



# Câmara Técnica: Regulação do Trabalho por Aplicativo

---

Uma análise técnica, acadêmica e  
aplicada sobre os desafios e  
possibilidades de regulamentação

# Regulação do Trabalho por Aplicativo

Câmara Técnica

*“Regulação do Trabalho por Aplicativo”*

*Ademar Borges*

*João Paulo Bachur*

*João Trindade*

*José Roberto Afonso*

*Marilda Silveira*

*Thaís Riedel*

*Vilma Pinto*

Coordenação e relatoria:

*João Paulo Bachur*

Brasília

Novembro de 2025



## I. Introdução

A Câmara Técnica *“Regulação do Trabalho por Aplicativo”* foi instituída no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa de Brasília (IDP/Brasília), entre setembro e outubro de 2025, com o objetivo de fornecer uma contribuição concreta à questão da regulação do trabalho por aplicativo, reunindo professoras e professores com anos de atuação acadêmica e profissional no tema da regulação do trabalho por aplicativo.

Este Relatório consolida os resultados das discussões da Câmara Técnica e de workshop com especialistas realizado em 21 de outubro de 2025 no IDP, oferecendo uma análise técnica, acadêmica e aplicada sobre os desafios e possibilidades de regulamentação do trabalho por aplicativo no Brasil diante da expansão do capitalismo de plataforma e das novas formas de organização do trabalho. O Relatório também apresenta reflexões sobre os impactos sociais, econômicos e jurídicos dessa nova modalidade de trabalho e propõe diretrizes regulatórias para regulamentar a atividade.

A Seção II traz uma revisão bibliográfica sobre o capitalismo de plataforma e destaca a necessidade de regulamentação específica para o trabalho por aplicativo, tendo em vista as limitações das categorias tradicionais do Direito do Trabalho e do Direito Previdenciário para assegurar alguma proteção social a esses trabalhadores. A Seção III faz um diagnóstico econômico do trabalho por aplicativo no Brasil sintetizando achados de pesquisas empíricas recentes que revelam o perfil desses trabalhadores, bem como expectativas, aspirações, rendimento médio, tempo de trabalho e o crescimento dessa modalidade laboral no país.

Em seguida, a Seção IV analisa o cenário regulatório do trabalho por aplicativo em âmbito nacional, com foco nas discussões doutrinárias e analisando as decisões dos Tribunais Superiores a respeito do reconhecimento de vínculo empregatício e da competência da Justiça do Trabalho. A Seção V, por sua vez, discute a necessidade de proteção previdenciária dos trabalhadores de plataformas digitais, examinando os desafios da inclusão desses profissionais no Regime Geral de Previdência Social e as dificuldades estruturais de contribuição e arrecadação. Em seguida, a Seção VI analisa os possíveis impactos da regulamentação do trabalho por aplicativo na concorrência entre plataformas digitais, bem como na oferta do serviço para clientes e trabalhadores.

Por fim, a Seção VII apresenta diretrizes para a construção de um novo modelo regulatório, buscando conciliar flexibilidade e autonomia com garantias mínimas de proteção social, assegurando maior segurança jurídica tanto para trabalhadores quanto para plataformas digitais, enquanto a Seção VIII traz um sumário executivo dos principais pontos discutidos neste Relatório.

Como anexo a este Relatório, apresentamos uma proposta alternativa para a regulamentação do trabalho por aplicativo, guiada pelas diretrizes apresentadas na Seção VII, que se pretende geral e suficiente para dar conta do trabalho autônomo intermediado por plataformas, sem se reduzir a um modelo de negócio ou a um aplicativo específico.

A regulação de novas tecnologias exige uma perspectiva jurídica capaz de sobreviver à velocidade da inovação tecnológica. Um projeto de lei com regramentos muito granulares ou excessivamente aderente a este ou àquele aplicativo específico tende a se tornar obsoleto rapidamente, e pode ter impactos concorenciais significativos.

## II. Capitalismo de plataforma e necessidade de regulamentação específica

A rápida expansão do trabalho por aplicativo provocou mudanças irreversíveis no mundo do trabalho. Se o Direito do Trabalho surgiu no século XIX para regulamentar relações tradicionais de assimetria e subordinação entre empregadores e empregados, em superação à tradicional disciplina civil dos contratos, hoje, com a ascensão do capitalismo de plataforma, é preciso encontrar caminhos para lidar com uma nova realidade laboral.

Mesmo antes do surgimento do capitalismo de plataforma, a dicotomia clássica do Direito do Trabalho entre *empregado* trabalhador subordinado e *trabalhador autônomo* já era objeto de crítica na doutrina. A chamada *sharing economy* ou *gig economy* é costumeiramente definida em função de seu potencial para criar novos mercados e permitir a transação de bens e serviços que, antes da mediação tecnológica, não eram oferecidos de forma organizada. Ativos, capacidades profissionais e serviços podem ser ofertados de forma atomizada por redes de trabalhadores, de forma que sua oferta seja disponibilizada de forma organizada para consumidores via mediação por uma plataforma digital. Essa nova forma de trabalho coloca em xeque as categorias tradicionais do Direito do Trabalho porque desfaz:

as fronteiras entre trabalho integral e trabalho casual, entre emprego independente e dependente, entre trabalho e lazer: muitos empregos tradicionalmente executados em tempo integral são substituídos pelo trabalho contratado por tarefa [“*contract work*”], caracterizado por um contínuo de níveis de comprometimento de tempo, granularidade, dependência econômica e empreendedorismo (Sundararajan, 2016, p. 27).

A ascensão do trabalho por aplicativo reacendeu o debate sobre as necessidades, agora urgentes, de uma regulação para um novo tipo de ocupação, dado o exaurimento da oposição binária entre *empregado* e *trabalhador autônomo*.

A proteção conferida ao trabalhador no Brasil, por regra, depende de sua caracterização como empregado, condição que lhe garante um conjunto de direitos previstos na Constituição Federal, na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e em legislações específicas. Por outro lado, a ausência dos elementos fático-jurídicos que configuram a relação de emprego – especialmente a subordinação – caracteriza o trabalhador autônomo e afasta a tutela específica da CLT, deixando-o como único responsável pelos riscos de sua ocupação profissional.

Os tribunais – não apenas do Brasil, mas em diversos outros países – têm enfrentado dificuldades para enquadrar o trabalho por aplicativo em uma dessas categorias clássicas do Direito do Trabalho. O trabalho por aplicativo apresenta características inéditas, tais como a autonomia jurídica formal associada à dependência econômica em relação às plataformas digitais (pois o *matching* entre demanda e oferta é mediado pela plataforma), o que permite ao trabalhador prestar serviços a diversas plataformas de forma não exclusiva, mas sujeito aos termos e condições de cada plataforma.

Essa nova forma de ocupação confere ao trabalho por aplicativo uma característica única que torna impossível enquadrá-lo nas categorias tradicionais do Direito do Trabalho. A ausência de categorias jurídicas adequadas para essa nova forma de trabalho vem provocando um cenário de forte insegurança jurídica, dividindo a jurisprudência dos tribunais superiores – que ora reconhece, ora afasta o vínculo empregatício.

Não obstante, em qualquer das hipóteses os trabalhadores por aplicativo permanecem sem a devida proteção à luz dos novos riscos trazidos pelo trabalho intermediado por plataformas. Questões como transparência algorítmica, mecanismos de avaliação, jornada flexível e acesso a informações financeiras não estão regulamentadas no ordenamento jurídico brasileiro.

Por esse motivo, a doutrina (brasileira e estrangeira) tem buscado desenvolver novos caminhos para a regulação do trabalho por aplicativo. Na academia, um caminho apontado por diversos autores culmina em uma categoria intermediária entre as posições clássicas de empregado subordinado e trabalhador autônomo.

Uma das principais propostas nesse sentido foi elaborada por Seth Harris e Alan Krueger (2015), que propõem a nomenclatura “*independent worker*” (“trabalhador independente”) para expressar essa nova realidade laboral. Essa nova categoria contemplaria os trabalhadores independentes em relações triangulares, nas quais os consumidores finais solicitam a realização de uma atividade específica por meio de uma plataforma digital e o trabalhador, por meio da mesma plataforma, identifica e executa a demanda.

Segundo os autores, o trabalhador independente possui três características: (i) a impossibilidade de estabelecer uma jornada de trabalho fixa, já que os trabalhadores podem prestar serviços simultaneamente para várias plataformas e podem estar on-line sem necessariamente estarem exercendo uma atividade; (ii) a necessidade de uma relação triangular e (iii) a busca pela eficiência mútua, uma vez que tanto trabalhadores quanto empresas buscam maximizar os respectivos ganhos (Harris e Krueger, 2015).

Harris e Krueger (2015) defendem ainda cinco direitos principais para os trabalhadores independentes: (i) reconhecimento do direito de organização coletiva, para que os trabalhadores tenham condições de negociar coletivamente questões sensíveis ao seu tipo de trabalho (o que não

significa representação sindical); (ii) capacidade de partilhar, em que as empresas se juntariam para oferecer e administrar benefícios para trabalhadores independentes que lhes prestam serviços; (iii) proteção dos direitos civis do trabalhador, incluindo garantias antidiscriminatórias; (iv) retenção, pelas empresas, dos valores relativos ao pagamento de imposto de renda e contribuições de seguridade social; e (v) previsão de seguro contra acidentes de trabalho, especialmente para casos de lesões sofridas por negligência ou omissão das empresas proprietárias.

Orly Lobel (2017) vislumbra como positiva a proposta de incluir a categoria do trabalhador independente no ordenamento jurídico e, para além dos direitos elencados por Seth Harris e Alan Krueger, destaca a necessidade de estender a essa categoria as normas de segurança e saúde do trabalho já existentes.

Na Europa, o espanhol Adrian Todolí-Signes (2017) defende o estabelecimento de uma regulação específica para aqueles que trabalham por meio de aplicativos. O autor destaca cinco elementos que impossibilitam a inclusão desses trabalhadores nas formas tradicionais do Direito do Trabalho: (i) trata-se de uma nova forma de controle, na qual a supervisão do empregador dá lugar à exigência de um padrão de comportamento exigido pelo algoritmo da plataforma e pela avaliação dos clientes, que, se insatisfatória, pode resultar em sanções para o trabalhador; (ii) a empresa controla os aspectos necessários para o desenvolvimento da atividade econômica, ao invés de exercer supervisão direta; (iii) há desigualdade no poder de negociação; (iv) os trabalhadores estão inseridos em uma organização externa (plataforma) e não detêm estrutura empresarial própria; e (v) os trabalhadores não possuem oportunidade de auferir lucro para si sem a plataforma. O autor entende que, mesmo que os tribunais venham a caracterizar essa nova forma de trabalho como uma relação de emprego, a consequência seria a aplicação de uma legislação inadequada e insuficiente para o trabalho por aplicativo e o *crowdwork*.

Com base nisso, Adrian Todolí-Signes (2017) propõe linhas gerais para a regulação do trabalho por aplicativo. O contrato de trabalho especial para os trabalhadores por aplicativo deve abranger, no mínimo, seis aspectos: (i) retirar a importância da subordinação direta, podendo o empregador emitir apenas as instruções necessárias para o desenvolvimento da atividade econômica; (ii) dar liberdade para que o trabalhador possa definir sua própria jornada e horários, cabendo à legislação estabelecer apenas um limite máximo para a jornada; (iii) permitir que os trabalhadores atuem em mais de uma empresa simultaneamente; (iv) não responsabilizar as empresas pelos acidentes sofridos pelos trabalhadores, uma vez que é o próprio trabalhador que escolhe como executar a atividade; (v) no que se refere à remuneração mínima, o trabalhador deve receber o valor correspondente ao período em que houve prestação de serviço e aos períodos de espera e disponibilidade, podendo ser fixado um valor abaixo do salário mínimo por meio de negociação coletiva; (vi) sobre custos, os custos estruturais da atividade (carro, celular etc.) são de responsabilidade do trabalhador e os custos consumíveis (necessários à realização da atividade) são de responsabilidade da empresa.

A proposta de uma categoria intermediária ou especial também está em discussão na América Latina. Graciela Bensusán, Werner Eichhorst e Juan Manuel Rodríguez (2017), ao estudarem as consequências do capitalismo de plataforma nos países latino-americanos, destacam que, a despeito do perigo de que a nova categoria seja desvirtuada pelas empresas, a falta de previsão legal específica sobre o trabalho por aplicativo é mais danosa.

Uma das dificuldades apontadas por Adrián Goldin (2017) e Renan Bernardi Kalil (2020) está no fato de o conceito de trabalhador autônomo geralmente ser elaborado como categoria residual que abarca todos aqueles que não são considerados subordinados. Essa categoria residual acaba por englobar realidades muito heterogêneas e diversas entre si. Ainda assim, frente ao cenário do capitalismo de plataforma, parte relevante da doutrina aponta como solução a criação de uma categoria própria – ou, ao menos, a criação de uma regulamentação específica – para lidar com os desafios e oportunidades do capitalismo de plataforma.

