem prejudicar a qualidade de vida dos moradores nem comprometer a integridade do mercado habitacional.

Entre o banimento total e o *laissez-faire*, existem outras formas de regulação que permitem o funcionamento do *Airbnb* com restrições menos polarizadas, como as regulações locais que envolvem estratégias de zoneamento, determinando em quais áreas da cidade



a atividade do *Airbnb* pode ocorrer, ajudando a minimizar conflitos em áreas residenciais e a proteger determinadas zonas de impactos indesejáveis.

As regulações de densidade limitam o número de unidades do Airbnb por zona, evitando a saturação de determinadas áreas e garante que a oferta de habitações para moradores locais não seja severamente afetada. As regulações qualitativas impõem restrições quanto ao tipo de unidade permitida, como a diferenciação entre quartos inteiros ou imóveis completos. Exigem também a emissão de licenças e o cumprimento de normas de segurança, assegurando que os alojamentos ofereçam padrão mínimo de qualidade e segurança para os hóspedes.

Existem ainda as regulações quantitativas, que estabelecem limites quanto ao número de dias que um imóvel pode ser alugado, ao número de hóspedes e à frequência anual de locação. Objetivam impedir que imóveis destinados à moradia se tornem hospedagens temporárias de alta rotatividade, preservando a estabilidade das comunidades locais.

Por fim, há uma abordagem híbrida que combina elementos de diferentes tipos de regulação, adaptando-se às especificidades de cada região da cidade. Por exemplo, algumas áreas podem ter regulamentos mais restritivos, enquanto outras permitem maior flexibilidade, dependendo das características e necessidades locais.

A importância da classificação da regulação do *AIRBNB* é essencial para equilibrar os seus benefícios com a mitigação de seus impactos negativos, determinando que uma regulação bem planejada possa integrá-lo harmoniosamente no seio urbano, promovendo o desenvolvimento econômico sem comprometer a qualidade de vida dos residentes.

7 REGULAÇÕES DO *AIRBNB* NO MUNDO

As regulações do *Airbnb* variam significativamente ao redor do mundo, refletindo as distintas abordagens das cidades para equilibrar os benefícios da economia de compartilhamento com a proteção dos interesses locais.

De acordo com Souza e Leonelli (2019), em Nova York é proibido o aluguel de unidades por menos de 30 dias sem a presença do proprietário. Em setembro de 2023, a cidade impôs ainda mais restrições: não é permitido alugar mais de dois imóveis ao mesmo tempo e os quartos não podem ter a porta trancada. Além disso, os proprietários devem pagar uma taxa de US\$ 145 a cada dois anos. Tais medidas visam mitigar o impacto no mercado, onde o Airbnb foi associado a um aumento de 11% nos aluguéis entre 2009 e 2016. Contudo, o processo de aprovação é lento e rigoroso, com menos de 300 dos mais de 3800 pedidos aprovados.

Em Berlim, é obrigatório registrar as unidades e pagar taxas específicas, permitindo aos residentes alugarem apenas partes de seus imóveis. Londres impõe limite de 90 dias por ano e não permite o aluguel de casas inteiras via plataforma. Amsterdã estabelece limite de 60 noites e exige que o proprietário resida na unidade por pelo menos seis meses ao longo do ano.

No Japão, a regulação é mais liberal, permitindo aluguéis de até 180 noites por ano, mas com a exigência de identificação dos hóspedes e a possibilidade de diferenciações locais. Milão aplica regras semelhantes às de pousadas, com unidades submetidas a regulamentações específicas. Barcelona limita os anúncios a 10.000 e utiliza um sistema de zoneamento para controlar a expansão, substituindo unidades em áreas centrais pressionadas. Paris permite aluguéis de até 120 dias por ano, com multas de até 50.000 euros por violação.

A grandeza do mercado *Airbnb* fica evidente com a recente iniciativa da *ReAlpha*, que pretende investir US\$ 1,5 bilhão na aquisição de aproximadamente cinco mil casas para locação de curto prazo, evidenciando o crescimento acelerado do setor, muitas vezes de forma desordenada, sem pensar nos impactos sócio-econômico locais. Esse crescimento desenfreado tem levado o *Airbnb* a ceder às exigências legais, adotando postura mais conciliadora. Londres, por exemplo, impôs limitações que foram aceitas pela plataforma. Mas não é tão simples, como parece. Vez por outra o *AIRBNB* entra com ações judiciais para tentar barrar essas regulações, como ocorreu em Nova York.

