

Regulação de plataformas: distorções no planejamento urbano e zoneamento em São Paulo

Regulation of platforms: distortions
in urban planning and zoning in São Paulo

Bianca TAVOLARI [I]
Marcella PUPPIO [II]

Resumo

Este artigo examina o impacto das plataformas de compartilhamento de moradia, como o Airbnb, no planejamento urbano de São Paulo. Sob a hipótese de que a ausência de regulação específica tem contribuído para distorções urbanas e habitacionais, o estudo combina análise legislativa, em cidades brasileiras e estrangeiras, e revisão de literatura especializada sobre os impactos territoriais. Argumenta-se que, mesmo sem dados sistematizados para São Paulo, é possível indicar evidências na política urbana em: Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, uso misto incentivado, zoneamento e habitação social. A comparação com experiências internacionais destaca aspectos ausentes nas iniciativas legislativas brasileiras. Conclui-se que uma regulação específica, baseada em dados, é essencial para mitigar os impactos negativos dessas plataformas nas cidades.

Palavras-chave: regulação; urbanismo de plataforma; Airbnb; planejamento urbano e zoneamento.

Abstract

This article examines the impact of home-sharing platforms such as Airbnb on urban planning in São Paulo. Based on the hypothesis that the lack of specific regulation has contributed to urban and housing distortions, the study combines legislative analysis, both in Brazilian and foreign cities, with a literature review on territorial impacts. It argues that, even without systematized data for São Paulo, it is possible to identify evidence in the urban policy, specifically in the Urban Transformation Structuring Axes, incentivized mixed-use, zoning, and social housing. The comparison with international experiences highlights key aspects missing from Brazilian legislative initiatives. The article concludes that specific, data-driven regulation is essential to mitigate the negative impacts of these platforms on cities.

Keywords: regulation; platform urbanism; Airbnb; urban planning and zoning.



Introdução

Em março de 2013, a revista britânica *The Economist* publicou uma edição especial sobre o que despontava como uma onda de transformações econômicas. A matéria *The rise of the sharing economy* abria com uma história bastante ilustrativa desse novo paradigma:

Na noite passada, 40.000 pessoas alugaram acomodações de um serviço que oferece 250.000 quartos em 30.000 cidades de 192 países. Elas escolheram seus quartos e pagaram por tudo online. Mas suas camas foram fornecidas por particulares, e não por uma rede de hotéis. Anfitriões e hóspedes foram conectados pela Airbnb, uma empresa com sede em São Francisco. Desde seu lançamento, em 2008, mais de 4 milhões de pessoas já utilizaram o serviço – sendo 2,5 milhões delas apenas em 2012. (*The Economist*, 2023)¹

Eram muitas as novidades. Em primeiro lugar, ainda que a internet já fizesse parte da vida cotidiana de grande parte das pessoas e as compras *online* já fossem disseminadas, dificilmente transações se davam entre pessoas físicas, ainda mais se fossem desconhecidas. Os primeiros ciclos da economia digital partiam da premissa de que a tecnologia estava a serviço da aniquilação do espaço pelo tempo (Davidson e Infranca, 2015, p. 222 e seguintes). Basta pensarmos no desenvolvimento das comunicações, que permitiram que fosse possível falar com qualquer pessoa de qualquer lugar e trabalhar remotamente, sem endereço fixo. *Marketplaces* digitais permitiram que as compras fossem feitas inteiramente *online*, distribuídas por armazéns que poderiam estar em diferentes pontos geográficos. A aceleração do desenvolvimento da tecnologia sugeria que a geografia já não era mais decisiva, uma vez

que, segundo a promessa, “próximo” e “distante” haviam se tornado pontos virtuais em uma rede imaterial de conexões. No entanto, a nova onda que começava a despontar na virada para a década de 2010 trazia o espaço geográfico de volta para a equação, se é que algum dia esteve fora do horizonte: a localização dos quartos anunciados era decisiva, a perspectiva de ter a experiência de um morador da cidade escolhida transformava a maneira de viajar. Não à toa, as propagandas do Airbnb exploram, até hoje, os motes *living like a local* e a autenticidade do lugar – *a sense of place* (Benner, 2016).

A segunda grande novidade estava no fato de que o acesso a diferentes bens não passava pela exclusividade da propriedade privada. Por essa razão, a arquitetura dessa nova economia passou a ser designada pelo termo “compartilhamento” (Schor, 2016). “Compartilhar” se referia ao uso eficiente de ativos antes subutilizados – como carros na garagem e quartos extras que sobravam nas casas de anfitriões no Airbnb. No entanto, o fato de que as transações eram financeiras – diferentemente das plataformas baseadas na dádiva, como o *Couchsurfing*, em que era possível conseguir hospedagem de graça (Sundararajan, 2016) – e intermediadas por *start-ups* levou a literatura a buscar outros termos para além de “economia do compartilhamento” (Slee, 2015). *Gig economy*, ou “economia do bico”, enfatiza a precarização das relações de trabalho envolvidas nessas transações; *matchmakers* ressaltam o papel dos intermediários em uma economia digital de dois lados; “capitalismo de plataforma” sinaliza para a estrutura mais ampla dessas transformações econômicas.²

Como as principais plataformas da chamada “economia do compartilhamento” desempenham funções centrais para cidades –

como transporte e moradia –, dependendo de condições urbanas como proximidade e densidade (Davidson e Infranca, 2015), uma literatura crítica dos estudos urbanos cunhou o conceito de “urbanismo de plataforma” (Barns, 2019; Leszczynski, 2019; Graham, 2020).

No caso do Airbnb – e de plataformas semelhantes que promovem a intermediação entre hóspedes e anfitriões –, ainda não há um termo específico estabelecido e consolidado pela literatura. É possível encontrar a noção de “compartilhamento de moradia”, que carrega consigo todos os problemas descritivos e analíticos que o termo “compartilhamento” contém. Na literatura de língua inglesa, a definição costuma vir a partir do conceito de *Short-Term Rental* (STR), ou aluguel de curto prazo. Esse caminho pressupõe, sem maiores questionamentos ou discussões, que se trata de uma relação de locação estabelecida entre hóspede e anfitrião, o que está longe de ter reconhecimento jurídico em todos os países onde essas plataformas atuam (Tavolari e Nisida, 2020; Tavolari e Puppio, no prelo). Os problemas de conceituação refletem justamente o fato de que os contornos de diferenciações antes estáveis se tornam ambíguos e esfumados (Sundararajan, 2016). Perguntar se estamos diante da casa de uma família ou de um negócio parece deixar de fazer sentido, na medida em que as plataformas misturam pessoal e profissional, intimidade e trabalho, hotel e locação.

Desde a matéria da *The Economist* em 2013, ou mesmo da fundação do Airbnb em 2008, diversas cidades entenderam que se tratava de um problema público, para além da relação mais imediata de concorrência entre o setor hoteleiro e as plataformas (Colomb e Souza, 2021). Na medida em que unidades habitacionais são retiradas do mercado de locação de

longo prazo para serem disponibilizadas nas plataformas, estamos diante de um problema de moradia, com graves impactos para o estoque de unidades para locação, o preço dos aluguéis e para o planejamento urbano de forma geral.

No Brasil, ainda não é possível dizer que o tema das plataformas de compartilhamento de moradia se tornou um problema público (Tavolari e Puppio, 2024). Não há regulação específica dessas plataformas – a única discussão regulatória atual gira em torno da tributação, em uma chave de análise tradicional, que desconsidera a moradia e o espaço urbano como temas centrais, ainda ancorada na relação entre a indústria hoteleira e as plataformas (Tavolari e Puppio, no prelo). Apesar disso, este artigo tem por objetivo analisar os impactos da plataforma Airbnb na cidade de São Paulo.

Em São Paulo, há expressiva atuação do Airbnb no mercado, ainda que não haja dados para estabelecer um diagnóstico quantitativo e qualitativo.³ Até o momento, ainda não existe legislação municipal que enfrente diretamente as dinâmicas provocadas pelas plataformas digitais no uso e ocupação do solo em São Paulo. Essa ausência levanta questões sobre a capacidade de a legislação urbana atualmente em vigor responder às mudanças estruturais trazidas pelo urbanismo de plataforma ou se o fenômeno digital causa distorções no planejamento urbano. Mais do que uma questão tributária ou de competitividade com setores tradicionais, como a indústria hoteleira, a falta de regulação impacta e, como apontaremos ao longo deste artigo, distorce o propósito expressamente almejado por parte das políticas urbanas.

A hipótese central do artigo é que o arcabouço jurídico atual não apenas carece de mecanismos de acesso à informação e instrumentos regulatórios adequados para lidar

com as dinâmicas complexas das plataformas da economia de compartilhamento, como o Airbnb, mas também contribui para promover distorções nos instrumentos de planejamento urbano e na execução da política habitacional. Para sustentar essa hipótese, apresentamos quatro evidências de distorções que são consequência da atividade desregulada de plataformas de estadia ou de compartilhamento de moradia: (1) o uso intensivo de imóveis para locação de curta estadia em áreas que concentram investimentos públicos em transporte e infraestrutura urbana; (2) a apropriação de incentivos ao uso misto de edificações para fins não residenciais; (3) o uso de imóveis em edifícios residenciais para atividades comerciais de hospedagem; e (4) a conversão de unidades destinadas à moradia popular de interesse social para locação de curta duração. Este artigo desenvolve uma análise legislativa das normas jurídicas urbanas, no contexto nacional e internacional, em diálogo com a literatura especializada, para mostrar como o vazio regulatório e as distorções da política urbana evidenciam a necessidade de uma regulação específica que enfrente os desafios impostos pelo urbanismo de plataforma em São Paulo.

Do ponto de vista metodológico, este artigo adota uma abordagem qualitativa e normativa, fundamentada na análise documental e na revisão de literatura. A investigação não se baseia em uma base de dados empírica própria, mas na articulação de múltiplas fontes: legislação urbanística nacional e internacional, tentativas e propostas legislativas em curso no Brasil, estudos acadêmicos consolidados, reportagens jornalísticas e dados secundários disponíveis sobre o uso da plataforma Airbnb em grandes centros urbanos. A partir dessas fontes, realiza-se um exercício de análise jurídica

e urbana das evidências indiretas que apontam para distorções relevantes provocadas pela ausência de regulação específica da atividade, com ênfase na cidade de São Paulo.