A academia parece convergir ao identificar que as categorias atuais do Direito do Trabalho são insuficientes e inadequadas para lidar com as necessidades do capitalismo de plataforma. Apesar de não existir uma confluência em torno da solução para o problema, existe uma convergência mais evidente no entendimento de que o regramento trabalhista atual é incapaz de oferecer proteção suficiente para o novo modelo de trabalho por aplicativo, uma vez que não regulamenta diversas das pautas suscitadas por esses trabalhadores, como o direito à transparência e o direito à ampla defesa e contraditório nos sistemas de avaliação e punição das plataformas.

O cerne da questão parece estar na necessidade evidente (e urgente) de uma regulamentação voltada especificamente para as particularidades e características do trabalho por aplicativo, com o objetivo de oferecer maior proteção aos trabalhadores e segurança jurídica às empresas.

Para traçar diretrizes regulatórias que dialoguem com o contexto e a realidade nacional, passaremos pela análise da realidade econômica e jurídica do trabalho por aplicativo no Brasil. Para isso, apresentamos a seguir uma breve recapitulação do contexto econômico do capitalismo de plataforma no país e, em seguida, um estudo sobre o cenário regulatório nacional do trabalho por aplicativo, com foco no âmbito trabalhista, previdenciário e concorrencial.

### **III. Diagnóstico socioeconômico do trabalho por aplicativo no Brasil**

O crescimento do trabalho intermediado por plataformas digitais, especialmente nos setores de transporte e entrega, tem atraído crescente atenção no debate público no Brasil. Esse fenômeno, além de alterar as dinâmicas do mercado de trabalho, levanta questões relevantes sobre regulação, proteção social e impactos econômicos. Nesse contexto, um diagnóstico do perfil da população de motoristas e entregadores de aplicativos é um passo fundamental para embasar análises sobre condições de trabalho, políticas públicas e estratégias de mercado.

A literatura nacional geralmente recorre a duas principais fontes para refletir o perfil de entregadores no Brasil: as pesquisas conduzidas pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP (2025) para a Associação Brasileira de Mobilidade e Tecnologia (Amobitec), e o módulo temático da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua do IBGE (2025) sobre trabalho em plataformas digitais, referente ao 3º trimestre de 2024.

Entre os trabalhos que utilizam dados do CEBRAP, destaca-se o estudo “Considerações sobre a atividade econômica de plataformas de mobilidade e de entrega no Brasil” (Ecoa Consultoria Econômica, 2025). Já a PNAD tem servido de base para análises como “Uma escolha muito difícil: CLT versus plataformas na avaliação dos trabalhadores brasileiros em uma abordagem quali-quantitativa” (Magaldi et al., 2024) e “Plataformização e precarização do trabalho de motoristas e entregadores no Brasil” (Carvalho e Nogueira, 2024).

Ambas as bases de dados possuem limitações. Os dados do CEBRAP, por exemplo, consideram apenas informações de grandes plataformas de delivery, como Zé Delivery, iFood e 99, enquanto os dados da PNAD Contínua consideram apenas os indivíduos que informaram essa atividade (trabalho por aplicativo) como a principal. Apesar dessas limitações, estas são as principais bases de dados no que se refere ao trabalho por meio de plataformas digitais no Brasil.

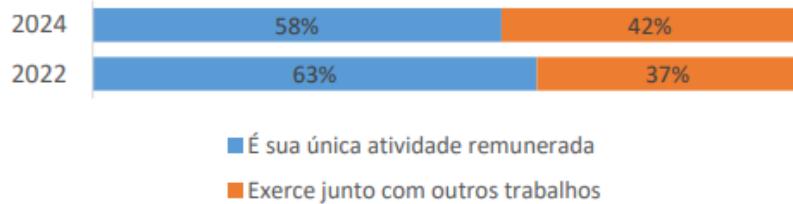
Outra pesquisa relevante é o “Relatório de Política Monetária” realizada pelo Banco Central (2025) e publicada em setembro de 2025, que analisou dados quantitativos sobre o trabalho por aplicativo no Brasil.

Juntas, essas três pesquisas – CEBRAP (2025), PNAD (IBGE, 2025) e Banco Central (2025) – contêm dados capazes de fornecer um diagnóstico amplo sobre a situação, as condições e o avanço do capitalismo de plataforma no país, motivo pelo qual as analisaremos a seguir. Como nosso intuito não é renovar esse quadro de pesquisa empírica, mas extrair dele diretrizes para um novo modelo regulatório, a análise subsequente se fia nessas pesquisas, apesar das limitações mencionadas.

A pesquisa do CEBRAP, em parceria com a Amobitec, traçou o perfil dos trabalhadores por aplicativo com base em dados dos anos de 2023 e 2024. A maior parte desses trabalhadores são homens pretos ou pardos, com mais de 30 anos, com ensino médio completo e pertencentes à classe “C”. A pesquisa identificou o perfil de dois tipos específicos de trabalhadores por aplicativo: os motoristas, que trabalham em aplicativos de transporte individual privado de passageiros, e os entregadores, que atuam em aplicativos de *delivery*.

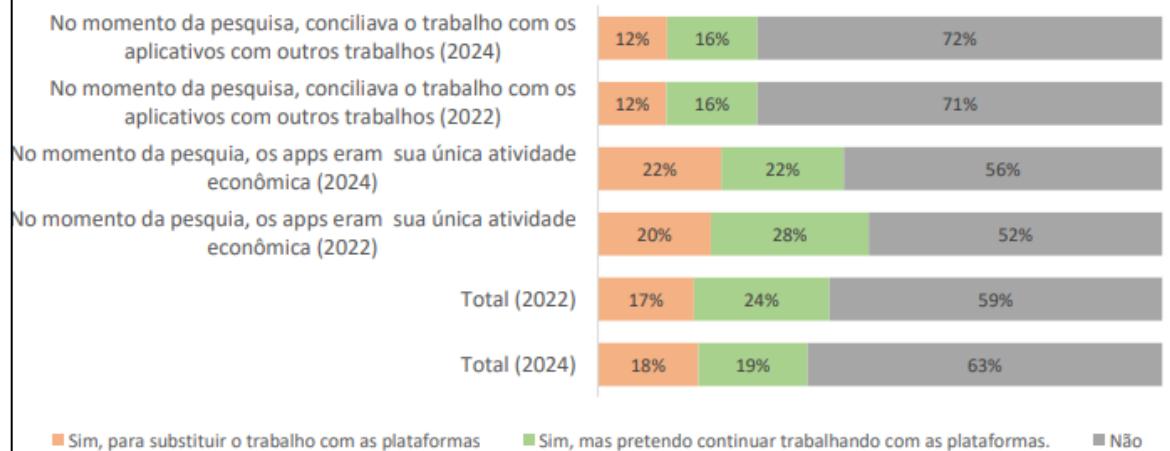
Os motoristas apresentaram um perfil majoritariamente masculino (94%), pardo (49%), com idade média de 41 anos, ensino médio completo (66%), com renda familiar entre 3 e 5 salários-mínimos (38%) e pertencentes à classe “C” (63%). A pesquisa apontou que 42% dos motoristas têm outro trabalho, enquanto 58% trabalham apenas com as plataformas, sendo que 63% dos motoristas afirmam não estar buscando outro trabalho além dos aplicativos:

**Gráfico 7 – Trabalho com as plataformas é o único ou não (motoristas)**



Fonte: CEBRAP (2025, p. 14)

**Gráfico 9 – Busca por outras atividades remuneradas x tipo de engajamento cotidiano**

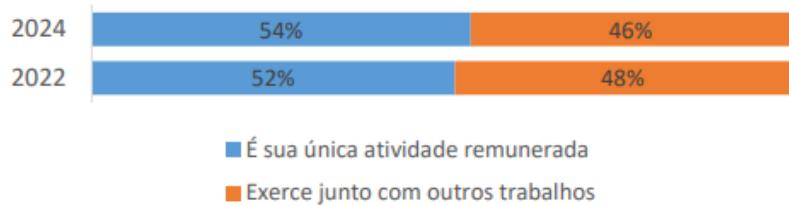


Fonte: CEBRAP (2025, p. 14)

O CEBRAP também identificou que os motoristas gastaram uma média de 85 horas por mês trabalhando em viagens, o que equivale a aproximadamente 21,3 horas trabalhadas por semana, tendo apresentado um rendimento líquido médio de R\$ 2.687,00 (dois mil, seiscentos e oitenta e sete reais) por mês.

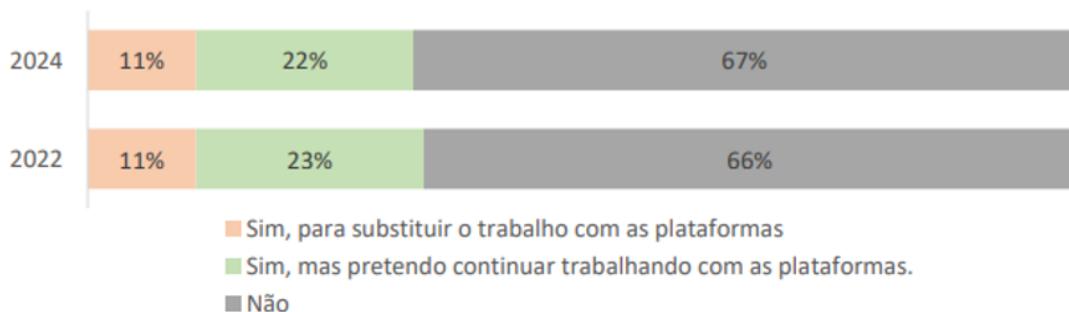
Os entregadores, por sua vez, apresentaram um perfil majoritariamente masculino (98%), pardo (49%), com idade média de 34 anos, ensino médio completo (63%), renda familiar de até 3 salários-mínimos (47%) (menor que a dos motoristas) e pertencente à classe “C” (63%). Mais da metade (54%) dos entregadores trabalha apenas com aplicativos, enquanto os demais (46%) possuem outros trabalhos concomitantes, sendo que 67% dos entregadores não estão em busca de outro trabalho:

**Gráfico 16 – Trabalho com as plataformas é o único ou não, no momento da pesquisa**



Fonte: CEBRAP (2025, p. 19)

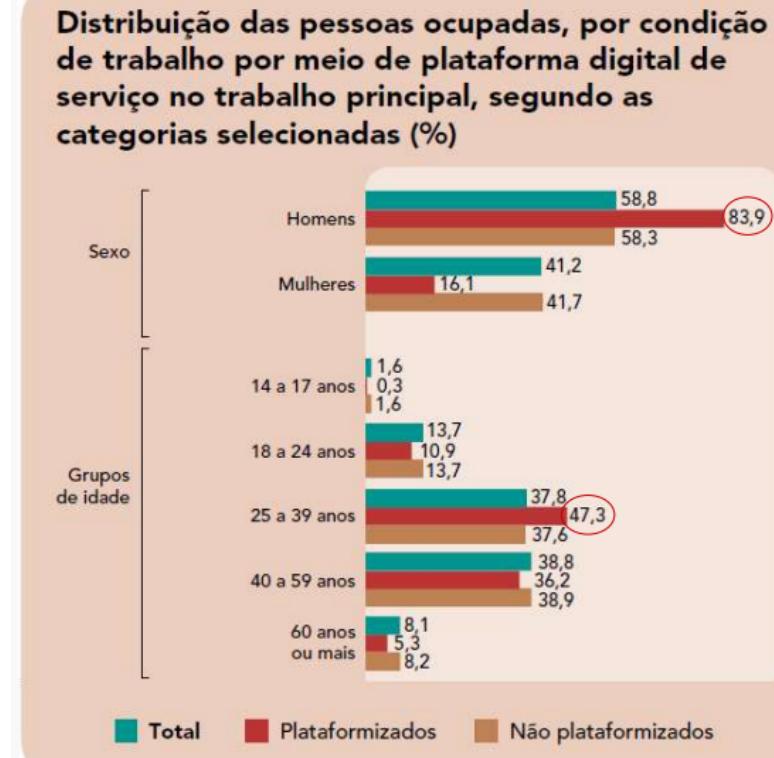
**Gráfico 17 – Você está procurando trabalho?**



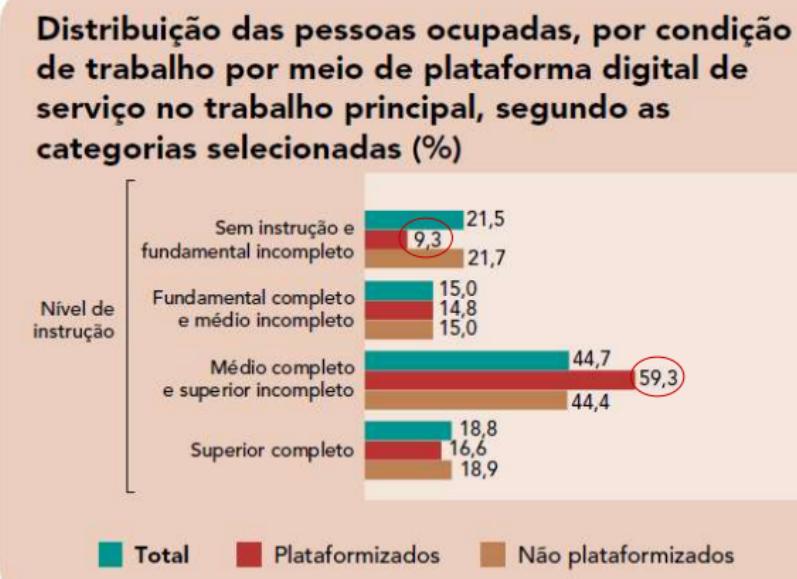
Fonte: CEBRAP (2025, p. 19)

Em 2024, os entregadores trabalharam em média 39 horas por mês e tiveram rendimento médio líquido de R\$ 984,00 (novecentos e oitenta e quatro reais) por mês, valor abaixo daquele identificado no perfil dos motoristas.