Assim, a diversidade de abordagens regulatórias evidencia a complexidade de gerir a economia de compartilhamento, onde cada cidade tenta encontrar um equilíbrio que favoreça

tanto a inovação quanto a proteção dos interesses locais. As regulamentações variam de proibições estritas a limites quantitativos e qualitativos, refletindo a necessidade de adaptar as políticas públicas às particularidades de cada mercado imobiliário e comunitário. No Brasil, a pressão regulatória vem majoritariamente do setor hoteleiro, que busca um campo de competição mais justo.

8 REGULACIONES DO AIRBNB NO BRASIL

Regular o *Airbnb* no Brasil apresenta desafios significativos, especialmente considerando a vastidão e diversidade do país. Com sua vasta extensão territorial e uma miríade de culturas e realidades socioeconômicas, exige que as regulamentações sejam adaptáveis às particularidades de cada região.

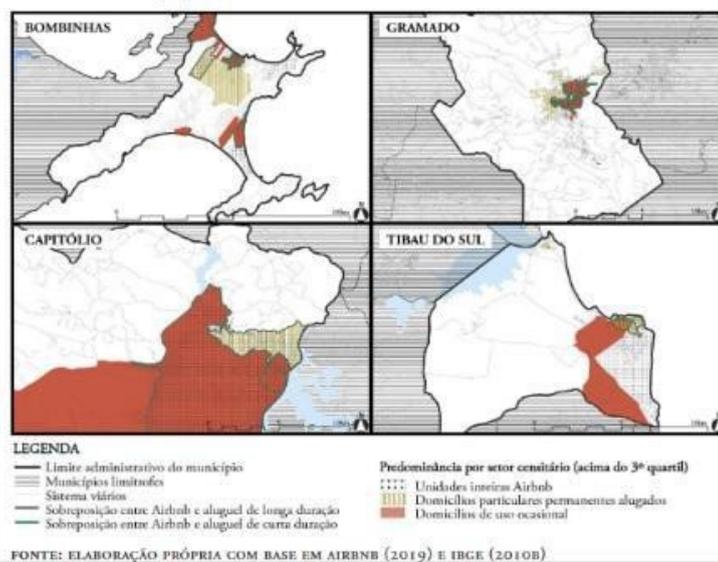
A heterogeneidade do mercado imobiliário, que abrange desde metrópoles densamente povoadas até destinos paradisíacos e isolados, impõe a necessidade de uma abordagem regulatória multifacetada e sensível às especificidades locais.

Ademais, é imperativo considerar as implicações socioeconômicas de uma regulação uniforme, posto que em localidades onde o turismo é a principal fonte de renda, restrições excessivamente rígidas poderiam sufocar o desenvolvimento econômico e afetar negativamente a subsistência de famílias que dependem da renda gerada pelo aluguel de curto prazo.

Em contrapartida, a ausência de regulamentação pode afetar a qualidade de vida dos moradores permanentes e comprometendo a sustentabilidade urbana. Encontrar o equilíbrio entre a promoção do turismo e a preservação dos interesses das comunidades locais é tarefa complexa, que requer esforço conjunto entre governos locais, estaduais e federais, além de diálogo constante com moradores, proprietários e turistas.

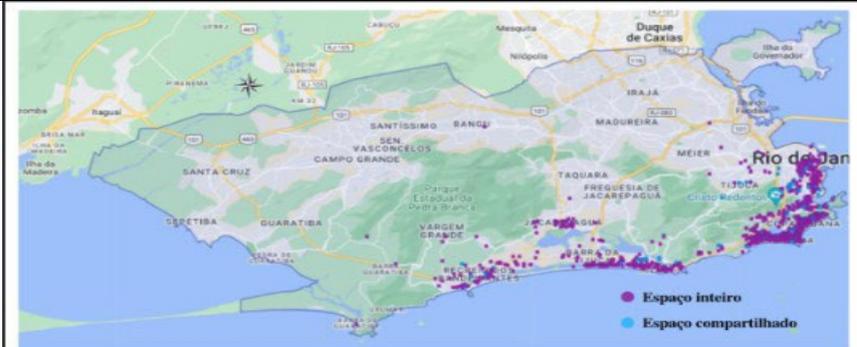
Segundo Rafael Braga e Gisela Cunha (2024), a imagem abaixo evidencia que, no Brasil, o mercado do *Airbnb* é dominado por imóveis destinados ao aluguel de curta duração.