Além desta introdução, o artigo é estruturado em quatro seções principais. Na primeira, analisamos os principais pontos do debate sobre o urbanismo de plataforma, com foco no projeto de lei pautado no município de São Paulo e em experiências regulatórias de outras cidades. Em seguida, discutimos as distorções provocadas pela ausência de regulação no contexto urbano paulistano, com destaque para seus efeitos sobre o uso do solo e as políticas de moradia. Na seção subsequente, conectamos essas distorções às limitações da legislação urbana vigente, destacando elementos que precisam estar presentes para a promoção de uma regulação adequada, incluindo o acesso aos dados da plataforma e a articulação entre normas urbanas. Por fim, a conclusão reforça a urgência de construir uma legislação específica que enfrente os desafios impostos pelo urbanismo de plataforma.

Regulação do urbanismo de plataforma

No ambiente urbano, as plataformas operam de maneira estruturalmente desresponsabilizada (Graham, 2020). Atuando em zonas de penumbra jurídica, sem enquadramento normativo claro que permita sua regulação tributária, urbanística ou comercial, elas se beneficiam de um vácuo regulatório que favorece sua expansão sem freios (Viswanathan, 2018a). Essa lacuna normativa sustenta a percepção de que são "grandes demais para serem controladas,

novas demais para serem regulamentadas e inovadoras demais para serem interrompidas" (Graham, 2020, p. 453). Contudo, a complexidade de suas atividades exige uma abordagem regulatória específica, adaptada às particularidades de cada modalidade de negócio, uma vez que não existe uma solução única que sirva para todos os casos (Hübscher e Kallert, 2023). Regulações genéricas não abarcam todas as externalidades que vão de serviços como locação temporária a transporte por aplicativo, sendo preciso compreender o que deve ser regulado⁴ (Quattroni, 2016).

Uber e Airbnb ilustram essa necessidade de especificidade regulatória. Enquanto o setor de mobilidade urbana rapidamente atraiu propostas de intervenção, motivadas pela pressão de grupos organizados, como motoristas de táxi, as plataformas de compartilhamento de moradia, como *Airbnb* e *Booking.com*, permanecem subestimadas em termos de seus impactos (Drapalova e Wegrich, 2024, p. 17). No Brasil, essa disparidade é evidente. Quase uma década após a chegada dessas plataformas, pouco se avançou na construção de um arcabouço normativo que enfrente as especificidades do Airbnb (Tavolari, 2017). Desde o início da operação das plataformas no Brasil, especialmente no caso do Airbnb, a ambição regulatória orbita entre dois polos. Por um lado, a regulação busca atender às demandas do setor de hospedagem por nivelamento da concorrência; por outro, volta-se à oportunidade de arrecadação com a nova atividade econômica. Em ambas as perspectivas, a tributação foi eleita como instrumento primordial de regulação (Piscitelli, 2022; Tavolari e Puppio, no prelo).

Todavia, os desafios gerados pelas plataformas vão além de questões concorrenciais ou tributárias. Suas operações impactam profundamente a dinâmica urbana, incluindo a convivência entre vizinhos e condôminos (Tavolari e Nisida, 2020), a descaracterização de bairros e processos de gentrificação dos espaços (Wachsmuth e Weisler, 2018), o aumento dos valores dos aluguéis em bairros residenciais (Duso et al., 2024).

A literatura latino-americana sobre o Airbnb ainda é incipiente e, em grande parte, limitada a abordagens descritivas ou voltadas ao turismo, como apontam Lerena e Rodríguez (2024). Ainda assim, trabalhos como o de López-Gay (2019), que analisam a distribuição dos anúncios do Airbnb em São Paulo e Cidade do México, revelam a concentração da atividade em áreas valorizadas e uso intensivo de moradias para fins não residenciais. Mesmo em cidades com perfil de turismo corporativo, como São Paulo, esses achados reforçam que a ausência de regulação permite a atuação descontrolada das plataformas em zonas estratégicas. Apesar da magnitude desses impactos, essas questões continuam ausentes de diagnósticos ou iniciativas regulatórias no âmbito da municipalidade de São Paulo.

Um exemplo disso – e até o momento, a única tentativa de regulamentação – é o Projeto de Lei n. 232/2017, proposto pelo vereador Paulo Frange (PTB-SP), que buscava regulamentar a modalidade de hospedagem “Cama e Café”. Na justificativa ao projeto, o vereador amplia a gama de plataformas para além do Airbnb, incluindo menções a empresas internacionais como HomeAway, HouseTrip,

Roomorama e Onefinestay, além de iniciativas regulatórias e tributárias de cidades como Paris, Tóquio, São Francisco, Nova York e Berlim (São Paulo, 2017a). O projeto recebeu pareceres favoráveis em diversas comissões da Câmara Municipal, mas não foi pautado, tendo sido arquivado em 2021 (São Paulo, 2017b). É possível resumir a proposta em cinco aspectos regulados (Quadro 1).

A tentativa de regulamentar as plataformas de hospedagem em São Paulo, materializada pelo Projeto de Lei n. 232/2017, refletia o objetivo de atribuir uma natureza jurídica comercial, não residencial, à modalidade de “Cama e Café”. Além disso, previa mecanismos de

acesso aos dados das transações e uma forma de controle e tributação das plataformas. Contudo, desde o início, a proposta apresentava falta de coesão na atribuição da natureza jurídica das relações intermediadas pelo Airbnb e outras plataformas correlatas.

Primeiramente, ao limitar a definição de “Cama e Café” à hospedagem vinculada à residência do proprietário, indicando se tratar das hipóteses em que um anfitrião habita no local e oferta quartos disponíveis, a regulamentação excluía imóveis inteiros anunciados por plataformas digitais. Isso não apenas deixava de fora da regulação uma prática comum – e potencialmente impactante,

Quadro 1 – Regulação proposta pelo PL n. 232/2017

Aspectos regulados	Descrição e detalhes
Definição como contrato de hospedagem (art. 4º) conforme a Portaria n° 100/2011 do Ministério do Turismo (art. 1º)	Hospedagens do tipo “cama e café” são caracterizadas como residências que possuem até três unidades habitacionais destinadas ao uso turístico, com a exigência de que o proprietário resida no local. Caracteriza expressamente os contratos como de hospedagem, atraindo as exigências da Lei Geral do Turismo (Lei nº 11.771/2008). ⁵
Classificação como atividade não residencial (art. 2º)	A tipologia nR1-12 é enquadrada como uso não residencial, pertencente ao subgrupo 1, que abrange atividades compatíveis com a vizinhança residencial, inserindo-se no grupo de atividades denominadas “serviços de hospedagem ou moradia”.
Obtenção de licenças de funcionamento (§1º e §2º, art. 2º e art. 3º)	Exige o cumprimento das normas de zoneamento e parâmetros de incomodidade (Lei n. 16.402/2016). Contudo, a Lei de Liberdade Econômica (Lei n. 13.874/2019) flexibiliza licenças para atividades de baixo impacto, o que, aliado à dispensa de alvará em casos específicos, ⁶ pode dificultar o controle sobre anúncios em condomínios. O PL 232/2017 condiciona a licença à autorização condominial e à convenção do condomínio.
Acesso aos dados (§1º e §2º, art. 4º e art. 5º)	Prevê-se a obrigatoriedade do Certificado de Classificação, o compartilhamento de dados com o Cadastur e a implementação de um serviço de “Disk-Denúncia” para reportar irregularidades, como hospedagens não licenciadas.
Tributação das Plataformas (art. 6º)	Exige que as plataformas que intermediam hospedagens (como Airbnb e Booking.com) se registrem no no Cadastro de Contribuintes Mobiliários (CCM) da Prefeitura de São Paulo, assegurando que essas empresas contribuam com tributos municipais.

Fonte: elaboração própria.

conforme demonstram estudos de caso na América Latina e Europa⁷ – no mercado de locação temporária, como também mantinha desregulamentados potenciais usuários empresariais, com múltiplos imóveis anunciados que atuam de forma sistemática.⁸

Em segundo lugar, a tentativa de atribuir a classificação não residencial da tipologia construtiva nR1-12 é, ou deveria ser, incompatível com os usos permitidos em unidades habitacionais. Contudo, o projeto de lei previa a expedição de licenças de funcionamento em condomínios residenciais, o que, além de poder levar a conflitos entre os condôminos, manteria tal atividade desregulada para fins de zoneamento e planejamento urbano dos usos da cidade.

Além disso, em um movimento que enfraqueceu ainda mais a abrangência da proposta, a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa da Câmara de Vereadores de São Paulo apresentou um substitutivo que reduziu o texto do projeto a apenas dois artigos. Essas alterações restringiram a

regulação a uma definição genérica de “Cama e Café” e à obrigatoriedade de registro no Cadastro de Contribuintes Mobiliários (CCM), além do cumprimento das normas do Imposto sobre Serviço (ISS), excluindo qualquer menção ao zoneamento urbano, parâmetros de incomodidade ou acesso a dados. Arquivado em 2021, o PL n. 232/2017 simboliza não apenas uma regulação incompleta desde o início, mas uma iniciativa que foi progressivamente esvaziada até se tornar inexistente.