Em sentido semelhante, a PNAD publicou um módulo temático sobre trabalho por meio de plataformas digitais referente ao 3º trimestre de 2024 e considerando o trabalho principal das pessoas de 14 anos ou mais ocupadas no período de referência. Com esse recorte, a pesquisa apontou que 83,9% dos trabalhadores que trabalhavam por aplicativo eram homens, 59,3% tinham ensino médio completo e 86,1% eram autônomos (não tinham emprego com carteira assinada), apontamentos que convergem com o perfil indicado na pesquisa do CEBRAP.

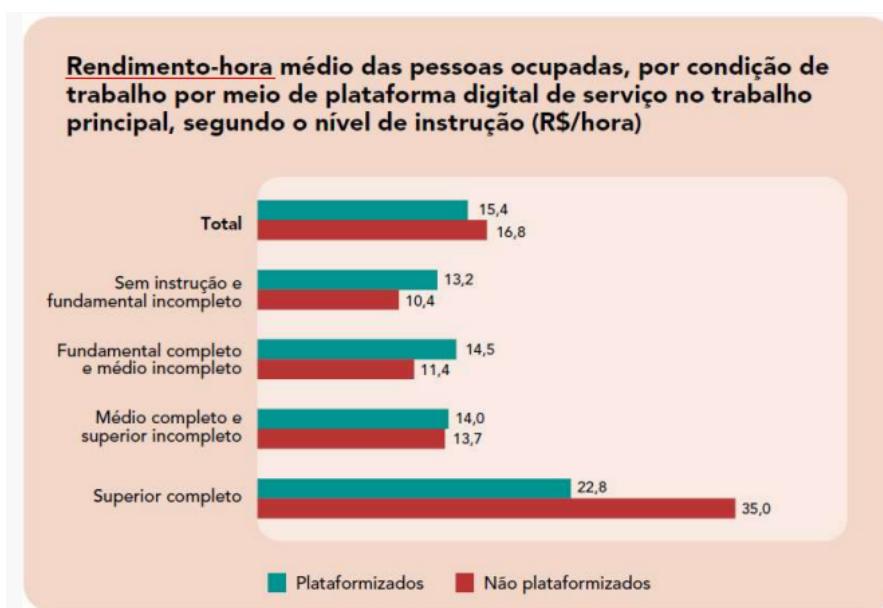


Fonte: IBGE (2025, p. 19)

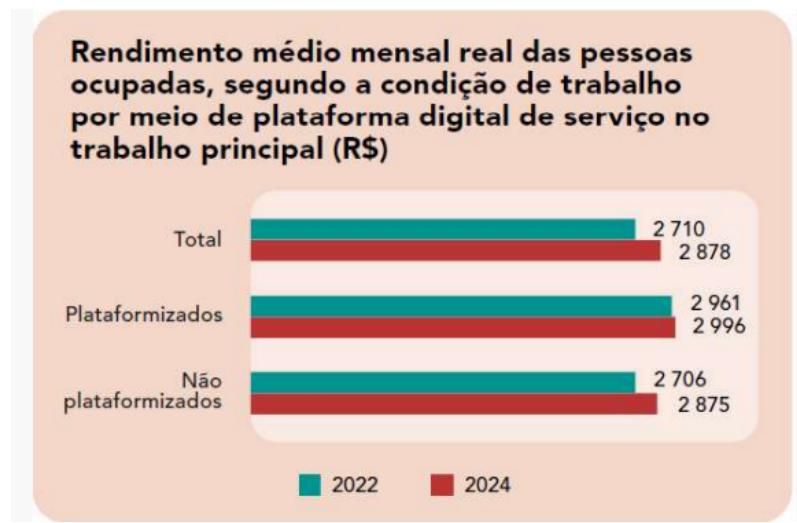


Fonte: IBGE (2025, p. 20)

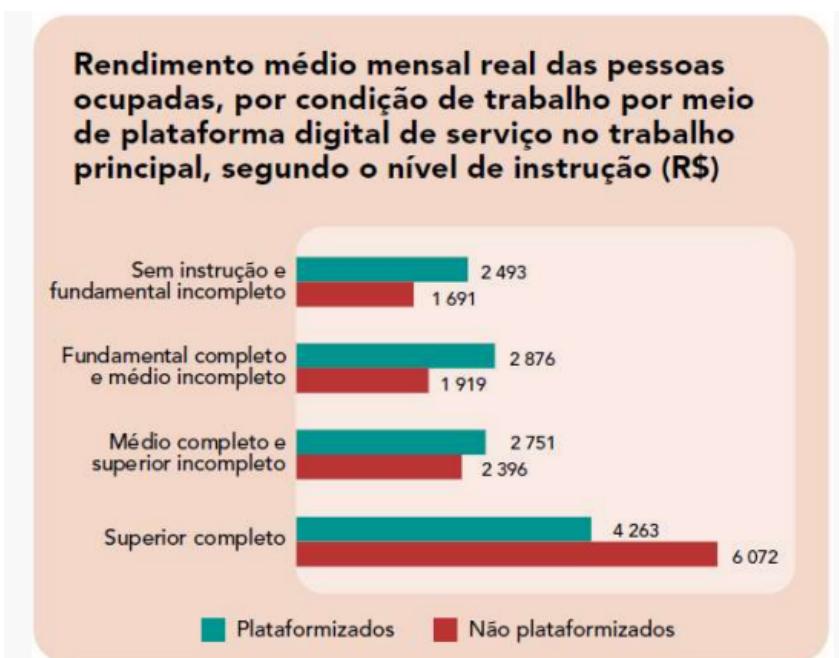
Os dados da PNAD demonstram que, em média, os trabalhadores plataformizados tinham um rendimento médio por hora trabalhada (R\$ 15,4/hora) 8,3% menor que o dos trabalhadores não plataformizados (R\$ 16,8/hora). Contudo, é importante destacar que a diferença de rendimento médio por hora trabalhada varia conforme o nível de escolaridade, sendo o rendimento dos trabalhadores por aplicativo maior no caso dos níveis de escolaridades mais baixos.



Outro dado relevante apontado pela PNAD é que o rendimento médio dos trabalhadores plataformizados que tinham a plataforma como seu trabalho principal foi 4,2% superior ao rendimento médio dos trabalhadores não plataformizados do setor privado.



A PNAD indicou que, para as pessoas com nível superior completo, o rendimento dos trabalhadores plataformizados foi 29,8% inferior ao daqueles que não trabalhavam por meio de plataformas. Por outro lado, o rendimento médio mensal dos trabalhadores plataformizados sem instrução ou com fundamental incompleto foi pelo menos 40% maior do que a dos trabalhadores não plataformizados com a mesma escolaridade. É um dado que indica a relevância das plataformas digitais como forma de ocupação e de obtenção de renda para as pessoas com baixa escolaridade.



Fonte: IBGE (2025, p. 31)

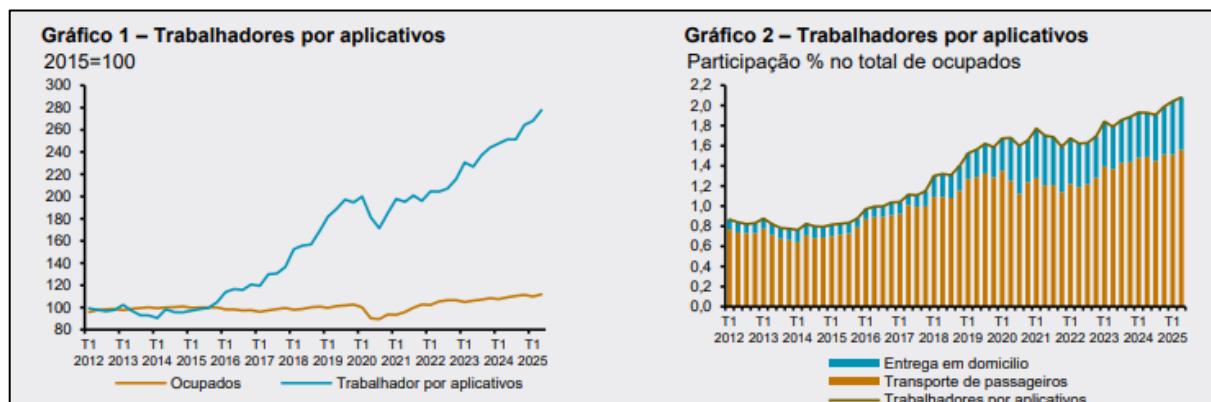
Especificamente sobre os entregadores, os dados da PNAD apontaram que o rendimento médio mensal real dos entregadores plataformizados foi de R\$ 2.340,00, valor aproximadamente 40% superior ao salário-mínimo do mesmo período (2024).

Já no que se refere aos motoristas de aplicativos de transporte de passageiros, apesar de os motoristas plataformizados trabalharem em média 5 horas a mais por semana, o rendimento médio mensal real auferido por eles foi R\$ 341,00 maior do que o auferido pelos motoristas não plataformizados, sendo que o valor do rendimento-hora médio foi bem próximo para as duas categorias: R\$14,7/hora para os motoristas não plataformizados e R\$ 13,9 para os motoristas plataformizados.

Com relação à quantidade de trabalhadores por aplicativo no Brasil, a PNAD identificou que, até o terceiro trimestre de 2024, um total de 1,7 milhão de pessoas no Brasil realizavam trabalho por meio de plataformas digitais de serviços como trabalho principal, o que representa 1,9% da população ocupada no setor privado.

Tanto a PNAD quanto o relatório do Banco Central identificaram um crescimento do trabalho por aplicativo no país nos últimos anos. A pesquisa do CEBRAP também identificou que, entre 2022 e 2024, a quantidade de trabalhadores de aplicativo aumentou: houve um crescimento de 35% entre os motoristas de aplicativo e de 18% entre os entregadores.

Ademais, o Relatório de Política Monetária do Banco Central apontou que, enquanto a população ocupada no país cresceu aproximadamente 10%, o número de trabalhadores por aplicativos de transporte de passageiros e de entrega em domicílio aumentou 170% entre 2015 e 2025. O Banco Central destaca que o baixo custo de entrada nesse tipo de atividade econômica é um dos principais motivos desse crescimento do trabalho por aplicativo.



Fonte: Banco Central (2025, p. 48)

O relatório do Banco Central analisou também os impactos do trabalho por aplicativo na taxa de desocupação nacional. A análise concluiu que o trabalho por meio de plataformas digitais provocou uma mudança estrutural no mercado de trabalho e contribuiu de maneira relevante para o maior ingresso de pessoas na força de trabalho e na ocupação, levando à elevação do nível de ocupação e da taxa de participação, além de uma redução na taxa de desocupação.

Em termos mais específicos, o relatório indicou que “os impactos estimados [do trabalho por aplicativo no país] até o segundo trimestre de 2025 foram de 0,8 p.p. no nível de ocupação, 0,2 p.p. na taxa de participação e -0,6 p.p. na taxa de desocupação” (Banco Central, 2025, p. 52).

As três pesquisas, portanto, convergem ao apontar que, nos últimos anos, houve um crescimento significativo do trabalho por aplicativo no Brasil, o que, de acordo com dados do Banco Central, impactou positivamente as taxas nacionais de ocupação e participação e auxiliou no combate ao desemprego, atingindo um perfil de trabalhador majoritariamente masculino, preto ou pardo e com renda de aproximadamente até 3 salários-mínimos.

#### IV. Cenário regulatório do trabalho por aplicativo

No Brasil, o debate sobre a criação de uma categoria jurídica intermediária para dar conta do trabalhador plataformizado ainda é relativamente incipiente. Apesar disso, não se trata de uma discussão inteiramente nova. Otavio Pinto e Silva (2004) já defendia essa ideia no início dos anos 2000 por entender que o avanço tecnológico e a inclusão de máquinas nas atividades e nos serviços estavam colocando o trabalho subordinado em cheque e abrindo espaço para novas formas de regulação laboral.