FIGURA 5 | Predominância de cada um dos usos (Unidades Airbnb inteiras, unidades de aluguel de longa duração e unidades de aluguel de curta duração) divididas em setores censitários



Este fato destaca a expressiva presença dessas unidades nas áreas de alta demanda turística, como Bombinhas, Gramado, Capitólio e Tibau do Sul. A concentração desses imóveis em regiões turísticas aponta para a lucratividade que advém da exploração desregulamentada desses locais, um tema amplamente discutido na bibliografia sobre o assunto.

Abaixo, outra imagem em que parece estar evidente que o *AIRBNB* (Miglioli, 2023) tem boa base de fonte de lucratividade em anúncios de exploração desregulamentada de lugares turísticos. Para ilustrar tal, veja-se imóveis para locação no Rio de Janeiro em janeiro de 2023.



Aluguel de espaço inteiro e compartilhados em 4 de janeiro de 2023 pelo Airbnb.

Aluguel de espaço inteiro e compartilhados em 4 de janeiro de 2023 pelo Airbnb.

Ao analisar a cidade do Rio de Janeiro, em janeiro de 2023, torna-se ainda mais claro que a quase totalidade dos anúncios do *Airbnb* está localizada em bairros próximos à praia, conforme evidenciado por dados que mostram Copacabana com 25% dos anúncios, Barra da Tijuca com 11% e Ipanema com 9%. Estes números reforçam a tese de que o turista busca, predominantemente, hospedar-se nas proximidades do litoral.

Esse cenário ilustra a complexidade de implementar regulação eficaz em um mercado tão dinâmico e geograficamente diverso. É evidente que uma abordagem única não seria suficiente, demandando soluções adaptadas às especificidades de cada região, garantindo assim um equilíbrio entre o desenvolvimento turístico e a proteção das comunidades locais.

Um grande passo em direção à regulamentação do *Airbnb* em diversos países ocorre frequentemente em resposta a manifestações de atores afetados pela plataforma. Em cidades como Barcelona em 2017 e Nova York em 2018 (Souza; Leonelli, 2021), protestos de moradores, hoteleiros e outros grupos catalisaram ações governamentais para implementar regras mais rigorosas, conforme soante abordado mais acima. No Brasil, entretanto, ainda não testemunhamos manifestações nesse sentido, o que contribui para a escassez de debates sobre o impacto urbanístico da plataforma.

Alguns projetos esparsos aparecem no nosso país, como por exemplo, o Projeto de Lei 1994/2021, que tramita na Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável (CDESCTMAT) do Distrito Federal, visando regulamentar o uso de imóveis residenciais para hospedagem remunerada.

O projeto estabelece critérios para que pessoas físicas possam utilizar suas habitações como fonte de geração de renda de forma autônoma, obrigando os interessados a obter licenciamento e concessão de alvará de funcionamento das autoridades competentes e dos intermediadores, como agências de turismo, plataformas e aplicativos. Prevê que o proprietário do imóvel deve respeitar normas de saúde e proceder ao recolhimento do Imposto Sobre Serviços (ISS) e da taxa anual de funcionamento. O projeto chegar a multas de até R\$ 5 mil, até o cancelamento da licença de funcionamento.

A regulamentação dessa atividade, além de beneficiar economicamente os proprietários de imóveis, também oferece ao poder público uma nova fonte de arrecadação fiscal e de controle, possibilitando um melhor ordenamento urbano.

Porém, o foco das discussões no Brasil tem se restringido majoritariamente ao âmbito condominial, onde as questões de convivência e uso adequado dos espaços comuns são mais evidentes. A ausência de movimento robusto contra os efeitos do *Airbnb* nas cidades brasileiras talvez explique por que o debate sobre a regulamentação do aluguel de curto prazo permanece incipiente no cenário urbanístico nacional.