Outras cidades brasileiras⁹ – como Caldas Novas, Fortaleza, Ubatuba e Rio de Janeiro – também buscaram regulamentar as plataformas digitais de hospedagem, mas, além de se concentrarem na arrecadação de ISS, enfrentaram, assim como São Paulo, destinos semelhantes: ou não foram aprovadas, ou, quando sancionadas, não foram devidamente implementadas (Tavolari e Puppino, no prelo). Em Caldas Novas, a Lei Complementar n. 99/2017 foi aprovada, mas nunca regulamentada, limitando sua eficácia. Em Fortaleza, a Indicação n. 304/2017 resultou apenas na inclusão de

Quadro 2 – Propostas legislativas de Caldas Novas, Ubatuba, Fortaleza e Rio de Janeiro

Município	Dispositivos normativos	Status
Caldas Novas	Lei Complementar n. 99/2017	Aprovado Sem regulamentação
Ubatuba	Lei n. 4.050/2017 PL n. 131/2018 Lei n. 4.140/2019	Aprovado Lei de 2017 foi revogada pela lei aprovada em 2019
Fortaleza	Indicação n. 304/2017 PL n. 44/2017 Lei Complementar n. 241/2017	Aprovado apenas um artigo no Código Tributário municipal
Rio de Janeiro	PL n. 935/2018 PL n.1.001/2018	Arquivado

Fonte: elaboração própria.

um artigo tributário no Código Municipal. Em Ubatuba, uma tentativa inicial de equiparar anfitriões a empresas foi rapidamente revogada, sendo substituída por uma regulação mais branda. No Rio de Janeiro, dois projetos de lei apresentados em 2018 foram arquivados sob o argumento de inconstitucionalidade.

Contudo, o cenário de regulação das cidades brasileiras contrasta com a experiência internacional. A regulação das plataformas de locação temporária em outras partes do mundo

impõe contornos que objetivam intervir no impacto habitacional dessa atividade econômica, indo além da mera arrecadação tributária. Com base nos estudos comparativos de Hübscher e Kallert (2023) a respeito de Berlim, Londres e Amsterdam, a análise de Ross et al. (2024) a respeito da Dinamarca, a recente inovação legislativa proposta pelo senado francês (LCP, 2024) e a disputa judicial noticiada em Nova York (Phelps, 2019), o Quadro 3 ilustra um panorama comparativo das regulamentações

Quadro 3 – Regulação Internacional de Locações Temporárias

Cidade	Legislação e ano	Limites de duração	Licenças e permissões	Zoneamento	Espaço inteiro/parcial
Amsterdam	<i>Wet toeristische verhuur van woonruimte</i> (2017, alterada em 2018)	Máximo de 60 dias/ano (reduzido para 30 dias em 2018)	Licença obrigatória, tanto para imóveis inteiros quanto quartos privados	Proibido em determinadas áreas	Não há informações específicas
Berlim	Lei <i>Zweckentfremdungsverbot-Gesetz</i> (ZwVbG, 2014; alterada em 2018)	Residências secundárias: máximo de 90 dias/ano	Licença obrigatória, exceto se a área locada for inferior à metade do imóvel	Não há informações específicas	Residências primárias: aluguel permitido sob certas condições
Londres	<i>Deregulation Act</i> 2015	Residências inteiras: máximo de 90 dias/ano sem permissão	Licença obrigatória para anúncios de espaços inteiros por mais de 90 dias/ano	Não há informações específicas	Sem limites de duração para quartos, desde que o proprietário esteja presente
Nova York	<i>Local Law</i> 18 (2022; em vigor desde 2023)	Duração inferior a 30 dias somente se o anfitrião estiver presente	Licença obrigatória	Não há informações específicas	O anfitrião deve estar presente, limitado a 2 hóspedes por imóvel
Copenhague	<i>Lov om korttidsudlejning</i> (2018)	Máximo de 70 dias/ano	Licença obrigatória	Não há informações específicas	Não há informações específicas
Paris	<i>Proposition de loi</i> , n. 1176. (2023; aprovação em 2024 prevista)	Máximo de 120 dias/ano (reduzido para 90 dias em 2024)	Licença obrigatória	Zonas de alta demanda podem delimitar áreas exclusivas para moradores permanentes	Não há informações específicas

Fonte: elaboração própria.

implementadas nesses contextos, indicando que é possível identificar contornos normativos a respeito do número máximo de dias que os anúncios podem ser oferecidos, se há exigência de obtenção de licenças, se há alguma limitação de zoneamento e a diferenciação da regulação para o anúncio de espaços inteiros ou quartos em espaços compartilhados.¹⁰

O Quadro 3, com uma comparação das regulamentações implementadas em cidades como Amsterdã, Berlim, Londres, Nova York, Copenhague e Paris,¹¹ revela os pontos cegos das propostas legislativas brasileiras, frequentemente limitadas a um foco estreito na arrecadação tributária.

Esse contraste também expõe o fracasso do PL n. 232/2017 no município de São Paulo, cuja abordagem fragmentada ignorou uma questão central: o impacto das plataformas de locação temporária no mercado habitacional, no planejamento urbano e no zoneamento da cidade. Além da ausência de regulamentação específica, o uso dessas plataformas, combinado à legislação existente, gera externalidades negativas que distorcem os propósitos fundamentais da política urbana paulistana.

Distorções no Planejamento Urbano de São Paulo

Sem um fluxo massivo de turistas, as plataformas de estadia tendem a não ser pautadas ou sequer reconhecidas como um problema que demanda intervenção pública.¹² No Brasil, diferentemente das cidades mencionadas anteriormente, inexistia uma legislação que trace limites claros para essa atividade, seja por meio

de zoneamento, prazos ou requisitos de licenciamento. Isso, entretanto, não significa que as plataformas de locação temporária não configuram um problema público.

O urbanismo de plataforma, atuando em um vácuo legislativo de uma regulação específica, aterrissa na legislação urbanística municipal de modo disfuncional, distorcendo o propósito da política urbana. Esse padrão já foi observado em outras cidades latino-americanas, como Buenos Aires, onde a predominância de imóveis inteiros ofertados por plataformas tem reforçado dinâmicas de valorização imobiliária e aprofundado desigualdades socioespaciais (Lerena et al., 2024).

As quatro evidências a seguir ilustram que, longe de cumprir plenamente os objetivos de ordenar o planejamento urbano, aumentar a densidade populacional em áreas com infraestrutura de transporte público e aproximar moradia e emprego, a legislação vigente ignora os impactos potenciais dessas plataformas – cujo alcance real permanece obscuro devido à ausência de dados acessíveis ao poder público – e, de forma paradoxal, acaba por incentivar sua proliferação.

Locação de curta temporada nos Eixos

Os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU) são uma criação do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e são porções do território municipal que possuem diversos benefícios construtivos que tem por objetivo orientar a produção imobiliária para áreas localizadas nos eixos de transporte público (Prefeitura Municipal de São Paulo,

2024). A ideia não é nova: São Paulo historicamente associou o planejamento urbano ao sistema viário (Costa e Santoro, 2024, p. 512).

O propósito primordial dos EETU é criar adensamento populacional em áreas servidas de infraestrutura de mobilidade urbana. Para isso, o Plano Diretor e a Lei de Zoneamento de São Paulo estabelecem parâmetros construtivos mais favoráveis¹³ em áreas próximas a corredores de ônibus, estações de metrô e trem.¹⁴ A possibilidade de adensamento construtivo próximo ao transporte aparece desde os planos diretores dos anos 1950 (Costa e Santoro, 2024); o atual Plano Diretor, no entanto, inova ao incluir diversos benefícios – “cesta de incentivos”¹⁵ – que aumentam ainda mais o potencial construtivo da produção imobiliária realizada nessas áreas.

A intenção da política dos EETU era o aumento da densidade habitacional e da oferta de habitações de interesse social nas áreas próximas do sistema estrutural de transporte coletivo.¹⁶ Segundo a Prefeitura Municipal de São Paulo (2024), o objetivo é promover melhores relações entre os espaços e contribuir na redução dos tempos e distâncias dos deslocamentos. Ou seja, o planejamento urbano com a estratégia de criação de áreas como os EETU era reduzir a segregação urbana, encurtar os tempos de deslocamento e ampliar o acesso às áreas com melhor infraestrutura e serviços.

Sob o controle do setor imobiliário, inclusive, o produto imobiliário que mais se produz nos EETU, conforme levantado por Larissa Capasso (2023),¹⁷ se afasta de um produto a ser consumido para a habitação permanente. Trata-se de imóveis que não possuem lavanderias ou sequer espaço para um fogão de duas bocas, mas possuem uma ampla gama

de serviços oferecidos de forma *pay-per-use*, o que indica que essa produção parece estar projetada para ser destinada por meio de aluguel temporário (Stroher et al., 2024, p. 14).

No Diagnóstico de Aplicação do Plano Diretor Estratégico 2014-2021 (2022), elaborado pela Prefeitura de São Paulo, reconhece-se que a política dos EETU teve maior sucesso em promover o adensamento construtivo do que em alcançar o adensamento populacional. Em outras palavras, houve um aumento significativo na produção de edificações, mas sem correspondente incremento no número de moradores:

Se, de uma forma geral, os dados de licenciamento sugerem que as áreas delimitadas como EETUs estão concentrando atividade imobiliária – principalmente em detrimento dos miolos de bairros – e que um grande número de unidades habitacionais está sendo produzido, o que sugere adensamento habitacional, a mensuração do impacto disso sobre o adensamento demográfico é mais difícil de ser feita no momento. (São Paulo, 2022, p. 52)

Em uma tentativa de explicar essa disparidade, o relatório, limitado pela ausência de dados atualizados do Censo 2022, apresenta hipóteses sobre os motivos subjacentes. Quatro elementos compõem o diagnóstico, com causas distintas: (1) substituição de usos residenciais por não residenciais, com impactos na densidade populacional em razão do *uso*; (2) *violações* ao parâmetro de cota-parte com reformas após a conclusão da obra, com a união de mais de uma unidade, criando apartamentos com área maior, e, portanto, com menor número de residentes; (3) *impactos do direito de protocolo*, que abre janelas de licenciamento, com adoção de parâmetros de legislação anterior e

exceções programadas; e (4) *ociosidade* relacionada à transitoriedade da ocupação, utilizada como serviços de hospedagem.