Renan Bernardi Kalil (2020) entende que as modalidades contratuais atualmente existentes no Brasil não oferecem meios adequados para lidar com as particularidades do capitalismo de plataforma. Ele aponta que enquadrar o trabalhador por aplicativo como empregado continuará a deixar sem regulação – e, portanto, sem proteção para os trabalhadores – diversas questões que são relevantes, como a necessidade de tornar as plataformas digitais mais transparentes e de regular o sistema de avaliações e as punições delas decorrentes. O autor também destaca que a caracterização desses trabalhadores como empregados ainda traria uma série de dificuldades, tanto para as empresas quanto para os próprios trabalhadores (por exemplo, trabalhadores que usam a plataforma apenas como complemento de renda ficariam impedidos de fazê-lo, ao mesmo tempo que o vínculo trabalhista poderia implicar potencialmente a concentração de mercado – pois a tendência do trabalhador seria se vincular ao maior *player*, se ele for obrigado a ter uma relação de exclusividade).

Isso porque, ainda que o trabalho por aplicativo fosse classificado como trabalho intermitente, forma de trabalho mais flexível e que oferece menos proteção social, as empresas teriam que comunicar os trabalhadores a respeito da data e da carga horária da atividade com pelo menos três dias de antecedência, conforme o art. 452-A, § 1º, da CLT, o que é irreal no capitalismo de plataforma. Esse enquadramento também acabaria com a flexibilidade de horário dos trabalhadores e impossibilitaria o trabalho simultâneo em diversas plataformas, o que poderia levar a um significativo corte de renda para muitos dos trabalhadores. O trabalho intermitente se mostra, portanto, insuficientemente flexível para acomodar a realidade do trabalho por aplicativo.

Roberto Mangabeira Unger (2018) entende que o Direito do Trabalho está defasado por ter sido desenvolvido para reger relações baseadas no paradigma do século XX de produção industrial em massa, com contratos estáveis e alta demanda por mão de obra. Com a emergência do capitalismo de plataforma, o Direito do Trabalho necessita ser remodelado, uma vez que foi desenhado para organizar uma forma de produção que está caminhando para a extinção. Nesse cenário, o autor propõe a regulação do trabalho por meio do denominado vanguardismo inclusivo, que é baseado na flexibilidade e na segurança econômica.

A proposta de Mangabeira Unger (2018) possui dois pontos centrais: (i) a adoção de uma escala móvel de proteção (i.e., quanto maior o grau de organização coletiva dos trabalhadores, menor deve ser o grau de tutela oferecido pelas leis que regulam a atividade e vice-versa); e (ii) neutralidade de preço

entre trabalho estável, de tempo parcial e por tarefa, ou seja, todos esses tipos de trabalho devem receber valores equivalentes, para garantir a flexibilidade exigida pelo capitalismo de plataforma sem rebaixar as condições de trabalho.

Outros autores brasileiros também defendem a criação de uma nova categoria conceitual para regulamentar o trabalho por aplicativo e plataformas digitais no país, como Pedro Paulo Teixeira Manus e Suely Gitelman (2019), Jair Aparecido Cardoso e Natalia Marques Abramides (2017) e Antonio Rodrigues de Freitas Júnior e Victor Raduan da Silva (2017).

Historicamente, no Brasil, a tutela dos direitos trabalhistas está condicionada ao enquadramento do trabalhador como empregado — com vínculo de empregatício —, situação que lhe confere acesso a um conjunto de direitos estabelecidos na CLT.

Como se sabe, o vínculo empregatício é caracterizado pela identificação de cinco elementos na relação entre empregado e empregador: não eventualidade, subordinação, onerosidade, pessoalidade e alteridade. Em contrapartida, a inexistência desses elementos fático-jurídicos — notadamente a subordinação — afasta a incidência desse regime protetivo e resulta na classificação do trabalhador como autônomo. Em outras palavras, o Direito do Trabalho no Brasil opera na dicotomia entre *empregado* e *trabalhador autônomo*. O primeiro conta com um amplo rol de proteção social enquanto o segundo assume sozinho todos os riscos de sua atividade.

O capitalismo de plataforma, porém, trouxe um modelo de trabalho com características próprias e inéditas, que resiste a ser enquadrado como *emprego* (CLT) ou trabalho autônomo típico, no qual todos os riscos e custos da atividade estão a cargo do próprio trabalhador. Essa nova realidade cria uma modalidade singular e transforma o enquadramento do trabalho por aplicativo nas categorias tradicionais do Direito do Trabalho em uma tarefa paradoxal.

Como consequência, o cenário atual é de grande insegurança jurídica, especialmente devido aos diferentes entendimentos acerca do reconhecimento de vínculo empregatício para os trabalhadores por aplicativo no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho (TST), controvérsia que chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Em 2025, o STF reconheceu a existência de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário (RE) nº 1.446.336/RJ, estabelecendo esse RE como *leading case* do “Tema 1291 – Reconhecimento de vínculo empregatício entre motorista de aplicativo de prestação de serviços de transporte e a empresa administradora de plataforma digital”.

Estima-se que há mais de 10.000 (dez mil) processos tramitando na Justiça do Trabalho sobre trabalho intermediado por plataformas, os quais dependem do julgamento desse RE. Tendo em vista o potencial impacto do julgamento do Tema, o STF realizou audiência pública em dezembro de 2024, na

qual ouviu diversos atores (governo, sindicatos, associações, empresas e especialistas). Entre os participantes, não houve consenso quanto ao reconhecimento do vínculo empregatício.

As principais discussões no âmbito da audiência pública no STF giraram em torno de cinco temas: o reconhecimento do vínculo empregatício; a competência da Justiça do Trabalho para julgar controvérsias envolvendo trabalhadores e plataformas; a necessidade de regulação da relação entre plataformas e trabalhadores de plataforma; a necessidade de proteção previdenciária para os trabalhadores de plataforma; e a necessidade de novo modelo regulatório considerar a flexibilidade e a autonomia dos trabalhadores de plataforma.

Atores pró-vínculo empregatício identificaram a presença dos cinco elementos que caracterizam a relação de emprego na CLT, inclusive a subordinação. Adicionalmente, entenderam que a Justiça do Trabalho teria competência para analisar as especificidades e averiguar no caso concreto a existência de vínculo empregatício entre o trabalhador e a plataforma, de modo a fazer valer o princípio da primazia da realidade sob a forma.

Por outro lado, diversos atores entenderam, em sentido contrário, que o reconhecimento do vínculo empregatício entre trabalhadores e plataformas limitaria a inovação tecnológica trazida pelas plataformas, que se baseia na flexibilidade e na autonomia dos trabalhadores. Logo, entenderam que seria necessário o desenvolvimento de um modelo de regulação próprio aos trabalhadores por aplicativo, sendo essa uma solução de longo prazo para a controvérsia.

Em outubro de 2025, o Recurso Extraordinário nº 1.446.336/RJ foi pautado no plenário presencial do Supremo Tribunal Federal para realização das sustentações orais. Dentre as sustentações, merece destaque a da União, que defendeu a proteção de direitos mínimos aos trabalhadores, mas sem caracterização do vínculo trabalhista, com o objetivo de manter o ambiente de inovação das plataformas digitais.

Nas demais sustentações, foi possível observar a defesa de dois pontos de vista principais. De um lado, os representantes de sindicatos e entidades de diferentes setores sociais argumentaram que as plataformas digitais exercem subordinação algorítmica sobre os trabalhadores, motivo pelo qual estariam presentes todos os elementos do vínculo empregatício. Além disso, ressaltaram a indisponibilidade dos direitos trabalhistas.

Por outro lado, os representantes das plataformas digitais, de setores indústrias e dos consumidores defenderam a ausência de elementos suficientes para caracterização de vínculo empregatício, especialmente a inexistência de subordinação, e destacaram os efeitos negativos caso os trabalhadores por aplicativo viessem a ser enquadrados como celetistas. Esse grupo também apontou a existência de outros modelos de trabalho no país, como a parceria que ocorre nos salões de beleza e barbearias, e frisou que o modelo de negócio das plataformas é baseado em parcerias civis, amparadas pelos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência.

Até o momento, os Ministros do Supremo Tribunal Federal ainda não proferiram votos no caso. Apesar de extremamente relevante, a discussão do Tema 1291 da Repercussão Geral no âmbito do STF e o entendimento quanto à possibilidade de reconhecimento ou não do vínculo empregatício nas relações entre trabalhadores e plataformas são insuficientes para definir parâmetros regulatórios gerais para o trabalho mediado por aplicativo, especialmente para outros segmentos econômicos para além daquele envolvido no RE nº 1.446.336/RJ. Mesmo com a repercussão geral, ainda será preciso definir critérios gerais válidos para os mais diversos segmentos econômicos em que há intermediação de trabalho por plataformas digitais.

Na verdade, a intervenção do Poder Judiciário se dá somente em razão da inexistência de regulação que abarque esse novo formato de trabalho por plataforma e da necessidade de avaliar eventuais desvios na aplicação da legislação trabalhista. Ou seja, o ideal continua sendo o desenvolvimento de um modelo de regulação que abarque as especificidades dos trabalhadores de plataforma, mas de forma suficientemente geral para que a regulação não se torne obsoleta com inovações tecnológicas supervenientes.

Ou seja, mesmo com a iminência de uma decisão pelo STF, entende-se que há um protagonismo claro a ser desempenhado por uma deliberação parlamentar que fixe parâmetros regulatórios gerais para o trabalho mediado por plataformas digitais. Este Relatório é uma contribuição a esse debate.

## **V. A necessidade de proteção previdenciária para os trabalhadores de aplicativo**

A inclusão do trabalho por aplicativo na previdência social é um dos pontos centrais da discussão. O relatório *“Regulating App-based Mobility Services”* do Fórum Internacional de Transportes – ITF (Deighton-Smith, 2021) em cooperação com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE ressalta a relevância da inclusão desses trabalhadores no sistema de segurança social, enfatizando que a ausência de regulamentação adequada tende a intensificar a precarização das condições laborais, privando os trabalhadores do acesso a benefícios previdenciários essenciais. Nesse sentido, o relatório recomenda que os Estados adotem políticas públicas nas quais as plataformas digitais tenham a obrigação de contribuir para a previdência social em favor dos trabalhadores por aplicativo, seja mediante a instituição de um fundo previdenciário específico, seja pela integração desses trabalhadores aos regimes previdenciários já existentes.

No Brasil, a discussão acerca da inclusão dos trabalhadores por aplicativo na previdência ainda é inconclusiva. Welinton da Silva Marques (2025) destaca a dificuldade de se encontrar estudos sobre o tema. Além disso, a discussão da previdência se encontra intrinsecamente ligada à questão da classificação desses trabalhadores nas categorias do Direito do Trabalho. É preciso, por isso, pensar a inclusão previdenciária do trabalhador por aplicativo sob um novo ângulo.

O debate contemporâneo sobre o enquadramento jurídico dos trabalhadores plataformizados apresenta pelo menos quatro correntes principais de solução legislativa: (i) enquadramento como autônomo com aplicação do direito civil; (ii) criação de um terceiro estatuto híbrido, entre o direito civil e o direito do trabalho; (iii) reconhecimento da relação de emprego com base na subordinação algorítmica; e (iv) aplicação das regras do trabalho avulso por equiparação normativa.

No Brasil, a discussão da existência ou não de vínculo empregatício não retira a caracterização dos trabalhadores de aplicativos como segurados obrigatórios da previdência social, pois em todas as formas de trabalho haverá a obrigatoriedade de recolhimento para o sistema previdenciário nacional, seja como empregado celetista, avulso ou autônomo. Entretanto, atualmente a baixa contributividade por parte desses trabalhadores dificulta a proteção contra os riscos sociais a que estão expostos.

O Regime Geral de Previdência Social – RGPS é solidário e contributivo, de modo que o acesso aos benefícios da previdência social depende da contribuição e da comprovação da qualidade de segurado pelo trabalhador. Campos Ribeiro e Fernandes de Souza Assis (2025) apontam que, como o RGPS é baseado no princípio da repartição simples, em que os trabalhadores ativos financiam os benefícios dos aposentados e pensionistas correntemente em gozo de benefícios previdenciários, trata-se de um modelo que depende de ampla base contributiva e de vínculos formais de emprego, pilares que são fragilizados pelo avanço do capitalismo de plataforma, especialmente por se tratar de atividade econômica ainda não amplamente inserida no sistema contributivo brasileiro.

No mesmo sentido, Schwarzer (2009) assinala que a sustentabilidade financeira do RGPS depende da efetiva participação dos trabalhadores no regime. O aumento da informalidade reduz a arrecadação do sistema, ao mesmo tempo em que persiste e amplia a demanda por despesas de caráter assistencial, gerando um desequilíbrio que compromete a solvência atuarial do regime e evidencia a necessidade de reformas estruturais.

A característica solidária do RGPS explica, pelo menos em parte, o chamado “déficit” da previdência, i.e., a discrepância entre financiamento e fruição de benefícios previdenciários. Como a fruição supera o custeio, o Tesouro Nacional subsidia a diferença. Como não se trata de um regime de capitalização (em que cada beneficiário compõe previamente um fundo para seu benefício previdenciário individual), o regime de solidariedade previsto na Constituição Federal de 1988 não assegura um encontro de contas entre financiamento e fruição de benefícios.