A regulamentação eficaz exigirá olhar atento tanto para as questões condominiais



quanto para os desafios urbanos mais amplos. Esse enfoque integrado será discutido mais detalhadamente adiante, mas é evidente que a mobilização de diferentes grupos e a pressão popular são elementos cruciais para desencadear uma regulamentação abrangente e equilibrada, que atenda às necessidades de todos os envolvidos.

Enquanto isso, vemos algumas cidades que regularam a utilização do *AIRBNB*, como Ubatuba e Caldas Novas, visando ordenar o mercado de aluguel de curto prazo e mitigar os impactos sobre suas comunidades (Souza; Leonelli, 2021).

Em 2017, Caldas Novas instituiu a Lei Complementar 99/2017, que estabelece obrigações claras para os proprietários que utilizam a plataforma. Entre as exigências estão a emissão de uma licença de operação, o pagamento de taxa anual de funcionamento e a cobrança do ISS sobre a diária média do imóvel. Além disso, a lei prevê uma multa de R\$ 1.000,00 e o cancelamento da licença para aqueles que descumprirem as normas, de forma que os valores arrecadados são direcionados a fundos de turismo, garantindo que os recursos sejam reinvestidos na melhoria da infraestrutura turística da cidade.

Ubatuba também promulgou legislação específica em 2017 (Lei Municipal 4.050/2017), posteriormente atualizada pela Lei Municipal 4.140/2019. A regulamentação é articularmente rigorosa, exigindo que os proprietários constituam empresa jurídica, habilitem cadastro nacional junto ao Ministério da Fazenda e se registrem no Ministério do Turismo na categoria Cama & Café. Além disso, Ubatuba exige o pagamento de ISS, o respeito às regras sanitárias e de saúde pública, e a manutenção de um Cadastro Municipal de Contribuintes. As penalidades incluem advertências e multas, mas não preveem o cancelamento da licença, diferentemente de Caldas Novas.

As cidades possuem alta taxa de leitos por habitante, com Caldas Novas apresentando 0,34 leitos por habitante, enquanto Ubatuba tem 0,14 leitos por habitante, comparado à média nacional de 0,01. Caldas Novas, com 77 estabelecimentos de hospedagem e 30.780 leitos, implementou uma legislação que se preocupa com a formalização e a contribuição financeira dos proprietários para o município. Ubatuba, com 194 estabelecimentos e 12.596 leitos, adotou enfoque na formalização jurídica e o cadastro nacional, refletindo sua preocupação com a integridade fiscal e sanitária dos aluguéis de curto prazo.

Sob o prisma regulatório federal, tivemos o Projeto de Lei 748/2015 arquivado em 27/12/2018 e também o Projeto de Lei 2474/2019, este sim em trâmite na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, por via do qual se pretende disciplinar a locação de imóveis residenciais por temporada por meio de plataformas de intermediação, exigindo expressa previsão na convenção de condomínio para a locação para temporada contratada por meio de aplicativos ou plataformas de intermediação em condomínios.

Interessante notar que tal PL está com a opinião no “Participe” do Senado, com 139 (cento e trinta e nove) votos favoráveis e 1.645 (mil seiscentos e quarenta e cinco) desfavoráveis, o que demonstra a insatisfação da população sobre a referida proposta de lei.

A regulação federal precisou de intervenção do Judiciário, porém apenas na perspectiva condominial, de sorte que a academia tem se debruçado bastante sobre a (im)possibilidade da utilização das plataformas digitais para locação de imóveis condominiais.

9 INTERVENÇÃO JUDICIAL – Aspecto Condominial

No âmbito do direito civil, o eg. Superior Tribunal de Justiça já decidiu sobre casos relacionados à plataforma em um caso que envolve um condomínio edilício residencial.

A controvérsia gira em torno de obrigação de não fazer, na qual se discute a locação fracionada de imóvel para pessoas sem vínculo entre si, por períodos curtos e de forma concomitante, independente e informal, por meio de plataformas digitais especializadas.

Entenderam os Ministros que a prática se caracteriza por hospedagem atípica, divergindo do uso residencial previsto na convenção de condomínio, gerando alta rotatividade e potencial ameaça à segurança, ao sossego e à saúde dos condôminos.

Destacaram que essa modalidade de hospedagem não tem definição na doutrina e



não possui regulamentação específica no Brasil, diferenciando-se das locações tradicionais e da locação por temporada, previstas pela Lei 8.245/91. Na locação por temporada, o imóvel é alugado de forma plena e formalizada para um locatário específico e seu grupo familiar ou amigos, por um período não superior a noventa dias, o que não ocorre na modalidade discutida, que envolve a locação informal e fracionada de quartos.