Destaca-se também a aprovação de empreendimentos destinados a serviços de hospedagem, o que evidencia o reconhecimento, por parte da Municipalidade, do potencial de desvirtuamento da política ocasionado pelas plataformas digitais. Segundo a Tabela 6 do *Diagnóstico da Aplicação do Plano Diretor Estratégico 2014-2021* (2022), devem ser considerados, na análise do adensamento demográfico, indícios como:

1 – Haveria grande produção predominantemente não-residencial sobre áreas anteriormente ocupadas por usos residenciais de média ou alta densidade; E/OU 2 – As áreas residenciais construídas nos eixos estariam ociosas ou com baixa ocupação enquanto residências definitivas (teriam usos não-residenciais, como serviço de hospedagem); E/OU 3 – Reformas após o certificado de conclusão da obra estariam unindo apartamentos e desfazendo a cota-parte máxima de terreno por unidade dos novos empreendimentos; E/OU 4 – A produção imobiliária seria, ainda, majoritariamente licenciada a partir de legislações anteriores ou regras que abrem espaço para exceções das disposições sobre os EETUs. (São Paulo, 2022)

Outro evidente reconhecimento do Poder Público, ocorrido na mesma época de tramitação da revisão legislativa do Plano Diretor Estratégico, foi a fala do ex-secretário de Urbanismo e Licenciamento Marcos Duque Gadelho.¹⁸ Conforme noticiado pelo UOL, o ex-secretário menciona que a expectativa da política dos EETU era que os moradores utilizassem o

transporte público. No entanto, muitos imóveis passaram a ser destinados a locações de curta temporada, frequentemente por meio de plataformas como o Airbnb.

Apesar do evidente reconhecimento do impacto das plataformas de estadia, nenhuma atuação concreta derivou do diagnóstico do problema. Uma primeira medida seria confirmar o impacto das transações via plataformas para o descasamento entre densidade construtiva e densidade populacional. Para isso, seria necessário reconhecer o interesse público em obter dados específicos das plataformas,¹⁹ como a geolocalização dos anúncios, as transações de fato concluídas, número de noites reservadas, valor médio da estadia, quantidade de unidades inteiras e quartos compartilhados. Apenas com mais informação seria possível detalhar o diagnóstico, até mesmo para avaliar o peso que a dinâmica das plataformas adquire em meio aos demais fatores explicativos do descompasso entre estímulo à construção e estímulo à permanência. No entanto, as constatações não foram aprofundadas, tampouco houve proposta específica de regulação.

O Plano Diretor Estratégico, ao estabelecer políticas habitacionais voltadas para incentivar o mercado imobiliário a construir mais habitações e promover o adensamento populacional em áreas próximas ao transporte público, não alcançou os resultados esperados. De acordo com o diagnóstico da própria Prefeitura, o uso dessas plataformas digitais é um dos componentes que desvia o caráter habitacional permanente dos empreendimentos, promovendo a criação de produtos imobiliários voltados para exploração econômica de curta

temporada. Isso acaba por afastar a política de seus objetivos originais, evidenciando sua desvirtuação diante da ausência de medidas que considerem o impacto dessas plataformas.

Uso misto e a categoria nR1-12

Parte da “cesta de incentivos” de áreas construídas não computáveis dos EETU é um uso misto incentivado. Esse incentivo busca promover a convivência entre usos residenciais e não residenciais, articulando densidade habitacional e atividades econômicas em áreas estratégicas da cidade. O mecanismo previsto na legislação isenta, em até 20% da área construída destinada a usos não residenciais (nR), o pagamento de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), conforme disposto no Plano Diretor²⁰ e na Lei de Zoneamento.²¹ O propósito do instrumento urbanístico era, mais uma vez, adensar os espaços de modo a encurtar deslocamentos e aproximar empregos e moradias.

Contudo, conforme abordado por Rosa e Souza (2023), a aplicação desse incentivo revelou distorções significativas, sobretudo no licenciamento de atividades classificadas sob a tipologia construtiva nR1-12, grupo que engloba “serviços de hospedagem ou moradia”.²² Segundo as autoras, a definição nebulosa dessa categoria permitiu a proliferação de empreendimentos destinados à exploração econômica por meio de plataformas digitais de locação temporária, como o Airbnb.

Na prática, verificamos que muitos projetos se utilizaram desse incentivo para produzir mais unidades residenciais a partir da aprovação dentro do grupo de atividade nR1-12: serviços de hospedagem ou moradia. Os dados do licenciamento apontam que aproximadamente um terço dos empreendimentos de uso

misto licenciados entre os anos de 2017 e 2021 se utilizam do nR incentivado com a produção de unidades não residenciais. Esses projetos se beneficiaram de um incremento no seu potencial construtivo, sem pagamento de contrapartida financeira, para a produção de apartamentos com metragens mínimas, a maioria do tipo studio, que muitas vezes foram disponibilizados para locação residencial de curta e longa duração em plataformas. (Rosa e Souza, 2023, p. 4)

Um empreendimento licenciado em EETU, ao prever unidades residenciais e unidades associadas ao uso de hospedagem, passava a poder construir mais e ter desconto no pagamento da contrapartida financeira, uma vez que essa modelagem configuraria “uso misto”. Há algumas camadas importantes de análise.

Em primeiro lugar, não se trata de empreendimentos em que há, de fato, uma empresa da rede hoteleira em operação em parte do edifício e, em outra, residentes permanentes. Os empreendimentos poderiam se valer das mesmas unidades residenciais, que seriam disponibilizadas via plataformas digitais, mas licenciá-las sob outra rubrica de uso, de forma a garantir o incentivo ao uso misto previsto na legislação.

Em segundo lugar, não é preciso que uma unidade residencial seja licenciada sob essa rubrica específica de zoneamento para que ela possa ser disponibilizada nas plataformas. Diante do vácuo regulatório, qualquer unidade pode ser anunciada, independentemente do que está previsto nos parâmetros urbanísticos do zoneamento. Assim, na prática, nem toda unidade licenciada como nR1-12 é necessariamente voltada para plataformas de compartilhamento de moradia e mesmo unidades residenciais comuns podem ser monetizadas no Booking ou Airbnb. Dessa forma,

ainda que o licenciamento nessa categoria seja indicativo de uma estratégia do mercado imobiliário, ele não corresponde diretamente com o uso licenciado.

Em terceiro lugar, ao associar o uso das plataformas de estadia com o licenciamento não residencial para fins de acesso a incentivos urbanísticos, admite-se, como pressuposto, que as transações operadas via Airbnb e Booking são de caráter comercial. Seriam distintas, portanto, da locação residencial. Uma das principais características desses modelos de negócio é justamente esfumar as fronteiras entre público e privado, entre profissional e pessoal (Sundararajan, 2016, p. 27). Enquanto as próprias plataformas defendem que a transação é regida pela Lei do Inquilinato, evitando qualquer papel de intermediação (Tavolari e Puppio, no prelo), do ponto de vista do licenciamento, a dimensão comercial se torna vantajosa para as

incorporadoras e construtoras, ainda que natureza jurídica da atividade exercida pelas plataformas ainda não esteja clara (Tavolari, 2017).

A recente revisão intermediária da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, consolidada na Lei n. 18.081/2024, buscou mitigar essas distorções ao vedar expressamente o uso das atividades nR1-12 como uso misto incentivado. A inclusão do § 6º ao artigo 62 da Lei de Zoneamento eliminou a possibilidade de flats, apart-hotéis, pensionatos e similares utilizarem o benefício, reconhecendo os impactos negativos dessas atividades no planejamento urbano. Essa mudança, contudo, reflete uma resposta tardia a um problema que já havia comprometido o objetivo de equilibrar a oferta de habitação, emprego e a convivência entre diferentes usos.

Isso significa que, desde a promulgação do Plano Diretor Estratégico e da Lei de Zoneamento, em 2014 e 2016, respectivamente, até a recente

Quadro 4 – nR1-12 – Grupo de Atividade

nRI-12: serviços de hospedagem ou moradia	Casas de repouso, geriatria ou residências coletivas com serviço de assistência	Q	8711-5	Todos	Atividades de assistência a idosos, deficientes físicos, imunodeprimidos e convalescentes prestadas em residências coletivas e particulares
		Q	8730-1	Todos	Atividades de assistência social prestadas em residências coletivas e particulares
	Flats, Apart-hotéis, pensionatos ou pensões	I I I		5510-8-02 5590-6/03 5590-6/99	Apart-hotéis Pensões (alojamento) Outros alojamentos não especificados anteriormente
	Hotéis	I		5510-8/01	Hotéis
	“Hostels”, hospedarias, pousadas e estalagens	I I I		5510-8-01 5590-6/01 5590-6/99	Hotéis Albergues, exceto assistenciais Outros alojamentos não especificados anteriormente
	Motel	I		5510-8/03	Motéis
	Serviços de alojamento de estudantes, como casa de estudantes ou repúblicas	I		5590-6/99	Outros alojamentos não especificados anteriormente
	Spa com alojamento	I		5510-8/01	Hotéis

Fonte: anexo único do Decreto Municipal n. 57.378, de 13 de outubro de 2016.

revisão da Lei de Zoneamento, foi possível licenciar os usos do nR1-12 de forma ampla. Atualmente, portanto, o grupo de categorias destaca-se a seguir não integra mais a cesta de incentivos.

A fragilidade na definição normativa do nR1-12 evidencia o caráter ambíguo dessa classificação. Enquanto atividades como hospedagem demandam cadastro junto ao Ministério do Turismo, licenças específicas de funcionamento e recolhimento de ISS, a exploração das unidades para locação temporária muitas vezes ocorre à margem dessas obrigações.

Segundo a Lei de Zoneamento, via de regra, nenhuma atividade classificada entre os usos não residenciais (nR) pode ser instalada sem a prévia emissão da licença correspondente.²³ O procedimento para a obtenção da licença, bem como os documentos necessários para seu pedido, está regulamentado pelo Decreto Municipal n. 49.460/08, que prevê a compatibilidade entre o imóvel e sua tipologia construtiva e a atividade a ser exercida.²⁴ Aspectos como zoneamento, condições de instalação na via, área construída computável e não computável, ou outros requisitos previstos em lei são exigências que permitiriam o controle do uso do solo em São Paulo.

Há, no entanto, um cenário de nebulosidade das definições. Uma Ordem Interna expedida pela Secretaria Municipal da Fazenda reconheceu a possibilidade de conversão do uso não residencial – o nR1-12 – em residencial para fins de IPTU reduzido,²⁵ por meio de declaração do síndico ou contrato de locação, criando um cenário oportunista das normas na qual é possível aproveitar o uso misto incentivado e ainda pagar o imposto reduzido como se não o fosse.