Essa discrepância é estrutural, e não há como eliminá-la no caso dos trabalhadores por aplicativo. Não obstante, a inclusão previdenciária dos trabalhadores de plataforma é necessária pelo menos por duas razões essenciais: (i) assegurar uma contribuição previdenciária por parte das empresas no financiamento do RGPS e (ii) garantir aos trabalhadores a condição de segurado do RGPS como requisito para fruição da proteção previdenciária garantida pela Seguridade Social brasileira.

No sistema previdenciário brasileiro, a existe a figura do segurado obrigatório que é a “pessoa física que exerce atividade remunerada, efetiva ou eventual, de natureza urbana ou rural, com ou sem vínculo de emprego, a título precário ou não, bem como aquele que a lei define como tal” (Lazzari; Castro, 2025, p. 70). Assim, aqueles considerados como segurados obrigatórios devem contribuir para a previdência social, e, em razão dessa contribuição constante, têm acesso aos benefícios decorrentes da condição de segurado: aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez, auxílio incapacidade temporária, auxílio acidente, salário maternidade, auxílio reclusão, pensão por morte, entre outros.

Dentre os segurados obrigatórios, inclui-se a figura do contribuinte individual (também chamado de autônomo). A legislação vigente – Lei nº 8.212/1991 e Decreto nº 3.048/1999 – considera como contribuintes individuais (i) aqueles que prestam serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego, assim como (ii) a pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não (art. 12, V, “g” e “h”), dentre outros. Assim, o trabalhador de aplicativo se classificaria, do ponto de vista previdenciário, como contribuinte individual.

Nos termos do art. 21, caput, da Lei nº 8.212/1991, o contribuinte individual deve contribuir a uma alíquota de 20% sobre o salário de contribuição, que equivale à remuneração auferida em uma ou mais empresas. Caso opte por não fazer jus ao benefício da aposentadoria por tempo de contribuição, o contribuinte individual poderá contribuir com alíquota de 11% sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição nos casos em que trabalhar por conta própria, ou alíquota de 5% sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição no caso de microempreendedor individual (MEI) ou segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda.

Por força legal, quando o contribuinte individual prestar serviço a outra empresa e houver o recolhimento da cota patronal de 20%, a alíquota será de 11% (para fatos geradores a partir de 1/4/2003) e a empresa é a responsável tributária por esse recolhimento.

Porém, por mais que, pela legislação, os trabalhadores de aplicativo já possam ser considerados contribuintes individuais – sendo sua contribuição para previdência social obrigatória – na prática, a maior parte desses trabalhadores não realiza qualquer tipo de contribuição para previdência social. Como o perfil social identificado nas pesquisas mencionadas acima aponta, há uma pressão econômica considerável sobre esses trabalhadores, e qualquer incremento de renda imediata supera o planejamento de longo prazo.

Ou seja, a nova realidade do capitalismo de plataforma exige que as duas categorias jurídicas que qualificam esse trabalhador – trabalhador *autônomo* e *contribuinte individual* – sejam revistas em favor de uma nova regulação que proteja esse novo trabalhador dos riscos inerentes à atividade por ele desenvolvida. Ou seja: ele não deve arcar sozinho com todos os custos e riscos de sua atividade, e devem ter sua condição de segurado do RGPS garantida. As plataformas devem assumir parte desses

riscos e custos, dado o pressuposto de que o Estado subsidiará parte considerável dos custos previdenciários desses trabalhadores (como ocorre de forma geral no RGPS, não sendo uma especificidade dessa categoria laboral).

A pesquisa realizada pelo CEBRAP (2025) destaca que, dentre os motoristas de aplicativo que não exercem outra atividade econômica além dos aplicativos, somente 35% têm contribuição previdenciária. Já entre os entregadores que não exercem outra atividade econômica além dos aplicativos, somente 34% têm contribuição previdenciária. Adicionalmente, a pesquisa do CEBRAP indica que, do total de motoristas de aplicativo, 53% têm algum tipo de contribuição previdenciária, enquanto que do total de entregadores de aplicativo 57% têm algum tipo de contribuição previdenciária. Essa contribuição se dá como empregado em outro trabalho, via Microempreendedor Individual - MEI, ou via Guia da Previdência Social.

A PNAD (IBGE, 2025), por sua vez, destaca que apenas 35,9% dos trabalhadores de plataforma contribuíam para a previdência e pontua que, no terceiro trimestre de 2024, “mais de 60% das pessoas que trabalhavam por meio de aplicativos de serviços não estavam asseguradas por instituto de previdência oficial” (IBGE, 2025, p. 33)<sup>1</sup>.

Há ainda duas dificuldades jurídicas estruturais na contribuição das plataformas, tendo em vista que elas não são tomadoras do serviço prestado, ao mesmo tempo em que elas não têm visibilidade do salário de contribuição: o trabalhador por aplicativo é caracterizado pela não exclusividade, autonomia e flexibilidade, de modo que pode atuar em quantos aplicativos desejar e escolher o número de horas trabalhadas em cada um deles. Ou seja, ao executar uma tarefa para uma plataforma, é impossível saber qual o salário de contribuição desse trabalhador em uma determinada competência. Muitos trabalhadores utilizam o aplicativo apenas para complementação de renda: pesquisa do CEBRAP revela que 42% dos motoristas de aplicativo e 46% dos entregadores têm outro trabalho.

O uso do aplicativo para complementação de renda traz uma dificuldade adicional: a inclusão do §14 no art. 195 da Constituição Federal, o qual definiu que o segurado somente terá reconhecida como tempo de contribuição a competência cuja contribuição seja igual ou superior à contribuição mínima mensal exigida para sua categoria. Ou seja, caso não alcance a contribuição mínima mensal exigida para o contribuinte individual (20% ou 11% sobre o salário-mínimo), o trabalhador de plataforma não terá acesso aos benefícios da previdência social (caso não tenha outra fonte de renda formal que lhe garanta a condição de segurado). Assim, deverá complementar sua contribuição, nos termos do art. 29 da Emenda Constitucional nº 103/2019, e do art. 19-E, §1º e art. 216, §27-A do Decreto nº 3.048/1999.

---

<sup>1</sup> As pesquisas do CEBRAP e da PNAD utilizaram amostras com perfis distintos, motivo pelo qual apresentam dados e resultados com porcentagens diferentes entre si, ambos devem ser considerados dentro de suas respectivas propostas e contextos.

Considerando que o trabalho por aplicativo é caracterizado pela não exclusividade, autonomia e flexibilidade, e que vários dos trabalhadores exercem sua atividade por jornadas inferiores a 40 horas semanais e, consequentemente, não recebem ao menos um salário-mínimo mensal de forma regular, há o risco de que grande parte dos trabalhadores não obtenha a condição de segurado, mesmo contribuindo para a previdência social.

Alternativamente, eventual exigência de que as empresas contribuam com base no salário-mínimo independentemente da remuneração auferida pelos trabalhadores de plataforma poderia gerar distorções, tendo em vista que esses trabalhadores muitas vezes exercem atividade em mais de uma plataforma.

Como ilustra Thais Riedel Zuba (2023), a digitalização e a nova economia também exigem soluções inovadoras de custeio. Dentre os modelos internacionais, destaca-se a proposta de criação de um sistema de Segurança Social Digital (Digital Social Security - DSS), com retenção automática de percentual das remunerações em plataformas digitais. Essa contribuição seria repassada ao sistema nacional de Previdência possibilitando o acesso a benefícios por parte dos trabalhadores independentes e informais, já que a responsabilidade pelo desconto e recolhimento seria das plataformas, que triangulam essa prestação de serviços entre os trabalhadores de aplicativos com os consumidores.

Diante desse contexto, é evidente a necessidade de elaboração de uma regulamentação específica para o trabalho por aplicativo, que seja capaz de suprir o vácuo normativo existente, assegurar a inclusão previdenciária dos trabalhadores de plataformas e atribuir às empresas a responsabilidade de parte dos riscos e custos da atividade, além de considerar as características próprias a esse modelo de trabalho, tais como não exclusividade, autonomia e flexibilidade.

## VI. Regulação e concorrência entre plataformas digitais

Jean Tirole e Jean-Charles Rochet (2003) denominam de *two-sided markets* (ou mercados de dois lados) os ambientes em que duas – ou mais<sup>2</sup> – partes distintas encontram seu benefício final através da interação por meio de uma plataforma comum. As plataformas digitais que interligam um trabalhador a um cliente que busca um serviço específico são exemplos de mercados bilaterais. Tirole e Rochet (2003) destacam que esses mercados bilaterais possuem características distintas dos modelos tradicionais de mercados de oligopólio e monopólio multiproduto e que essas características impactam particularmente a questão da concorrência. Isso porque as estratégias comerciais são diferentes para cada “lado” da plataforma.

<sup>2</sup> Em artigo posterior, os autores destacaram que tais mercados também podem ser chamados de *multi-sided markets* (ou mercados multilaterais), uma vez que podem envolver mais do que duas partes ao mesmo tempo (por exemplo, clientes, trabalhadores e restaurantes). Cf. ROCHE, Jean-Charles; TIROLE, Jean. Two-sided markets: An overview. *Institut d'Economie Industrielle working paper*, p. 1-44, 2004.



A estrutura competitiva das plataformas de dois lados é determinada por fatores diversos, como governança, diferenciação e compatibilidade da plataforma, habilidade de uso de preços baseados em volume, entre outros. Diferentemente dos mercados tradicionais, um dos pontos centrais para a concorrência nos mercados bilaterais é o custo de multifiliação dos usuários e os chamados efeitos de rede.

Nas plataformas digitais, uma fração significativa de usuários e trabalhadores costuma utilizar, de maneira simultânea, diversas plataformas para o mesmo fim, o que Tirole e Rochet (2003) chamam de *multi-homing* (ou multifiliação). Nos setores em que esse fenômeno ocorre, a competitividade de preços no mercado passa a depender do nível de extensão da multiafiliação. Isso porque a multifiliação intensifica a competição por preço: quando uma plataforma abaixa os seus preços para atrair clientes de outras plataformas, as outras plataformas se sentem obrigadas a reduzir seus preços na mesma intensidade para tentar manter seus clientes.

Com isso em vista, uma prática competitiva comum nas plataformas digitais é o *steering* (ou direcionamento), em que as plataformas aplicam preços baixos para tentar direcionar os usuários a desenvolver um relacionamento exclusivo com a sua plataforma. O objetivo dessa prática é, em suma, atrair clientes de outras plataformas e desestimular a multifiliação do usuário. Contudo, a capacidade das plataformas de direcionar os usuários diminui à medida que o índice de fidelidade (*single-homing*) do usuário a uma única plataforma aumenta. Em outras palavras, o índice de multiafiliação dos clientes é inversamente proporcional ao índice de *singlehomming*. Assim, a competição de preços entre plataformas se intensifica à medida que a multiafiliação aumenta.

Isso se relaciona aos chamados *efeitos de rede*: Katz e Shapiro (1994) definem os efeitos ou externalidades de rede como aqueles percebidos em mercados nos quais a entrada de mais agentes afeta positivamente o valor do produto ou serviço, podendo esses efeitos de rede serem diretos ou indiretos. Os efeitos diretos são os que derivam do tamanho da rede, em que a utilidade recebida pelos usuários se torna diretamente proporcional ao aumento do número de usuários na mesma ponta da rede. Já os indiretos ocorrem quando os agentes de um ponto da plataforma se beneficiam proporcionalmente à adesão de agentes em outra ponta da plataforma. Por exemplo, os usuários irão preferir aplicativos de entrega de comida que tenham mais restaurantes no portfólio e, geralmente, permanecerão fiéis a esses aplicativos (*single-homing*).

Dessa forma, na questão concorrencial entre plataformas digitais a multifiliação e os efeitos de rede precisam ser considerados quando se propõe algum novo padrão regulatório. Assim, a regulação deve estar atenta a esses efeitos de forma a não travar as consequências positivas de rede. Ao mesmo tempo em que é positivo que os usuários tenham diferentes aplicativos para testar e utilizar em seu

dia a dia, os efeitos de rede também possuem um lado benéfico relevante<sup>3</sup>, permitindo uma rede mais diversa e capilarizada para atender aos usuários.

Nesse cenário, é importante refletir sobre o nível de granularidade de uma regulamentação para aplicativos e plataformas digitais. Uma regulamentação excessivamente pormenorizada e rígida, principalmente sobre questões econômicas e concorrenceis, pode prejudicar o serviço oferecido, além de ter efeitos limitados no tempo, posto que a inovação tecnológica pode achar formas de contornar a rigidez jurídica para recuperar os efeitos de rede. Dessa forma, é preciso considerar que estratégias regulatórias rígidas (como, e.g., o estabelecimento de um preço mínimo para corridas ou entregas feitas por aplicativos, ou máximo de horas logadas por aplicativo) podem ser prejudiciais tanto para as plataformas quanto para os próprios usuários (consumidores finais e trabalhadores), além de terem poucas chances de surtir verdadeiras mudanças sociais.