Entenderam que o direito do proprietário condômino de usar, gozar e dispor livremente de seu bem imóvel, conforme os art. 1.228 e 1.335 do Código Civil e o art. 19 da Lei 4.591/64, deve ser harmonizado com os direitos à segurança, ao sossego e à saúde dos condôminos.

Atestaram que a convenção de condomínio, devidamente aprovada e registrada, possuiria força normativa para impor limitações razoáveis quanto ao uso das unidades condominiais, de modo a preservar a destinação residencial do empreendimento.

O Superior Tribunal de Justiça decidiu que, existindo previsão na convenção de condomínio impondo destinação exclusivamente residencial, é indevido o uso de unidades para finalidades diversas. Contudo, ressaltou-se a possibilidade de os próprios condôminos, em assembleia, deliberarem por maioria qualificada a permissão para uso das unidades para hospedagem atípica, desde que essa modificação seja incorporada à convenção do condomínio.

A matéria foi destacada nos Informativos do STJ n. 720, de 6 de dezembro de 2021, e n. 693, de 26 de abril de 2021, nos quais se formaram precedentes sólidos, servindo como norte para atuação dos condomínios e dos locatários. Contudo, no mês de abril/2024, a 3ª Turma do STJ iniciou julgamento de mais um caso envolvendo a tentativa de um condomínio em se opor à locação de unidades por temporada, geralmente realizada por meio de aplicativos.

O recurso foi levado a julgamento em razão da persistente dispersão jurisprudencial nos tribunais de segundo grau, apesar de ambas as turmas de Direito Privado do STJ já terem se posicionado sobre o tema. A ministra Nancy Andrighi, relatora do recurso especial, destacou que o tribunal de origem interpretou parcialmente de forma correta os precedentes do STJ, o que motivou a necessidade de esclarecimentos mais aprofundados.

Nos votos do STJ, havia divergências de fundamentação entre os ministros que resultaram em votos divergentes e dispersão de argumentação, refletindo uma divisão de opiniões entre especialistas da área. A discussão sob o prisma condominial ainda se prolonga e tende a demorar quanto a sua solução, refletindo as complexidades e as adaptações necessárias frente às novas modalidades de uso dos imóveis.

10 DESAFIOS REGULATÓRIOS DO AIRBNB

Os desafios regulatórios do *Airbnb* são múltiplos e complexos, exigindo abordagem equilibrada por parte dos legisladores e das autoridades competentes.

Primeiramente, é essencial diferenciar os locadores ocasionais daqueles que atuam de forma comercial. Este ponto é fundamental para garantir que a regulação seja justa e adequada, reconhecendo que muitos anfitriões utilizam a plataforma de forma esporádica para complementar sua renda, enquanto outros operam de maneira contínua e lucrativa, praticamente como pequenos negócios de hospedagem.

Além disso, é papel do Estado compreender o *Airbnb* como um mercado distinto que precisa de regulação para assegurar concorrência justa com o setor de hospedagem tradicional.

Essa atuação é crucial não apenas para proteger os interesses econômicos dos hotéis, pousadas e outros estabelecimentos de hospedagem, como também para mitigar as alterações no tecido urbano e social.

A proliferação de imóveis destinados ao aluguel de curta duração pode reduzir a oferta de habitações permanentes, exacerbando os processos de gentrificação e comprometendo a função social da cidade e da propriedade.

Um dos passos mais significativos para a regulação será convergir um equilíbrio de políticas públicas que permita a coexistência harmoniosa entre o *Airbnb* e as necessidades habitacionais permanentes da população.



O seu vasto alcance torna a fiscalização um grande desafio logístico para as autoridades municipais. É crível entender que o monitoramento de tantas unidades exige recursos que muitas prefeituras não possuem.

A falta de equipes especializadas e orçamentos adequados impede uma fiscalização abrangente e eficaz, deixando muitas infrações potencialmente não detectadas e não punidas, de forma que é importante pensar também nesse aspecto.