Essa distorção também demonstra que a tentativa de atribuir natureza jurídica comercial por meio da classificação como nR1-12, do Projeto de Lei n. 232/2017 de São Paulo, não teria eficácia para ancorar uma regulação municipal autônoma da atividade das plataformas. Diante das fronteiras esfumadas pelas plataformas digitais, o licenciamento a partir dessa classificação de uso é nada mais do que um atalho para que as atividades econômicas exercidas sob essa tipologia ocorram às margens do propósito da política urbana em áreas que deveriam ser voltadas ao aprimoramento da mobilidade urbana, próximas ao transporte público.

Zoneamento e condomínios residenciais

Outra dimensão que está fora de qualquer camada de regulação é a localização dos imóveis anunciados via plataformas digitais e como aderem, ou não, aos parâmetros de uso e ocupação do solo previstos pelas zonas nas quais estão inseridos, nos termos da Lei de Zoneamento. Isso porque é por meio do zoneamento que o poder público direciona e organiza quais as formas de uso e exploração econômica das terras do município.

Tavorali e Nisida (2020) organizaram levantamento jurisprudencial a respeito das disputas que envolviam a plataforma do Airbnb tratados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP). Os autores identificaram que o foco judicial recai, principalmente, sobre ações movidas por proprietários de unidades habitacionais contra decisões de condomínios que proibiram o aluguel por temporada dentro de seus edifícios.²⁶ Além disso, também

realizaram um georreferenciamento, a partir dos nomes dos condomínios, com as localizações dos imóveis sendo anunciados pela plataforma, objeto das disputas judiciais, e o zoneamento de São Paulo.

O georreferenciamento dos condomínios com anúncios no Airbnb revelou as zonas em que esses imóveis estão inseridos, uma vez que os condomínios não existem no vácuo, mas são integrantes do tecido urbano de São Paulo. Ao cruzar os endereços com as zonas de uso, os autores identificaram diferentes padrões territoriais. Em zonas como Zonas Mistas (ZM) e Zonas de Centralidade (ZC), onde há uma mescla de usos residenciais e comerciais, a atividade do Airbnb pode ser interpretada como compatível, não havendo, a princípio, uma evidente violação aos parâmetros urbanos. Contudo, em zonas como Zonas de Estruturação Urbana (ZEU) e Zonas de Estruturação Metropolitana (ZEM), que incentivam o adensamento habitacional para aproximar moradores permanentes do transporte público, o uso temporário, típico do Airbnb, contraria a finalidade dessas áreas.

Ainda mais preocupantes são os casos em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), uma vez que são zonas destinadas à moradia digna da população de baixa renda. Nessas áreas, a desregulação do urbanismo de plataformas com possibilidade de oferta de imóveis por meio de plataformas como o Airbnb é incompatível com a política habitacional.

Entre os endereços dos condomínios, também foi possível encontrar um edifício localizado em ZEIS-3. As Zonas Especiais de Interesse Social são recortadas com a finalidade de promover a moradia digna para população de baixa renda. Atualmente, há 5 categorias de ZEIS, sendo a ZEIS-3 as "áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados

localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social" (art. 45, III, da Lei n. 16.050/2014). [...] A finalidade expressa das ZEIS é garantir moradia digna para população de baixa renda. Substituir moradores permanentes por residentes temporários ou turistas nessas zonas é contrariar o objetivo expresso da demarcação desse zoneamento. (Tavolari e Nisida, 2020, p. 24)

Se mesmo com o recorte limitado aos imóveis sob disputa judicial foi possível identificar distorções significativas no zoneamento urbano, especialmente nas ZEIS, é inevitável questionar a extensão do impacto que essa atividade econômica pode estar causando no propósito da política urbana como um todo. A substituição de moradias permanentes por usos temporários compromete os objetivos de acesso à habitação para a população de baixa renda. Para que o planejamento urbano e o zoneamento cumpram suas funções, é preciso que as plataformas digitais e suas transações sejam contempladas de forma explícita na legislação urbanística. Caso contrário, a política de habitação social corre o risco de se tornar inócua, incapaz de alcançar as finalidades para as quais foi projetada.

Anúncios de imóveis de Habitação Social

Um dos impactos mais prejudiciais da desregulação no contexto do urbanismo de plataforma é o potencial desvirtuamento da política habitacional destinada à população de baixa renda. Um exemplo alarmante, reportado pela *Folha de S.Paulo*, envolve um imóvel

vinculado ao Programa Minha Casa Minha Vida anunciado em plataformas digitais por diárias de até R\$800,00.²⁷

Associada à ideia da cesta de incentivos,²⁸ a política habitacional de São Paulo garante o licenciamento edilício das tipologias construtivas de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), uma vez que possuem um público-alvo para a população de baixa renda, uma isenção e desconto na Outorga Onerosa do Direito de Construir.²⁹

Sob essa perspectiva, Rosa (2023) analisa a destinação inadequada de unidades de HIS e HMP em São Paulo, destacando como lacunas na legislação abrem espaço para a exploração dessas propriedades por investidores e incorporadoras, frequentemente para locação em plataformas digitais.

A autora analisa um caso emblemático de empreendimento localizado em zona de interesse social e parcialmente financiado por programa habitacional federal. Erguido sobre uma área anteriormente ocupada por assentamento informal, o edifício atualmente conta com diversas unidades operadas por empresas de hospedagem para locações de curta duração, com diárias que ultrapassam os R\$800,00. Adicionalmente, há registros de unidades ofertadas para aluguel residencial por valores mensais entre R\$2.798,00 e R\$4.200,00, evidenciando a desvirtuação do propósito original de moradia popular.

Esses dados evidenciam como o conceito de “destinação” das unidades habitacionais HIS e HMP carece de maior regulamentação. Inclusive, conforme levantamento do tipo de produto imobiliário médio nos empreendimentos com HIS/HMP nos EETU, Stroher et al. (2024)

chegaram à conclusão de que se trata de uma falsa habitação social,³⁰ especialmente em razão do preço e do tamanho do imóvel.

À época da promulgação do Plano Diretor Estratégico, a noção de destinação não era claramente definida. Embora a revisão intermediária do Plano Diretor (Lei 17.975/2023) tenha dado contornos mais precisos ao controle dessas unidades, ainda permite sua locação, desde que os locatários estejam enquadrados nas faixas de renda definidas. No entanto, casos como o do Quinta Madalena demonstram que essas normas podem ser insuficientes para impedir a exploração por meio de plataformas digitais.

Esse fenômeno não é um problema específico do contexto paulistano, muito menos brasileiro. Conforme noticiado pelo *The Guardian* (Tims, 2024), imóveis destinados a famílias de baixa renda estão sendo ilegalmente alugados por meio de plataformas digitais, muitas vezes a preços exorbitantes. No entanto, Airbnb e Booking.com resistem³¹ em compartilhar dados ou remover anúncios ilegais sem ordem judicial, dificultando ações de fiscalização e agravando o problema. Além disso, essas plataformas operam de modo a facilitar as fraudes, uma vez que não exigem comprovação de propriedade para os anúncios dos imóveis e se recusam a implementar medidas assim.

Nesse sentido, também é importante considerar que a atuação das plataformas digitais de locação temporária não apenas impacta o planejamento urbano pela ausência de regulação, mas também deve ser compreendida dentro de um movimento mais amplo de financeirização da moradia. Como apontam

Guerreiro, Rolnik e Marín-Toro (2022), o aluguel tem se consolidado na América Latina como uma nova fronteira de conexão entre finanças e setor imobiliário, por meio de mecanismos que transformam a moradia em serviço e concentram fluxos de renda em plataformas digitais e fundos de investimento. A ausência de controle público sobre esses fluxos e sobre o uso do estoque residencial dificulta a implementação das políticas urbanas e habitacionais, especialmente em contextos de alta desigualdade como o de São Paulo.

Discussão

A necessidade de regular plataformas de estadia como o Airbnb está intrinsecamente ligada à política habitacional e ao objetivo de garantir a disponibilidade de imóveis e unidades habitacionais que têm sido capturadas para estadias de curto prazo. Atualmente, São Paulo não possui uma regulação específica capaz de orientar adequadamente essa atividade econômica e minimizar os impactos negativos no planejamento urbano.

Um dos maiores desafios para compreender a dimensão do impacto das plataformas de estadia em São Paulo é a ausência de dados públicos sobre suas operações. As plataformas, como o Airbnb, não divulgam informações detalhadas, e ferramentas independentes como o InsideAirbnb.com,³² amplamente utilizadas em cidades europeias e norte-americanas, ainda não encontram correspondência no contexto paulistano. A falta de transparência dificulta o mapeamento das transações realizadas, impedindo análises mais robustas sobre a extensão e os efeitos desse fenômeno.

Mesmo sem dados concretos, a experiência internacional oferece caminhos para enfrentar o problema. Cidades europeias e norte-americanas têm firmado acordos de parceria com plataformas de estadia para obter dados georreferenciados sobre as operações. Esses acordos podem incluir limites para o número de dias de locação, autorizações específicas para áreas residenciais e maior transparência fiscal. A adoção de iniciativas semelhantes em São Paulo seria um passo importante para trazer mais clareza sobre o impacto dessa atividade econômica.

A ausência de regulação específica para plataformas de estadia em São Paulo permite que o fenômeno do urbanismo de plataforma interfira negativamente no planejamento urbano da cidade. Esse fenômeno, caracterizado pela interseção entre a tecnologia e o espaço urbano, cria dinâmicas de mercado que não foram previstas pela legislação municipal vigente.

A legislação de São Paulo combina incentivos urbanísticos que visam estimular o mercado imobiliário em áreas estratégicas, como eixos próximos ao transporte público e empreendimentos destinados à população de baixa renda. Esses incentivos propõem a não contabilização de áreas construídas para determinados usos, tornando os empreendimentos com HIS/HMP próximos aos modais de transporte mais atrativos.