Nesse sentido, Cristiano Aguiar de Oliveira (2020) destaca como exemplo negativo a regulação do táxi. Com valores das tarifas pré-definidos e órgãos públicos municipais responsáveis por licenciar carros e motoristas, a rigidez regulatória provoca variadas adversidades. Uma delas é a alta taxa de rejeição das corridas em determinados horários ou insuficiência de veículos para atender a demanda em horários de pico. Como é o órgão regulador que determina a oferta por meio da quantidade de carros licenciados para atuar na região, muitas vezes a população e o número de consumidores aumenta, enquanto a quantidade de carros licenciados permanece rígida. Outro problema frequente é que, conforme assinala o autor, há “situações em que mesmo existindo consumidores dispostos a pagar por uma corrida de táxi não podem adquiri-lo porque os veículos simplesmente não estão disponíveis e/ou porque os motoristas são impedidos de cobrar tarifas que tornariam a prestação desse serviço interessante para eles” (Oliveira, 2020, p. 9). Nesse sentido, diversos autores já demonstraram que, tanto no Brasil quanto em outros países, a elasticidade da oferta de mão-de-obra para taxistas é negativa devido à existência de uma renda de referência<sup>4</sup>, o que faz com que o serviço seja insuficiente em certos horários noturnos ou em momentos adversos como dias de chuva.

Não há dúvidas sobre a necessidade de regulamentar o trabalho exercido por meio de aplicativos e plataformas digitais; mas essa regulamentação, contudo, não pode desconsiderar as características e especificidades do setor, nem ignorar que o nível de granularidade da regulação impacta diretamente na oferta, na competitividade e na qualidade do serviço.

<sup>3</sup> É importante pontuar que nem todas as consequências dos efeitos de rede são positivas. Cf. FRAZÃO, Ana; VERRISSIMO, Levi Borges de Oliveira. Efeitos concorrenceis de acordos de exclusividade em plataformas de streaming - panorama nos mercados fonográficos e audiovisuais. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 13, n. 1, p. 55-89, jan./abr. 2022.

<sup>4</sup> Cf. DE OLIVEIRA, Cristiano Aguiar; MACHADO, Gabriel Costeira. Vou de táxi? Uma análise da oferta de trabalho de motoristas de táxi no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 50, n. 3, dez. 2020. CAMERER, C. et al. Labor Supply of New York City Cabdrivers: One day at a time. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 112, n. 2, p. 407-441, 1997. CHOU, Y. K. Testing alternative models of labour supply: evidence from taxi drivers in Singapore. *The Singapore Economic Review*, 47(1), p. 17-47, 2002.



## VII. A regulação do trabalho por aplicativo: diretrizes gerais

Uma das principais limitações dos projetos de lei discutidos no Brasil está no fato de serem excessivamente aderentes a modelos de negócio específicos. Por exemplo, o PLP 12/2024 regula expressa e exclusivamente o “*serviço de transporte remunerado individual de passageiros em veículo automotor de quatro rodas*”. Isso faz com que a regulamentação se torne granular, focada em funcionalidades específicas de plataformas digitais individualizadas, reduzindo a possibilidade de que o marco normativo abranja novas atividades ou modelos de negócio.

No caso da regulação de novas tecnologias, essa limitação é significativa. Por exemplo, plataformas que, até muito recentemente, ofereciam essencialmente o serviço de transporte remunerado individual de passageiros em veículo automotor de quatro rodas, passaram a oferecer tanto o serviço de *delivery* quanto o transporte remunerado individual de passageiros em veículos de duas rodas. Ou seja: se aprovado em sua atual versão, o PLP 12/2024 regulará apenas um serviço dessas plataformas, mas não todos.

Isso gera a situação inusitada de uma plataforma prestar dois tipos de serviços – um regulado e um completamente não regulado. Nessa hipótese, uma plataforma contará tanto com motoristas quanto com entregadores de alimentos ou compras, ou ainda com motociclistas para o transporte de passageiros. No caso de motoristas, teríamos um serviço regulado pelo PLP 12/2024. Nos outros casos, porém, serviços não regulados. No primeiro caso, a plataforma teria uma série de regras bastante específicas a seguir – nos outros, nenhuma regra. No primeiro caso, ela seria responsável pelo recolhimento da contribuição previdenciária do trabalhador. Nos outros, não – os trabalhadores do *delivery* e do transporte de passageiros em motos seguiriam sem inclusão previdenciária. Essa situação nos parece absolutamente insustentável do ponto de vista regulatório.

Nossa proposta busca, portanto, uma regulamentação mais geral, e, por isso, necessariamente menos granular, para permitir uma aplicação transversal a diversos modelos de negócio – tanto os já existentes quanto aqueles que venham a ser oferecidos no Brasil.

Por essa razão, de forma consciente e deliberada, alguns dos temas tratados no PLP 12/2024 não foram incluídos no projeto de lei complementar alternativo que apresentamos como Anexo a este Relatório. Por exemplo, não abordamos temas como:

- ganho mínimo em valor horário, dividindo-se o resarcimento de custos e a remuneração propriamente dita – pois os custos incorridos pelo trabalhador variam enormemente entre diferentes segmentos, ao mesmo tempo que essa definição torna a regulamentação excessivamente rígida. Se, no curto prazo, a garantia de ganho mínimo é atrativa, no longo prazo o piso tende a se tornar o teto. O tema do ganho mínimo nos parece mais bem endereçado em negociações diretas entre trabalhadores e plataformas;

- porcentagem máxima a ser cobrada como taxa de intermediação (até porque essa taxa cobrada dos motoristas é válida para alguns modelos de negócio, mas não para todos. Há plataformas que cobram valores fixos de motoristas, e que foram excluídas do PLP 12/2024, gerando mais uma assimetria regulatória e previdenciária – pois o trabalho nesses aplicativos não gerará inclusão previdenciária);
- período obrigatório de repouso, vez que a complementação de renda é muitas vezes realizada em períodos concentrados de tempo. Obrigar o trabalhador a se desconectar irá impactar negativamente sua capacidade de complementar renda ou induzir o comportamento irregular para burlar a trava legal;
- representação coletiva de caráter sindical (a representação associativa de trabalhadores não depende de autorização legal, e a criação de categoria sindical encontra resistência junto aos próprios trabalhadores);
- prazo para recolhimento da contribuição previdenciária, periodicidade dos repasses financeiros aos trabalhadores e outros aspectos que nos parecem típicos de regulamentação infralegal.

Em síntese, esses aspectos não foram incluídos em nosso modelo alternativo porque nos parecem excessivamente aderentes a modelos de negócio específicos, cuja generalização é difícil. Ao mesmo tempo, parecem inspirados por paradigma ainda inspirado na CLT (representação sindical, ganhos mínimos, controle de jornada etc.). Mesmo que esses aspectos sejam condizentes com uma determinada plataforma, se não for possível generalizar o marco normativo do trabalho por aplicativo, ele será necessariamente incompleto.

As discussões apresentadas nos tópicos acima identificaram a necessidade de estabelecer uma regulamentação específica para o trabalho por aplicativo no Brasil. Para tanto, a regulação proposta deve ser, ao mesmo tempo, capaz de lidar com as especificidades do capitalismo de plataforma, oferecer proteção e segurança aos trabalhadores, e segurança jurídica às empresas proprietárias de plataformas digitais.

A regulamentação precisa equacionar dois desafios principais: (i) proteger os trabalhadores dos riscos específicos das atividades que desempenham e (ii) realizar a inclusão desses trabalhadores no regime de previdência social. A resolução desses pontos servirá para delinear as duas diretrizes principais que irão guiar o novo modelo regulatório do trabalho por aplicativo no Brasil.

No que se refere ao primeiro ponto, os trabalhadores por aplicativo devem contar com direitos e garantias especiais *relacionadas à intermediação tecnológica e aos riscos da atividade*, tendo em vista que a categoria de empregado subordinado não só seria inadequada para classificar trabalhadores sem subordinação evidente, como também terminaria por minar diversas características próprias do

trabalho por aplicativo, como jornada flexível, ausência de subordinação direta e possibilidade de trabalhar simultaneamente para diversas plataformas distintas. O enquadramento jurídico como trabalhador por plataforma permite o estabelecimento de direitos específicos, com o objetivo de atender pautas relevantes para a categoria, como transparência algorítmica, direito à desconexão, limite de funcionalidades de avaliação, entre outros.

No que se refere ao segundo ponto, os trabalhadores por aplicativo devem ser incluídos no regime previdenciário como contribuintes individuais. À luz das pesquisas sobre o perfil socioeconômico do trabalhador por aplicativo (discutidas na Seção III acima), ficaram demonstradas tanto a vulnerabilidade social desse trabalhador quanto a sensibilidade econômica dessa parcela da população a qualquer incremento de renda no curto prazo.

Diante dessa realidade, e considerando tanto o caráter solidário do sistema de previdência social delineado na Constituição Federal de 1988 quanto a regra de repartição simples (que desacopla custeio e fruição de benefícios), é preciso reconhecer que a contribuição previdenciária do trabalhador será necessariamente diminuta, insuficiente para eliminar a necessidade estrutural de financiamento estatal ao RGPS.

Nesse ponto, vale considerar que a Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, ao isentar pessoas físicas e jurídicas da obrigatoriedade de recolhimento do Imposto sobre Bens e Serviços - IBS e da Contribuição sobre Bens e Serviços - CBS, instituiu a figura do *nanoempreendedor* considerando “*como receita bruta da pessoa física prestadora de serviço de transporte privado individual de passageiros ou de entrega de bens intermediado por plataformas digitais 25% (vinte e cinco por cento) do valor bruto mensal recebido*” (art. 26, § 10 da Lei Complementar 214/2025).

Nesse passo, a Lei Complementar 214/2025 parece ter encontrado uma solução equânime para a definição do salário de contribuição do trabalhador por aplicativo. Portanto, à luz da solução consolidada no PLP 12/2024 para a inclusão previdenciária do trabalhador por aplicativo, temos a contribuir apenas a possibilidade de que essa inclusão seja generalizada para todos os trabalhadores por plataforma, não ficando restrita a um único tipo de trabalho intermediado por aplicativo.

Diante disso, tem-se a necessidade de instituir novas fontes de financiamento da seguridade social a fim de incluir tanto as plataformas quanto o trabalhador por aplicativo como contribuintes da seguridade social. Nesse passo, reproduz-se aqui, com alguns ajustes pontuais, a solução encontrada pelo PLP 12/2024.

O nível de granularidade e o grau de flexibilidade da regulamentação também é relevante. É preciso considerar que ambientes digitais se desenvolvem de maneira muito mais rápida e dinâmica que os ambientes físicos tradicionais. Assim, para acompanhar esse crescimento, a regulamentação necessita estabelecer balizas gerais, mas não deve se estender sobre detalhes do negócio, sob o perigo de enrijecer demasiadamente o setor e prejudicar os trabalhadores e consumidores. Uma regulação



rígida pode ainda impactar direta e negativamente a oferta, a competitividade e a qualidade do serviço. Por esse motivo, formas regulatórias inflexíveis, como a definição de preços mínimos e exigência de jornada de trabalho fixa, precisam ser evitadas.

Diante do exposto, o caminho aparentemente mais adequado pode estar na adoção de uma regulamentação específica para o trabalho por aplicativo que defina os trabalhadores por aplicativo como contribuintes individuais. Essa regulamentação deve ser mais geral e menos granular, com regras menos pormenorizadas e rígidas, de modo que seja possível a sua aplicação transversal a diferentes modelos de negócio por aplicativo e a sua adaptável às inovações e dinâmicas típicas do setor.

A proposta veiculada no Anexo a este Relatório combina então a inclusão previdenciária do trabalhador por aplicativo como contribuinte individual com a criação de uma contribuição para a empresa com base em um salário de contribuição equivalente a 25% da renda bruta do trabalhador. Por óbvio, essa proposta alternativa não é a única possível. É um exercício voltado a contribuir com o urgente debate da regulação do trabalho por aplicativo. Outras alternativas podem ser discutidas e imaginadas (como por exemplo, uma contribuição nominal para todos os trabalhadores por aplicativo a ser recolhida pelas plataformas, com ou sem diferenciação por setor econômico). O presente Relatório propõe uma alternativa considerando os marcos constitucionais do sistema previdenciário brasileiro e a realidade do financiamento desse sistema.

Além disso, é importante mencionar que as novas tecnologias revolucionaram e seguirão revolucionando os mais diversos aspectos da vida cotidiana. A legislação dificilmente conseguirá, em um ato, disciplinar todos os aspectos da vida social impactados pela tecnologia. Por essa razão, a proposta de lei anexa apresenta aspectos de políticas públicas que precisam ser desenhados em complemento à regulação do trabalho por aplicativo, como forma de assegurar uma proteção social mais completa ao trabalhador.