A relutância do *Airbnb* em compartilhar informações detalhadas sobre seus anfitriões e hóspedes adiciona uma camada extra de complexidade à regulação. Sem acesso a dados precisos, as autoridades encontram dificuldades para identificar infrações e aplicar a lei de maneira efetiva, frustrando os esforços de fiscalização, mas também impedindo uma compreensão mais completa do impacto da plataforma nas comunidades locais.

Por óbvio que o presente artigo não é exaustivo, servindo apenas como base de reflexão para os desafios enfrentados, porém é imperativo que os governos locais e nacionais desenvolvam estratégias inovadoras e colaborativas para regular o *Airbnb*.

Estratégias que são interessantes para estudo mais exaustivo são a possibilidade de incluir a implementação de sistemas de registro obrigatórios para anfitriões, a criação de parcerias com a plataforma para o compartilhamento seguro de dados, o fortalecimento das equipes de fiscalização com recursos adequados, criação de PPP (parceria público-privadas) para que a plataforma seja melhor fiscalizada e monitorada, o incentivo a auto regulação da plataforma e criação de comitês para amplo debate a fim de gerar soluções mais abrangentes.

11 CONCLUSÃO

Pretendeu-se por esta pesquisa avançar nas discussões acerca da regulação normativa de uma das maiores plataformas de economia de compartilhamento, o *Airbnb*. Tal empreitada apresenta desafios significativos, principalmente devido à necessidade de se diferenciar os locadores ocasionais daqueles que operam de maneira comercial.

Essa diferenciação é essencial para assegurar que a regulação seja justa e adequada, considerando que muitos anfitriões utilizam a plataforma de forma esporádica para complementar sua renda, enquanto outros a utilizam de maneira contínua e lucrativa, praticamente como pequenos negócios de hospedagem.

O papel do Estado é crucial para compreender o *Airbnb* como um mercado distinto que necessita de regulação para garantir concorrência justa com o setor de hospedagem tradicional. Essa atuação não só protege os interesses hoteleiros, mas também ajuda a mitigar as alterações no tecido urbano e social.

Fica claro também que a proliferação de imóveis destinados ao aluguel de curta duração pode reduzir a oferta de habitações permanentes, exacerbando processos de gentrificação e comprometendo a função social da cidade e da propriedade.

O vasto alcance do *Airbnb*, com centenas de milhares de anúncios em todo o país, torna a fiscalização um desafio logístico significativo para as autoridades municipais. A capacidade de monitorar e regular efetivamente tantas unidades exige recursos que muitas prefeituras não possuem.

A falta de equipes especializadas e orçamentos adequados impede uma fiscalização abrangente e eficaz, deixando muitas infrações potencialmente não detectadas e não punidas, bem como a relutância do *Airbnb* em compartilhar informações detalhadas sobre seus anfitriões e hóspedes adiciona uma camada extra de complexidade à regulação.

Diante desses desafios, é imperativo que os governos locais e nacional desenvolvam estratégias inovadoras e colaborativas para regular o *Airbnb*, como a implementação de sistemas de registro obrigatórios para anfitriões, a criação de parcerias com a plataforma para o compartilhamento seguro de dados, e o fortalecimento das equipes de fiscalização com recursos adequados são fundamentais.

A regulação eficaz exigirá olhar atento tanto para as questões condominiais quanto para os desafios urbanos mais amplos. É necessário encontrar equilíbrio que permita maximizar os benefícios enquanto se minimizam os impactos negativos, promovendo desenvolvimento sustentável sem comprometer a qualidade de vida dos residentes, e tal situação não ocorrerá apenas havendo a discussão sob a perspectiva do efeito condominial da



referida plataforma.

A difícil missão de regular o *Airbnb* é convergir e chegar ao equilíbrio entre os benefícios e impactos negativos da plataforma. Enquanto o *Airbnb* apresenta adversidades significativas para a regulação urbana e a estabilidade dos mercados de hospedagem e imobiliário, oferece vantagens econômicas e sociais que devem ser levadas em consideração.

A pesquisa foi útil para deixar clara a necessidade vital de mais estudos e discussões aprofundadas sobre a regulação do Airbnb, particularmente sob a perspectiva regulatória urbanística. Não precisamos esperar que manifestações como as ocorridas na Europa e nos EUA aconteçam no Brasil para que as legislações avancem.