No entanto, ao ignorar o impacto das plataformas de estadia, essa política de incentivos pode criar distorções em muitos níveis. Em vez de atender à demanda habitacional da população de baixa renda, esses incentivos podem ser capturados por agentes que desenvolvem produtos imobiliários voltados para o rentismo,³³ como unidades destinadas

a locações de curto prazo. Essa dinâmica compromete os objetivos de inclusão social e redução do déficit habitacional previstos no Plano Diretor Estratégico.

Considerações finais

A ausência de regulação específica para plataformas de estadia em São Paulo evidencia um vácuo legislativo que permite o crescimento descontrolado desse fenômeno, consolidando-o como um exemplo de urbanismo de plataforma *too big to fail* (Graham, 2020). Sem um enquadramento normativo adequado, essas plataformas geram distorções no mercado imobiliário e no planejamento urbano, comprometendo a função social da política habitacional.

Experiências internacionais apontam caminhos para regulamentar essa atividade, destacando contornos que podem ser incorporados ao contexto paulistano. Esses exemplos incluem a definição de limites para o número de dias permitidos para locação, exigências de licenciamento, restrições de zoneamento e a diferenciação entre o aluguel de imóveis inteiros e de quartos. Adotar práticas semelhantes

pode ajudar a mitigar os impactos negativos dessa atividade econômica e proteger a finalidade habitacional dos imóveis.

O caso de São Paulo reflete o cenário nacional de desregulamentação. O único projeto de lei apresentado na cidade buscava atribuir às locações de curta temporada uma natureza não residencial, vinculada à tipologia nR1-12. No entanto, o projeto não abordava questões fundamentais, como problemas de zoneamento, requisitos para licenciamento e a compatibilidade com normas condominiais. Mesmo com essas limitações, o texto foi progressivamente esvaziado ao longo de seu trâmite, até ser arquivado sem avançar, evidenciando a dificuldade de estruturar uma regulação que vá além de questões tributárias e enfrente os desafios do planejamento urbano e da política habitacional.

Por fim, o acesso aos dados das plataformas é indispensável para dimensionar os impactos dessa atividade e formular políticas públicas eficazes. Sem transparência, o poder público permanece incapaz de monitorar adequadamente o fenômeno, o que perpetua distorções no tecido urbano e enfraquece o propósito das políticas habitacionais e de planejamento urbano.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-1755-0629>

Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo. São Paulo, SP/Brasil.

Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, Núcleo Direito e Democracia. São Paulo, SP/Brasil.

bianca.tavorali@fgv.br / bianca.tavorali@cebrap.org.br

[II] <https://orcid.org/0009-0009-7995-642X>

Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo. São Paulo, SP/Brasil.

marcella.puppio@hotmail.com

Notas

- (1) Quando não houver indicação específica, a tradução ao português foi realizada pelas autoras.
- (2) A literatura é bastante vasta, com diversas correntes e caracterizações. Para os diferentes diagnósticos de cada corrente, ver Vallas e Schor (2020) e Kenney e Zysman (2016).
- (3) Sobre a ausência estratégica de dados, ver Cox e Haar (2020, p. 20 e seguintes).
- (4) *“Sharing economy platforms are quite different from each other, and regulations should be tailored to each situation. The taxi industry and the hotel industry do not have the same legal frame-work; neither should Uber and Airbnb. Additionally, as we have seen in the case of Airbnb for different categories of listings, important differences exist even within the same platform. It is therefore crucial to understand what to regulate”* (Quattroni, 2016).
- (5) De acordo com o artigo 24 da Lei n. 11.771/2008, os meios de hospedagem devem atender a pelo menos um dos seguintes requisitos para obtenção do cadastro: (1) possuir licença de funcionamento expedida pela autoridade competente, mesmo que abranja apenas partes da edificação; ou (2) no caso de empreendimentos como condomínio hoteleiro, flat e similares, apresentar licença edificação ou certificado de conclusão de construção, acompanhado de documentos como convenção condominial prevendo serviços hoteleiros, contrato formalizando o pool de locação com adesão de pelo menos 60% das unidades, e contrato de administração ou exploração do empreendimento por prestador de serviço hoteleiro cadastrado no Ministério do Turismo. Além disso, esses empreendimentos devem comprovar o cumprimento das normas de segurança e enquadramento sindical da categoria de hotéis.
- (6) Lei Municipal n. 16.402/2016 (Lei de Zoneamento): Art. 136. Nenhuma atividade não residencial – nR poderá ser instalada sem prévia emissão, pela Prefeitura, da licença correspondente, sem a qual será considerada em situação irregular. [...] § 3º Nas unidades habitacionais situadas em qualquer zona, exceto nas ZER, é facultado aos respectivos moradores o exercício de suas profissões, com o emprego de no máximo 1 (um) auxiliar ou funcionário, observados os parâmetros de incomodidade definidos para a zona ou via, dispensada a licença a que se refere o “caput” deste artigo.
- (7) González Loyde (2023) demonstra que, em contextos latino-americanos, a concentração da oferta de imóveis inteiros por meio do Airbnb, especialmente por multianfitriões, constitui fator disruptivo para o mercado habitacional, ao acentuar a financeirização da moradia e tensionar o uso residencial nas áreas centrais. Além disso, de acordo com os números levantados por Duso et al. (2024), a regulação dos imóveis inteiros destinados a locações comerciais teve maior impacto nos preços dos aluguéis em Berlim do que as restrições sobre locações ocasionais, que apresentaram efeitos limitados no mercado.
- (8) Folha de S. Paulo (2019).
- (9) Do ponto de vista da metodologia, esse levantamento foi realizado em novembro de 2024, a partir de notícias de jornal que registraram a proposta de leis municipais regulando a hospedagem por meio de plataformas. As notícias foram selecionadas a partir da busca por palavras-chave na aba específica do Google Notícias. Em seguida, as reportagens foram complementadas com a busca por documentos oficiais nos repositórios das câmaras legislativas das respectivas cidades. Nesse levantamento, foram incluídos apenas os casos em que foi possível verificar atividade legislativa e ter acesso aos documentos de leis aprovadas, projetos de lei, indicações e/ou emendas apresentadas por vereadores e vereadoras.
- (10) Uma dimensão que escapa ao radar da legislação vigente é a crescente profissionalização do mercado, evidenciada pelo aumento da participação de multianfitriões, ou seja, indivíduos ou empresas que gerenciam múltiplos imóveis em plataformas de locação temporária, conforme observado por Hübscher e Kallert (2023, p. 18).

- (11) A ausência de cidades latino-americanas entre os exemplos comparados reflete uma lacuna importante tanto na produção normativa quanto na própria sistematização acadêmica do tema. Conforme apontado por Lerena e Rodríguez (2024), as experiências regulatórias na América Latina são incipientes e, quando existentes, tendem a reproduzir padrões do Norte global sem adaptação às especificidades locais. Embora o debate regulatório internacional seja mais consolidado nas cidades do Norte global, estudos recentes revelam que cidades latino-americanas também enfrentam impactos territoriais relevantes decorrentes da locação temporária. Em Buenos Aires, Cidade do México e Valparaíso, a concentração de imóveis inteiros em áreas centrais tem aprofundado processos de financeirização, valorização imobiliária e exclusão habitacional (Lerena Rongvaux e Rodrigues, 2024; González Loyde, 2023; López-Gay, 2019; Cáceres-Seguel, 2023). Em sentido oposto, Havana ilustra uma resposta estatal mais ativa, com medidas de contenção à expansão da atividade (Pirone, 2021). Esses casos reforçam que, também na América Latina, a ausência – ou fragilidade – de regulação permite a captura do solo urbano por uma lógica voltada à rentabilização de curto prazo.
- (12) Barcelona exemplifica como o fluxo massivo de turistas pode transformar as plataformas de locação temporária em um problema público. Em julho de 2024, após uma onda de protestos contra os impactos do turismo excessivo, o prefeito Jaume Collboni anunciou que, até novembro de 2028, todas as licenças para apartamentos destinados a aluguéis de curto prazo seriam revogadas (Anversa, 2024).
- (13) “De forma simplificada, os eixos (EETUs) correspondem às áreas onde pode haver maior adensamento – com coeficiente de aproveitamento limitado a 4 vezes a área do terreno e possibilidade de chegar a 6 vezes em casos específicos –, enquanto o resto da cidade ou “miolo de bairro” estava limitado a CAs máximos iguais a 2” (Costa e Santoro, 2024, p. 522).
- (14) “Esses eixos de estruturação da transformação urbana são definidos pelas quadras inseridas na faixa de 150 metros de cada lado dos corredores de ônibus, bem como no raio de 400m ao longo das estações de metrô e trem” (Prefeitura Municipal de São Paulo, 2024).
- (15) “Os eixos foram regulados para ‘desenhar’ uma volumetria construída, obtida por uma combinação de estímulos urbanísticos, uma tipologia urbana baseada na “cesta de incentivos” de áreas construídas não computáveis” (Costa e Santoro, 2024, p. 523).
- (16) Lei Municipal n. 16.050/2014. Art. 23. Os objetivos urbanísticos estratégicos a serem cumpridos pelos eixos de estruturação da transformação urbana são os seguintes: I – promover melhor aproveitamento do solo nas proximidades do sistema estrutural de transporte coletivo com aumento na densidade construtiva, demográfica, habitacional e de atividades urbanas; [...] IV – ampliar a oferta de habitações de interesse social na proximidade do sistema estrutural de transporte coletivo;
- (17) “O mapeamento indicativo da quantidade de dormitórios das unidades revela que 57,7% dos licenciamentos são de empreendimentos que possuem unidades do tipo studio e/ou de 1 dormitório, enquanto 67 projetos têm unidades de 2 (ou mais) dormitórios. As unidades do tipo studio concentram-se em empreendimentos localizados especialmente nos distritos e arredores da República e Bela Vista, já as unidades de 1 e 2 dormitórios parecem distribuir-se mais igualmente pelo território” (Capasso, 2023).
- (18) SP: Prefeitura... (2023).