### VIII. Sumário executivo

- O trabalho por aplicativo vem se destacando no cenário econômico brasileiro. Em 2024, aproximadamente 1,7 milhão de pessoas realizavam trabalho por aplicativos no país. Dados do CEBRAP e da PNAD indicam que o perfil dos trabalhadores por aplicativo é majoritariamente masculino, preto ou pardo e com renda de aproximadamente até 3 salários-mínimos.
- De acordo com o Relatório de Política Monetária do Banco Central, o trabalho por aplicativo contribuiu de maneira relevante para o maior ingresso de pessoas na força de trabalho e na ocupação, levando à elevação do nível de ocupação e da taxa de participação, além de uma redução na taxa de desocupação.
- Na legislação brasileira, o vínculo empregatício é caracterizado pela identificação de cinco elementos na relação entre empregado e empregador: não eventualidade, subordinação, onerosidade, pessoalidade e alteridade. A inexistência desses elementos fático-jurídicos, especialmente a subordinação, afasta a incidência desse regime protetivo e resulta na classificação do trabalhador como autônomo.
- A legislação existente tem apresentado dificuldades para lidar com o trabalho por aplicativo, resultando em um cenário de forte insegurança jurídica com diversos processos questionando o reconhecimento do vínculo empregatício.
- A intervenção do Poder Judiciário se dá em razão da inexistência de regulação que abarque esse novo formato de trabalho por plataforma e da necessidade de avaliar eventuais desvios na aplicação da legislação trabalhista.
- A doutrina, nacional e estrangeira, aponta para a necessidade de uma nova regulação voltada especificamente para o capitalismo de plataforma, tendo em vista que o regramento trabalhista herdado da sociedade salarial do século XX é incapaz de oferecer proteção adequada para as particularidades apresentadas pelo modelo inovador de trabalho por aplicativo.
- No âmbito previdenciário, a regulamentação deve assegurar a inclusão previdenciária dos trabalhadores de plataformas e atribuir às empresas a responsabilidade pelo cumprimento de suas obrigações sociais, considerando as características próprias desse modelo de trabalho.
- O nível de granularidade da regulação impacta diretamente na oferta, na competitividade e na qualidade dos serviços. Assim, o estabelecimento de uma regulação pormenorizada e rígida pode trazer efeitos adversos e negativos tanto para

os trabalhadores, quanto para as empresas e clientes. Por isso, formas regulatórias rígidas, como por exemplo a definição de preços mínimos, devem ser evitadas.

- A anexa proposta alternativa para regulamentação do trabalho por aplicativo propõe então o seguinte:
  - define o trabalhador por aplicativo como a pessoa física que trabalha profissionalmente recorrendo ao serviço de intermediação prestado pela plataforma;
  - exclui o vínculo empregatício entre o trabalhador por aplicativo e a plataforma, assegurada a livre gestão do tempo e a ausência dos requisitos do art. 3º da CLT;
  - elenca regras mínimas a serem previstas nos termos e condições de uso do aplicativo, inclusive com devido processo para exclusão de trabalhadores da plataforma;
  - especifica a cobertura mínima do seguro obrigatório a ser contratado pelas plataformas em favor do trabalhador;
  - realiza a inclusão previdenciária do trabalhador por aplicativo de acordo com os seguintes parâmetros:
    - contribuição previdenciária da plataforma e do trabalhador incidentes sobre o salário de contribuição definido em 25% do valor bruto mensal recebido, às alíquotas de 20% e 7,5%, respectivamente;
    - o recolhimento da contribuição do trabalhador é de responsabilidade da empresa, como forma de mitigar a informalidade e potencializar a arrecadação;
    - o trabalhador por aplicativo é considerado contribuinte individual, para fins de acesso ao RGPS.
  - prevê políticas suplementares de apoio aos trabalhadores por aplicativo (licenças e afastamentos remunerados ou a complementação previdenciária para além do mínimo do RGPS dependerão de soluções de mercado que devem ser fomentadas e estruturadas pelo Governo federal).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMIDES, Natalia Marques; CARDOSO, Jair Aparecido. A Tutela do trabalho parassubordinado no Brasil. In: DE ALMEIDA, Victor Hugo; FONSECA, Maria Hemília; CARDOSO, Jair Aparecido (org.). *(Re)Pensando o trabalho contemporâneo*. V. 1. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017, p. 120-127.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de Política Monetária - Setembro 2025*. Efeitos do trabalho por aplicativos no mercado de trabalho, 2025. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/ri/relatorioinflacao/202509/rpm202509b3p.pdf>. Acesso em: 29 set. 2025.

BENSUSÁN, Graciela; EICHHORST, Werner; RODRÍGUEZ, Juan Manuel. *Las transformaciones tecnológicas y sus desafíos para el empleo, las relaciones laborales y la identificación de la demanda de cualificaciones*. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Novembro, 2017. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42613/S1700870\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=".pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42613/S1700870_es.pdf?sequence=1&isAllowed=). Acesso em: 19 set. 2025.

CARVALHO, Sandro Sacchet de; NOGUEIRA, Mauro Oddo. Plataformização e precarização do trabalho de motoristas e entregadores no Brasil. IPEA, *Mercado de Trabalho*, n. 77, abr. 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/aba3652d-0aff-4af9-8efc-a618c6a238ed/content>. Acesso em: 10 out. 2025.

CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO (CEBRAP). *Mobilidade urbana e logística de entregas: um panorama sobre o trabalho de motoristas e entregadores com aplicativos*. 2ª onda - Edição 2024. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento Cebrap, 2025. Disponível em: [https://institucional.ifood.com.br/wp-content/uploads/2025/06/Lancamento\\_CEBRAP\\_AMOBITEC\\_25-06-2025.pdf](https://institucional.ifood.com.br/wp-content/uploads/2025/06/Lancamento_CEBRAP_AMOBITEC_25-06-2025.pdf). Acesso em 26 set. 2025.

DEIGHTON-SMITH, R. *Regulating app-based mobility services*. OECD Going Digital Toolkit Notes, n. 4. OECD Publishing: Paris, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/23564252-en>. Acesso em: 26 set. 2025.

ECOA CONSULTORIA ECONÔMICA. *Considerações sobre a atividade econômica de plataformas de mobilidade e de entrega no Brasil*. Amobitec, jun. 2025. Disponível em: [https://institucional.ifood.com.br/wp-content/uploads/2025/06/Ecoa\\_Amobitec\\_BSB\\_20250625.pdf](https://institucional.ifood.com.br/wp-content/uploads/2025/06/Ecoa_Amobitec_BSB_20250625.pdf). Acesso em: 26 set. 2025.

FRAZÃO, Ana; VERRISSIMO, Levi Borges de Oliveira. Efeitos concorrenceis de acordos de exclusividade em plataformas de streaming - panorama nos mercados fonográficos e audiovisuais. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 13, n. 1, p. 55-89, jan./abr. 2022.

FREITAS JÚNIOR, Antonio Rodrigues de; SILVA, Victor Raduan da. *The uberization of work and the legal regulation: the challenge of labor protection in semi-peripheral economies*. In: Labour Law Research Network (LLRN) Conference. 2017.

HARRIS, Seth; KRUEGER, Alan. *A proposal for modernizing labor laws for twenty-first-century work: the “independent worker”*. The Hamilton Project, Discussion Paper 2015-10, dez. 2015.

IBGE. *Trabalho por meio de plataformas digitais* 2024. IBGE, Diretoria de Pesquisas - DPE, 2025. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/59722d4ac24bd853f52f54f12b9514f7.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/59722d4ac24bd853f52f54f12b9514f7.pdf). Acesso em 04 nov. 2025.

KALIL, Renan Bernardi. *A regulação do trabalho via plataformas digitais*. 1. ed. São Paulo: Blucher, 2020.

KATZ, M. SHAPIRO, C. System Competition and Network Effects. *The journal of economics perspectives*. V. 8, n. 2, pp. 93-115. 1994.

LAZZARI, João B.; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. *Direito Previdenciário*. 4. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025. E-book. p.70. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530997069/>. Acesso em: 26 set. 2025.

LOBEL, Orly. The gig economy & the future of employment and labor law. *University of San Francisco Law Review*, v. 51, 2017.

MAGALDI, Tiago et al. Uma “Escolha Muito Difícil”: CLT versus Plataformas Na Avaliação Dos Trabalhadores Brasileiros Em Uma Abordagem Quali-Quanti. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 28, 2024.

MANUS, Pedro Paulo Teixeira; GITELMAN, Suely Ester. O futuro das relações entre empregado e empregador. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, v. 85, n. 4, p. 19-32, out./dez. 2019. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/167892>. Acesso em: 19 set. 2025.

MARQUES, Weliton da Silva. *A inclusão dos motoristas de aplicativos no regime geral de previdência social (RGPS) impacta na sustentabilidade atuarial do sistema previdenciário? Uma avaliação de propostas*. Dissertação – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Curso de Administração Pública, 2025.

OLIVEIRA, Cristiano Aguiar de. *Regulação de aplicativos de transporte*. In: Luciana Yeung. (Org.). *Análise econômica do Direito: Temas contemporâneos*. 1. ed. São Paulo: Almedina BR, 2020.

RIBEIRO, Bianca Campos; ASSIS, Gabrielly Fernandes de Souza. OS DESAFIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA DIANTE DAS NOVAS FORMAS DE TRABALHO. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 11, n. 6, p. 1206–1221, 2025.

ROCHET, Jean-Charles; TIROLE, Jean. Platform competition in two-sided markets. *Journal of the european economic association*, v. 1, n. 4, p. 990-1029, 2003.

ROCHET, Jean-Charles; TIROLE, Jean. Two-sided markets: An overview. *Institut d'Economie Industrielle working paper*, p. 1-44, 2004.



SCHWARZER, Helmut (org.). *Previdência Social: reflexões e desafios*. Coleção Previdência Social. Série Estudos, v. 30. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2009.

SILVA, Otavio Pinto e. *Subordinação, autonomia e parassubordinação nas relações de trabalho*. São Paulo: LTr, 2004.

SUNDARARAJAN, Arun, *The Sharing Economy: The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism*. Cambridge: The MIT Press, 2016, p. 27.

TODOLÍ-SIGNES, Adrian. The “gig economy”: employee, self-employed or the need for a special employment regulation? *European review of labour and research*, v. 23, n. 2, 2017.

UNGER, Roberto Mangabeira. *A economia do conhecimento*. São Paulo: Editora Autonomia Literária, 2018.

ZUBA, Thais Maria Riedel de Resende. *A (in)segurança social no Brasil: desafios para uma Segurança 4.0*. Curitiba: Juruá, 2023.

## Membros da Câmara Técnica

### **Ademar Borges de Sousa Filho**



Doutor em Direito Público pela UERJ, mestre em Direito Constitucional pela UFF e graduado em Direito pela UnB. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (mestrado/doutorado) do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP/DF). Procurador do Município de Belo Horizonte com atuação no STJ e no STF. Realiza estudos pós-doutorais no *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law* (Alemanha).

### **João Paulo Bachur**



Mestre e doutor em ciência política pela USP, com pós-doutorado pela Universidade Livre de Berlim e pelo Max-Planck-Institut de Frankfurt. Foi chefe de gabinete do Ministro da Educação, subchefe-adjunto para assuntos governamentais da presidência da república e coordenador-geral da política de primeira infância no Ministério do Desenvolvimento Social. Atualmente, é professor-coordenador do mestrado e do doutorado em direito constitucional do Instituto de Direito Público em Brasília.

### **João Trindade Cavalcante Filho**



Doutor em Direito do Estado (Direito Constitucional) pela USP. Mestre em Constituição e Sociedade pelo Instituto Brasiliense de Direito Público. Atualmente é Consultor Legislativo do Senador Federal, com atuação na área de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo. É professor de Direito Constitucional dos cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado do IDP.

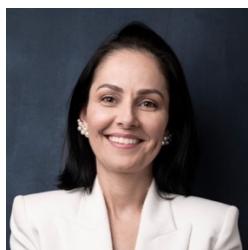


### **José Roberto Rodrigues Afonso**



Possui pós-doutorado em Administração Pública pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, doutorado pela Unicamp, mestrado em Economia da Indústria e da Tecnologia pela UFRJ e bacharelado em Ciências Econômicas pela Universidade Católica de Santos. Professor do IDP, investigador do Centro de Administração Pública da Universidade de Lisboa, vice-presidente do Fórum de Integração Brasil-Europa. Consultor independente. Foi superintendente do Banco de Desenvolvimento Econômico Social, assessor técnico especial do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e da Assembleia Nacional Constituinte.

### **Marilda de Paula Silveira**



Possui graduação, mestrado e doutorado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora de Direito Administrativo e Eleitoral da graduação e do mestrado da EDB/IDP. Diretora do IBRADE, membro fundadora da ABRADEP e Vice-presidente do Instituto Brasiliense de Direito Eleitoral. Sócia da Silveira e Unes Advogados Associados.

### **Thais Maria Riedel de Resende Zuba**



Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Brasília, Graduada em Ciências Políticas pela UnB, Mestra em Direito das Relações Sociais pela PUC/SP, e Doutora em Direito Constitucional pelo IDP. Foi Presidente da Comissão de Seguridade Social da OAB/DF, Vice-Presidente da Comissão Nacional de Direito Previdenciário da OAB Federal, Presidente do Instituto Brasiliense de Direito Previdenciário, sócia da Advocacia Riedel, Professora de Direito Previdenciário no Uni-Ceub no IDP.