Podemos adotar uma postura proativa e benéfica para a população, antecipando problemas e propondo soluções antes que o fervor popular torne mais difícil a tomada de decisões racionais e equilibradas. A academia e os políticos devem se engajar de forma mais intensa neste debate, visando a construção de uma regulação que equilibre inovação e proteção dos interesses sociais, imobiliários e urbanos.

12 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT:NBR 10520:2023. **Citações e Referências Bibliográficas.**

ABNT: NBR 6064:2012. **Títulos e Subtítulos.**

AGUILERA, T.; ARTIOLI, F. **Explaining the diversity of policy responses to platform-mediated short-term rentals in European cities: A comparison of Barcelona, Paris and Milan.** *Environment and Planning A: Economy and Space*, v. 1, n. 24, 2019a. p. 1-24.

AGUILERA, T.; ARTIOLI, F. **Las villes contre Airbnb? Locations meublées de courte durée, plateformes numériques et gouvernance urbaine.** In: COURMONT, A.; GALÈS, P. L. *Gouverner la ville numérique*. Paris: Presses Universitaires de France, 2019b. p. 27-45.

AIRBNB. **Legislação e regulamentação.** Disponível em: <https://www.airbnb.com.br/d/legislacao>. Acesso em: 30 maio 2024.

AP NEWS. **New York City Airbnb lawsuit dismissed.** Disponível em: <https://apnews.com/article/new-york-city-airbnb-lawsuit-dismissed-bbfc4f3ae2b226e496432eae8f444c09>. Acesso em: 15 maio 2024.

BRAGA-DE-SOUZA, R.; VIANA LEONELLI, G.-C. **¿Nueva disputa o vieja convivencia? Airbnb y el mercado de viviendas de alquiler en pequeñas ciudades turísticas brasileñas.** *EURE*, v. 50, n. 150, 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. **Projeto de Lei nº 136443 Senado Federal.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136443>. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.819.075/RS.** Relator Ministro





Luis Felipe Salomão, relator para acórdão Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 20/04/2021, DJe de 27/05/2021.

COLES, P.; EGESDAL, M.; ELLEN, I. G.; LI, X.; SUNDARARAJAN, A. **Airbnb Usage Across New York City Neighborhoods: Geographic Patterns and Regulatory Implications**. *Cambridge Handbook of the Law of the Sharing Economy*. New York, out. 2017.

CONJUR. **Tribunais não entenderam precedentes do STJ sobre Airbnb**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-abr-02/tribunais-nao-entenderam-precedentes-do-stj-sobre-airbnb-diz-ministra/>. Acesso em: 28 maio 2024.

ESTADÃO. **Investimento em imóveis: juros baixos e alta na procura por aluguel de temporada**. Disponível em: <https://investidor.estadao.com.br/comportamento/comprar-imoveis-alugar-airbnb>

FURUKAWA, N.; ONUKI, M. **The design and effects of short-term rentals regulation**. *Current Issues in Tourism*, v.22, 2019. p. 1-16

GAZETA DO POVO. **Airbnb começa a ceder a exigências legais de cidades onde atua**. Disponível em: www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/airbnb-comeca-a-ceder-a-exigencias-legais-de-cidades-onde-atua-dpphzmw5fan2qzf_pwx289q7xs/. Acesso em: 19 maio 2024.

KOOPMAN, C.; MITCHELL, M.; THIERER, A. **The Sharing Economy and Consumer Protection Regulation: The Case for Policy Change**. *The Journal of Business, Entrepreneurship & the Law*, v. 8, n. 2, p. 529-547, maio 2015. Disponível em: <http://digitalcommons.pepperdine.edu/jbel/vol8/iss2/4>. Acesso em: 19 jul. 2018.

MCKEE, D. **The platform economy: natural, neutral, consensual and efficient?** *Transnational Legal Theory*, v. 8, n. 4, p. 455-495, dez. 2017.

MIGLIOLI, Aline. **Airbnb: aluguel temporário e trabalho uberizado**. 2023. p. 53-70.

SLEE, T. **Uberização: A nova onda do trabalho precarizado**. 1ª edição. São Paulo: Editora Elefante, 2017. p. 320.

SOUZA, R. B. D.; LEONELLI, G. C. V. **Como as cidades brasileiras estão lidando com Airbnb? Colocando a regulação em perspectiva**. *Revista de Direito da Cidade*, v. 13, n. 1, 25 mar. 2021