- (19) A ausência de exigências legais que obriguem as plataformas a compartilhar informações com o poder público se soma a entraves institucionais e aos limites impostos pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei Federal n. 13.709/2018. Embora voltada à proteção da privacidade dos usuários, a LGPD tem sido frequentemente invocada como barreira para o fornecimento de dados agregados – ainda que anonimizados – que seriam essenciais para o planejamento urbano. Essa situação reforça a opacidade como um componente estrutural do funcionamento das plataformas, tornando-as não apenas atores econômicos, mas também agentes de reorganização espacial opacos ao escrutínio público.
- (20) Art. 80. Nas áreas de influência dos eixos, serão consideradas não computáveis: [...] V – a área destinada aos usos não residenciais nR, até o limite de 20% (vinte por cento) da área construída computável total do empreendimento, nos empreendimentos de uso misto e nos Empreendimentos de Habitação de Interesse Social – EHIS.
- (21) Art. 62. São consideradas áreas não computáveis: [...] VIII - nos lotes localizados nas ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa, a área destinada aos usos não residenciais, até o limite de 20% (vinte por cento) da área construída computável total nos empreendimentos de uso misto com fachada ativa.
- (22) Lei n. 16.402/2016 (Lei de Zoneamento). Art. 98. Classificam-se na subcategoria de uso nR1 os seguintes grupos de atividades: [...] XII - nR1-12: serviços de hospedagem ou moradia.
- (23) Art. 136. Nenhuma atividade não residencial – nR poderá ser instalada sem prévia emissão, pela Prefeitura, da licença correspondente, sem a qual será considerada em situação irregular.
- (24) Art. 14. A expedição da licença de funcionamento eletrônica somente será possível após a verificação, por meios eletrônicos, de que o uso pretendido pode ser implantado ou instalado no imóvel em função do tipo de zona de uso, da categoria da via e da sua largura, da área construída ou computável e do atendimento aos requisitos previstos em lei, conforme o caso.
- (25) A Ordem Interna SF/Surem n. 1, de 15 de janeiro 2021, da Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo, reconhece a possibilidade de conversão de IPTU menor para unidades nR utilizadas como R: “Art. 4º. As unidades condominiais de apart-hotel (flats) serão enquadradas como de uso residencial (uso = 25) se apresentados os seguintes documentos: I - Declaração do síndico do condomínio, atestando que o proprietário reside no imóvel: a) na data do fato gerador (1º de janeiro) a que corresponda o lançamento impugnado; ou b) no exercício corrente do pedido, no caso de atualização cadastral; ou II - Contrato de Locação regido pela Lei federal nº 8.245, de 1991, assinado e com prazo superior a 90 (noventa) dias, abrangendo obrigatoriamente: a) a data do fato gerador (1º de janeiro) a que corresponda o lançamento impugnado; ou b) a data do próximo fato gerador, considerando o exercício do pedido, no caso de atualização cadastral. Parágrafo único. A Declaração do Síndico deverá ser acompanhada de documento de identificação que comprove a autenticidade de sua assinatura e de Ata da assembleia que o elegeru.”
- (26) “No entanto, quando olhamos para os casos que têm chegado ao Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP), é possível ver que eles não tratam de nenhuma destas perspectivas. Não são ações que discutem parâmetros antitruste ou tributários, não há considerações sobre leis de zoneamento ou critérios para discutir o direito à moradia. Para sermos justos, as questões estão, sim, relacionadas à locação. Mas não se trata de discutir a tendência de retirada de unidades de longo prazo do mercado de aluguel e, portanto, do potencial aumento do déficit habitacional em centralidades urbanas. Trata-se antes de ações de proprietários contra condomínios que decidiram proibir o aluguel por temporada no interior dos edifícios” (Tavolari e Nisida, 2020).
- (27) Minha Casa Minha Vida... (2022).

- (28) “No caso de São Paulo, como o aumento do direito de construir e a produção de moradia popular recebe incentivos como a isenção de pagamento de outorga onerosa do direito de construir total, no caso das HIS, e parcial no caso das HMP; e quando associadas a determinadas zonas, como nos Eixos, permitem que o coeficiente de aproveitamento máximo do lote seja majorado ainda mais. Grande parte da produção recente na cidade enquadrada no segmento econômico se beneficiou desses estímulos de HIS e HMP, como discutiremos” (Stroher et al., 2024, p. 6).
- (29) Conforme previsto no Quadro 5 do Plano Diretor Estratégico, os Fatores Sociais (Fs) que compõem o cálculo da outorga onerosa do direito de construir são zerados para unidades HIS e são cortados pela metade para HMP.
- (30) “A Habitação de Interesse Social é fake, pois não há controle de quem a está adquirindo, e as formas de financiamento não parecem se adequar às condições da população de menor renda. Além disso, essa habitação é pequena e cara, e segue aumentando em preço e diminuindo em tamanho. Entre 2014 e 2019 o preço médio do metro quadrado das habitações aumentou e a média da área útil diminuiu em todos os territórios, sendo mais brusco nos Eixos e no Centro” (Stroher et al., 2024, p. 19).
- (31) Segundo reportagem do The Guardian, no contexto inglês, é considerado uma infração penal que inquilinos aluguem acomodações pertencentes a conselhos municipais ou associações habitacionais. Contudo, a Municipalidade de Londres declarou que a empresa Airbnb se recusa a remover anúncios que violam o Prevention of Social Housing Fraud Act (Lei de Prevenção à Fraude em Habitação Social). Embora o Data Protection Act permita o compartilhamento legítimo de dados pessoais com as autoridades para aplicação da lei, Stephanie Toghil, do conselho de Islington, criticou a postura do Airbnb, afirmando que a empresa age como se essa legislação não lhe fosse aplicável.
- (32) O Inside Airbnb é uma plataforma independente que reúne dados públicos disponibilizados pela própria Airbnb em diversas cidades ao redor do mundo, organizando-os em uma série histórica que oferece transparência para as análises sobre os impactos do uso do aplicativo nas cidades. De acordo com o site institucional, o Inside Airbnb é um projeto orientado por uma missão, que fornece dados sobre o impacto do Airbnb nas áreas residenciais (Inside Airbnb, 2024).
- (33) “Da forma como são concebidos, os benefícios urbanísticos aumentam os rendimentos dos capitais financeiros-imobiliários por meio da possibilidade de construção de maior número de UHs, sem pagar contrapartida financeira por isso, e estimulam imóveis com grandes chances de serem direcionados para grupos sociais de renda ainda maior que as propostas pelas leis, distanciando-se de qualquer discurso de democratizar o acesso à terra bem localizada para diferentes grupos sociais” (Stroher et al., 2024, p. 8).

Referências

- ANVERSA, L. (2024). Entenda a guerra entre Airbnb e algumas cidades do mundo. *Exame*. São Paulo, 12 ago. Disponível em: <https://exame.com/mercado-imobiliario/entenda-a-guerra-entre-airbnb-e-algumas-cidades-do-mundo/>. Acesso em: 18 nov 2024.
- BARNES, S. (2019). *Platform urbanism: negotiating platform ecosystems in connected cities*. Singapura, Palgrave Macmillan.
- BENNER, K. (2016). Airbnb wants travelers to ‘live like a local’ with its app. *The New York Times*, 19 abr. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/04/20/technology/airbnb-wants-travelers-to-live-like-a-local-with-its-app.html>. Acesso em: 8 abr 2025.

- CÁCERES-SEGUEL, C. (2023). Airbnb en Valparaíso: dinámicas de localización y su relación con procesos de turistificación y despoblamiento. *Revista de urbanismo*, n. 49, pp. 178-191.
- CAPASSO, L. W. (2023). O (re)aquecimento da dinâmica imobiliária habitacional na região central da cidade de São Paulo: Qual a destinação dos produtos aprovados como sociais? In: XX ENANPUR. *Anais...* Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-43.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025.
- COLOMB, C.; SOUZA, T. M. de (2021). *Regulating short-term rentals. Platform-based property rentals in European cities: the policy debates*. Londres, Property Research Trust.
- COSTA, D. F.; SANTORO, P. F. (2024). Entre zonas e planos urbanos: modelos mobilizados nos Eixos em São Paulo. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 26, n. 60, pp. 511-535.
- COX, M.; HAAR, K. (2020). *Platform Failures: How short-term rental platforms like Airbnb fail to cooperate with cities and the need for strong regulations to protect housing. The Left in the European Parliament*. Disponível em: <https://insideairbnb.com/reports/platform-failures-how-short-term-rental-platforms-like-airbnb-fail-cities-en.pdf>. Acesso em: 8 abr 2025.
- DAMASCENA, B. (2024). Aluguel de moradia social atrai investidores em São Paulo, mas movimento recebe críticas. *Estadão Imóveis*. São Paulo, 16 maio. Disponível em: <https://imoveis.estadao.com.br/loqueamento-urbano/aluguel-de-moradia-social-atrai-investidores-em-sao-paulo-mas-movimento-recebe-criticas/>. Acesso em: 23 nov 2024.
- DAVIDSON, N. M.; INFRANCA, J. J. (2015). The Sharing Economy as an Urban Phenomenon. *Yale Law e Policy Review*, v. 34.
- DRAPALOVA, E.; WEGRICH, K. (2024). Platforms' regulatory disruptiveness and local regulatory outcomes in Europe. *Internet Policy Review*, v. 13, n. 2.
- DUSO, T.; MICHELSEN, C.; SCHAEFFER, M. et al. (2024). Airbnb and rental markets: Evidence from Berlin. *Regional Science and Urban Economics*, v. 106.
- FOLHA DE S.PAULO (2019). Maiores anunciantes no Airbnb são empresas com até 157 imóveis. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 26 maio. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/05/maiores-anunciantes-no-airbnb-sao-empresas-com-ate-157-imoveis.shtml>. Acesso em: 23 nov 2024.
- GONZÁLEZ LOYDE, R. (2023). Los oferentes de Airbnb en la financiarización de la vivienda en las áreas centrales de la Ciudad de México. *URBS – Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, v. 13, n. 1, pp. 101-107. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8974310>. Acesso em: 7 abr 2025.
- GUERREIRO, I. de A.; ROLNIK, R.; MARÍN-TORO, A. (2022). Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 24, n. 54, pp. 451-475. DOI: 10.1590/2236-9996.2022-5401. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/54810>. Acesso em: 7 abr 2025.
- GRAHAM, M. (2020). Regulate, replicate, and resist – the conjunctural geographies of platform urbanism. *Urban Geography*, v. 41, n. 3, pp. 453-457.
- HÜBSCHER, M.; KALLERT, T. (2023). Taming Airbnb Locally: Analysing Regulations in Amsterdam, Berlin and London. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, v. 114, n. 1, pp. 6-27.
- INSIDE AIRBNB (2024). *About Inside Airbnb*. Disponível em: <https://insideairbnb.com/about/>. Acesso em: 17 nov 2024.
- KENNEY, M.; ZYSMAN, J. (2016). The Rise of the Platform Economy. *Issues in Science and Technology*, v. 32, n. 3.

- LCP (2024). Adoption définitive de la proposition de loi réduisant l'avantage fiscal des meublés touristiques. Paris, 7 nov. Disponível em: <https://lcp.fr/actualites/airbnb-adoption-definitive-de-la-proposition-de-loi-reduisant-l-avantage-fiscal-des>. Acesso em: 17 nov 2024.
- LEE, A.; MACKENZIE, A.; SMITH, G. J. D. et al. (2020). Mapping platform urbanism: charting the nuance of the platform pivot. *Urban Planning*. Lisboa, v. 5, n. 1, pp. 116-128. Disponível em: <https://www.cogitatiopress.com/urbanplanning/article/view/2545>. Acesso em: 17 nov 2024. DOI: 10.17645/up.v5i1.2545.
- LERENA RONGVAUX, N.; RODRIGUEZ, L. (2024). Airbnb in Latin America: A literature review from an urban studies perspective. *Journal of Urban Affairs*, v. 46, n. 6, pp. 1146-1160.
- LESZCZYNSKI, A. (2019). Glitchy vignettes of platform urbanism. *Environment and Planning D*, v. 38, n. 2.
- LÓPEZ-GAY, A. (2019). Apartamentos turísticos, ciudad y población en América Latina: los casos de Ciudad de México y São Paulo. *Revista Latinoamericana de Población – RELAP*, v. 13, n. 25, pp. 5-35. Disponível em: <https://revistarelap.org/ojs/index.php/relap/article/view/117>. Acesso em: 7 abr 2025.
- MINHA CASA Minha Vida vira hotel com diária de R\$800 em bairro rico de São Paulo (2022). *Folha de S.Paulo*. São Paulo, 7 set. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/09/minha-casa-minha-vida-vira-hotel-com-diarria-de-r-800-em-bairro-rico-de-sao-paulo.shtml>. Acesso em: 4 dez 2024.
- PHELPS, A. (2019). Data protection and the Fourth Amendment: The implications of Airbnb Inc. v. City of New York. *Columbia Undergraduate Law Review*, 24 maio. Disponível em: <https://www.culawreview.org/journal/data-protection-and-the-fourth-amendment-the-implications-of-airbnb-inc-v-city-of-new-york>. Acesso em: 23 nov 2024.
- PIRONE, T. (2021). Airbnb lands in Havana: The arrival, adaptation, and early impact of a gringo platform in Cuba. *South Atlantic Quarterly* v. 120, n. 4, pp. 853-869.
- PISCITELLI, T. (2022). “Tributação da economia compartilhada. Caso das plataformas digitais de transporte e hospedagem sob a perspectiva do ISS”. In: PISCITELLI, T.; LARA, D. S. (org.). *Tributação da economia digital*. São Paulo, Revista dos Tribunais.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (2024). *Novo PDE: Eixos de Estruturação da Transformação Urbana*. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/novo-pde-eixos-de-estruturacao-da-transformacao-urbana/>. Acesso em: 23 nov 2024.
- QUATTRONE, G. et al. (2016). Who Benefits from the “Sharing” Economy of Airbnb? *25th International World Wide Web Conference Montreal*. Canada, April 11, pp. 1385-1394. Disponível em: <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1483036/>. Acesso em: 12 maio 2025.
- ROSA, D. F. (2023). Habitação social de plataforma: o problema da destinação das unidades HIS e HMP em São Paulo. *Fórum SP 21: Avaliação do Plano Diretor e da Política Urbana de São Paulo*. São Paulo. Disponível em: <https://www.youtube.com/live/1xDVlbdqIA?feature=share>. Acesso em: 23 nov 2024.
- ROSA, D. F.; SOUZA, M. B. de (2023). Aproximar o emprego da moradia? A distorção do incentivo ao uso misto pelo licenciamento de unidades não residenciais. *Fórum SP 21: Avaliação do Plano Diretor e da Política Urbana de São Paulo*. São Paulo. Acesso em: 23 nov 2024.
- ROSS, J. et al. (2024). The hidden costs of the platform economy: tax dishonesty by Airbnb hosts. *Academy of Management Proceedings*, v. 2024, n. 1. Valhalla, NY 10595, Academy of Management.

- SÃO PAULO (Município) (2022). *Diagnóstico da aplicação do Plano Diretor Estratégico 2014-2021*. Coordenadoria de Planejamento Urbano (Planurb) e Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/diagnostico_pde_2014-2021.pdf. Acesso em: 23 nov 2024.
- SÃO PAULO (SP) (2017a). *Justificativa do Projeto de Lei n. 232*, de 2017. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/justificativa/JPL0232-2017.pdf>. Acesso em: 15 nov 2024.
- _____. (2017b). *Projeto de Lei n. 232*, de 2017. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/scripts/?IsisScript=iah.xiselang=pteformat=detalhado.pftebase=projeeform=AenextAction=searchindexSearch=%5EnTw%5EITodos%20os%20camposeexprSearch=P=PL2322017>. Acesso em: 15 nov 2024.
- SCHOR, J. (2016). Debating the sharing economy. *Journal of self-governance and management economics*, 4.3.
- SLEE, T. (2015). *What's yours is mine: against the sharing economy*. Nova York/Londres, OR Books.
- SP: PREFEITURA sugere mudar lei para frear construção de microapartamentos (2023). *UOL Notícias*, 27 fev. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2023/02/27/sp-prefeitura-sugere-mudar-lei-para-frear-construcao-de-microapartamentos.htm>. Acesso em: 9 dez 2024.
- STROHER, L. E. M.; SANTORO, P. F.; CANAN, H. G. et al. (2024). Fake his: a falsa inclusão nos eixos de mobilidade via produção habitacional de mercado. *PosFAUUSP*, v. 31, n. 58, pp. e215111-e215111.
- SUNDARARAJAN, A. (2016). *The sharing economy: the end of employment and the rise of crowd-based capitalism*. Cambridge, The MIT Press.
- TAVOLARI, B. (2017). “AirBnB e os impasses regulatórios para o compartilhamento de moradia: notas para uma agenda de pesquisa em direito”. In: ZANATTA, R. A. F.; PAULA, P. C. B. de; KIRA, B. (org.). *Economias do Compartilhamento e o Direito*. Curitiba, Juruá.
- TAVOLARI, B.; NISIDA, V. (2020). Entre o hotel e a locação: Análise jurídica e territorial das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre o Airbnb. *Internet e Sociedade*, dez.
- _____. (2023). Entre el hotel y el alquiler: análisis jurídico y territorial de las decisiones del Tribunal de Justicia de São Paulo sobre Airbnb. In: LINK, F.; MARÍN-TORO, A. (org.). *Vivienda en arriendo en América Latina: desafíos al ethos de la propiedad*. Santiago, RIL Editores/Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC.
- TAVOLARI, B.; PUPPIO, M. (2024). Regular o Airbnb. *O Estado de S.Paulo*, 16 dez. Disponível em: https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/regular-o-airbnb/?srsltid=AfmBOosyzQLY12tkxPRHB4UuOHKxZchoNYAXfIQ976_3n3-xl3C8aA. Acesso em: 8 abr 2025.
- _____. (no prelo). “Plataformas de compartilhamento de moradia versus setor hoteleiro: a tributação no centro da regulação”. In: BARROS, C. P. et al. (org.). *Regulação e Economia Política das Plataformas no Brasil*. São Paulo, Zouk.
- TIMS, A. (2024). Airbnb and Booking.com allowing illegal social housing sublets, say English councils. *The Guardian*, 26 maio. Disponível em: <https://www.theguardian.com/society/article/2024/may/26/airbnb-and-bookingcom-allowing-social-housing-sublets-say-english-councils>. Acesso em: 23 nov 2024.

- THE ECONOMIST (2013). The rise of the sharing economy. *The Economist*, Londres, 9 mar. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2013/03/09/the-rise-of-the-sharing-economy>. Acesso em: 8 abr 2025.
- VALLAS, S.; SCHOR, J. (2020). What Do Platforms Do? Understanding the Gig Economy. *Annual Review of Sociology*, v. 46.
- VISWANATHAN, M. (2018a). "Tax Compliance and the Sharing Economy". In: INFRANCA, J. J.; FINCK, M.; DAVIDSON, N. M. (org.). *The Cambridge Handbook of the Law of the Sharing Economy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. (2018b). Tax Compliance in a Decentralizing Economy. *Georgia State University Law Review*, v. 34, n. 2.
- WACHSMUTH, D.; WEISLER, A. (2018). Airbnb and the rent gap: gentrification through the sharing economy. *Environment and Planning A: Economy and Space*, v. 50, n. 6.

Contribuição de autoria

Bianca Tavorali: administração do projeto; análise formal; concepção; curadoria de dados; escrita-primeira redação; escrita-revisão e edição; investigação/pesquisa; metodologia; supervisão/orientação; validação; visualização.

Marcella Puppio: administração do projeto; análise formal; concepção; curadoria de dados; escrita-primeira redação; escrita-revisão e edição; investigação/pesquisa; metodologia; supervisão/orientação; validação; visualização.

Editores: Lucia Bógus e Luiz César de Queiroz Ribeiro

Organizadores do Dossiê: Luiz César de Queiroz Ribeiro e Nelson Diniz

Texto recebido em 10/dez/2024
Texto aprovado em 11/mar/2025