### **Vilma da Conceição Pinto**



Possui graduação em Ciências Econômicas pela UERJ e mestrado em Economia Empresarial e Finanças pela Escola Brasileira de Economia e Finanças da Fundação Getúlio Vargas. É assessora na Diretoria de Assuntos Econômicos e Sociais da Vice-Presidência da República Federativa do Brasil e doutoranda em Economia na UnB. Foi diretora da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal e professora e coordenadora de curso no IDP. É pesquisadora licenciada do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas.

## Anexo

### *Proposta alternativa para a regulação do trabalho por aplicativo*

#### MINUTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

*Regulamenta o trabalho autônomo intermediado por aplicativo e institui novas fontes de financiamento da seguridade social.*

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

#### CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

**Art. 1º** Esta Lei Complementar regulamenta o trabalho autônomo intermediado por plataformas digitais, institui novas fontes de financiamento da seguridade social e fixa diretrizes para políticas de proteção social ao trabalhador por aplicativo.

**Art. 2º** Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – trabalhador por aplicativo ou plataforma: pessoa física que executa tarefa ou desempenha atividade profissionalmente em favor de consumidor final com intermediação de plataforma ou aplicativo, mediante cadastro, com autonomia para definir o tempo dedicado a um ou mais aplicativos, de forma não exclusiva;

II – plataforma ou aplicativo: empresa operadora de aplicação de *internet* que presta serviço de intermediação em rede entre consumidores finais e trabalhadores por aplicativo.

III – consumidor final: usuário cadastrado na plataforma e tomador do serviço prestado pelo trabalhador por aplicativo;

IV – usuário: consumidor final ou trabalhador por aplicativo, conforme o caso;

V – termos e condições: regras de direito privado às quais consumidores finais e trabalhadores aderem quando realizam seus respectivos cadastros no aplicativo;

VI – tarefa ou serviço: atividade prática executada pelo trabalhador por aplicativo para atender demanda específica de consumidor final, de acordo com os termos e condições da plataforma de intermediação;

VII – cadastro: inscrição voluntária, pessoal e intransferível, de consumidor final ou de trabalhador, para acesso às funcionalidades da plataforma, observado o disposto na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

§ 1º As funcionalidades de disponibilizar e especificar tarefas ou serviços podem ser realizadas de forma cumulativa ou não cumulativa pelas plataformas.

§ 2º A plataforma pode adotar medidas para prevenir o cadastro indevido ou fraudulento de usuário na plataforma, sejam estes trabalhadores ou consumidores finais.

**Art. 3º** O trabalho mediado por aplicativo não cria vínculo empregatício entre o trabalhador e a plataforma, ou entre trabalhador e consumidor final.

§ 1º O trabalhador autônomo por aplicativo deve preservar a capacidade de se cadastrar e gerenciar livremente as tarefas ou serviços intermediados por uma ou mais plataformas, sem relação de exclusividade.

§ 2º A dedicação exclusiva à atividade por intermédio de um único aplicativo não caracteriza subordinação, desde que inexista exclusividade fática ou jurídica imposta pela plataforma, e que derive de opção pessoal do trabalhador, que tem assegurada a liberdade de gerenciar seu tempo.

**Art. 4º** No desenvolvimento do curso normal de suas atividades de intermediação, as plataformas poderão:

I – definir protocolos e procedimentos para o combate a crimes, fraudes e ao uso indevido ou abusivo do aplicativo;

II – realizar e promover cursos, campanhas e programas de capacitação, voluntários ou não, voltados à melhoria do serviço, ao aprimoramento dos trabalhadores ou a seu contínuo engajamento;

III – conceder benefícios, prêmios ou recompensas, sem que desvirtue a autonomia do trabalhador por aplicativo;

IV – monitorar o trabalho em tempo real para acompanhar a execução de tarefa ou serviço demandado pelo consumidor final;

V – adotar sistemas de avaliação de forma a fomentar um ambiente de segurança e confiança mútua na plataforma;

VI - adotar normas e medidas para manter a qualidade dos serviços prestados por intermédio da plataforma, incluindo diretrizes de condutas, desde que observadas as regras previamente estipuladas nos termos de uso e nos contratos de adesão à plataforma, bem como o dever de transparência;

VII – implementar outras medidas compatíveis com o escopo deste artigo, voltadas a aprimorar a experiência e o bem-estar dos usuários e a eficiência do serviço prestado.

**Art. 5º** As plataformas devem conceber e formular o desenho de suas funcionalidades observando os seguintes princípios:

I – transparência e boa-fé na comunicação e no relacionamento com os usuários consumidores e trabalhadores;

II – compromisso com a mitigação de riscos à saúde e à segurança dos trabalhadores;  
III – mitigação de riscos sistêmicos eventualmente associados aos efeitos de rede derivados do uso coletivo da plataforma;

IV – os valores sociais do trabalho e a dignidade da pessoa humana;

V – promoção de um ambiente profissional justo, livre de discriminação e violência;

VI – valorização da arquitetura da plataforma que amplie a liberdade de escolha e a segurança de mulheres consumidoras finais e trabalhadoras por aplicativo;

VII – previsibilidade e planejamento do trabalho por parte do trabalhador;

VIII – a proteção à criança e ao adolescente.

Parágrafo único. As plataformas deverão assegurar, sempre que possível e respeitados os limites técnicos do serviço, a opção a consumidoras e trabalhadoras para interação preferencial ou exclusiva com usuárias mulheres.

## CAPÍTULO II DOS DIREITOS E DEVERES

**Art. 6º** Os termos e condições de uso do aplicativo devem ser formulados de forma escrita, clara e precisa, em linguagem adequada ao usuário trabalhador, e devem estabelecer:

I – a forma de remuneração da tarefa ou serviço;

II – as políticas de uso de sistemas e ferramentas de definição do preço e oferta da tarefa ou serviço;

III – as condições para o repasse dos valores devidos ao trabalhador;

IV – os direitos e deveres do trabalhador relativos ao uso da plataforma;

V – o direito de recusar tarefas ou serviços sem penalidade ou necessidade de compensação futura;

VI – padrões de comportamento e regras de conduta no uso do aplicativo;

VII – hipóteses e procedimentos de sanção ou suspensão da plataforma;

VIII – hipóteses e procedimentos de exclusão definitiva do cadastro de trabalhadores do aplicativo;

IX – oportunidade de defesa do trabalhador em procedimentos de sanção, suspensão ou exclusão do aplicativo;

X – hipóteses para o cancelamento não remunerado de tarefas ou serviços pelo consumidor final;

XI – hipóteses para a não execução da tarefa ou serviço em função do comportamento do consumidor final;

XII – canal para comunicação com o aplicativo em casos de ameaça à segurança ou integridade física do trabalhador.

§ 1º Sempre que possível, as plataformas empregarão estratégias de comunicação audiovisual para esclarecer o conteúdo de seus termos e condições.

§ 2º As medidas operacionais necessárias para o bom funcionamento da plataforma, descritas de maneira clara nos termos e condições de adesão às plataformas, não serão consideradas como penalidades para o fim desta Lei Complementar.

§ 3º Medidas operacionais e de gestão adotadas pelas plataformas para otimizar o serviço de intermediação prestado não serão consideradas como penalidade.

§ 4º Será considerada penalidade ou sanção a restrição à oferta de tarefa ou serviço decorrente da violação da legislação, dos termos e condições do aplicativo e da boa-fé do consumidor final.

**Art. 7º** Na operação de suas atividades de intermediação, as plataformas deverão informar ao trabalhador:

- I – as informações indispensáveis à execução da tarefa ou serviço intermediado;
- II – a remuneração a ser paga e o eventual custo de intermediação;
- III – canal para reportar imprevistos e ocorrências que impeçam a conclusão da tarefa ou serviço intermediado;
- IV – outras informações indispensáveis à execução do serviço intermediado.

**Art. 8º** As plataformas observarão os deveres de informação e revisão de decisões automatizadas que impactem sobre o trabalhador ou os serviços executados por intermédio das plataformas, nos termos do art. 20 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

Parágrafo único. As plataformas informarão ainda os objetivos e as finalidades do tratamento de dados pessoais de seus usuários, observado o disposto na Lei nº 13.709, de 2018.

**Art. 9º** A aplicação de sanções aos trabalhadores será precedida de comunicação prévia com a identificação dos motivos que levaram à sua aplicação baseada nos termos e condições, com a indicação expressa das cláusulas violadas.

§ 1º As plataformas abrirão prazo para a defesa, que deverá ser realizada por escrito ou por canal de atendimento.

§ 2º As plataformas deverão se manifestar sobre a defesa do trabalhador de forma expressa e por escrito, no prazo previsto nos termos e condições.

**Art. 10.** As plataformas poderão aplicar sanções de forma cautelar e unilateral nas seguintes hipóteses:

- I – fraudes ou suspeitas de fraude;
- II – maus-tratos a vulneráveis;
- III – agressão ou tentativa de agressão verbal, física ou sexual;
- IV – racismo, homofobia, xenofobia, discriminação de gênero ou qualquer outro tipo de discriminação;
- V – embriaguez na execução da tarefa ou serviço;



VI – cometimento de outros crimes, tal como definidos pela legislação penal;

VII – outras hipóteses previstas como violações graves ou gravíssimas dos termos e condições da plataforma.

**Art. 11.** É vedada a exclusão unilateral do trabalhador em razão da não aceitação de tarefa ou serviço ofertado pelo aplicativo.

**Art. 12.** É vedada a retenção pelas plataformas de qualquer parcela das gorjetas definidas pelos consumidores finais.

**Art. 13.** A plataforma deverá contratar seguro de acidentes pessoais em favor do trabalhador, para o período em que os trabalhadores estiverem executando tarefa ou serviço intermediado pela plataforma, com cobertura mínima contra acidentes, invalidez temporária ou permanente por acidente, despesas médicas e hospitalares, perda total de veículos, e morte acidental.

§ 1º Na hipótese de o trabalhador utilizar mais de uma plataforma para realização de seus serviços, a indenização securitária, no caso de acidente, será paga diretamente pela seguradora contratada pela plataforma que intermediou o serviço prestado pelo trabalhador no momento do acidente.

§ 3º As empresas responsáveis pela plataforma poderão contratar seguros adicionais, para além daqueles previstos no caput deste artigo em favor dos trabalhadores.

§ 4º A disponibilização dos seguros adicionais não cria vínculo empregatício entre o trabalhador e a empresa responsável pela plataforma, e tampouco enseja a responsabilidade subjetiva ou objetiva das plataformas no caso de acidente ocorrido durante execução de tarefa ou serviço intermediado pela plataforma.

### CAPÍTULO III

#### FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL E INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DO TRABALHADOR POR APPLICATIVO

**Art. 14.** A plataforma, mediante a criação de uma nova forma de custeio, e o trabalhador por aplicativo contribuirão para o financiamento da seguridade social na forma da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

**Art. 15.** Para fins de enquadramento previdenciário, o trabalhador por aplicativo será considerado contribuinte individual, na forma da Lei nº 8.212, de 1991.

### CAPÍTULO IV

#### DAS POLÍTICAS DE AMPARO AO TRABALHADOR POR APPLICATIVO

**Art. 16.** Os trabalhadores por aplicativo poderão se associar coletivamente, nas formas previstas na legislação civil, para viabilizar a capitalização individual para a constituição de reserva para amparo financeiro.

§ 1º Eventuais acordos pactuados entre as plataformas e associações ou entidades representativas dos trabalhadores não desnaturam a natureza de trabalho autônomo intermediado por aplicativo.

§ 2º O Poder Executivo definirá estratégias de apoio aos trabalhadores por aplicativo para fomentar a associação de que trata o *caput*.

**Art. 17.** O Poder Executivo deve fomentar a oferta de planos de previdência privados para trabalhadores por aplicativos, de forma complementar à aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência Social.

## CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES FINAIS

**Art. 18.** A Lei nº 8.212, de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 12. ....

.....

V – .....

i) o trabalhador por aplicativo.” (NR)

“Art. 21-A. A contribuição do trabalhador por aplicativo, definido na legislação que regulamenta o trabalho intermediado por aplicativo, é de 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) sobre seu salário de contribuição, definido na forma do § 10 do art. 26 da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025.

§ 1º O trabalhador que tenha contribuído na forma do *caput* e pretenda contar o tempo de contribuição correspondente para fins de obtenção da aposentadoria por tempo de contribuição ou da contagem recíproca do tempo de contribuição a que se refere o art. 94 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, deverá complementar a contribuição mensal mediante recolhimento, sobre o valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário-de-contribuição em vigor na competência a ser complementada, da diferença entre o percentual pago e o de 20% (vinte por cento).

§ 2º Eventuais valores recolhidos acima do limite máximo previsto no § 5º do art. 28 desta Lei serão restituídos ao trabalhador, na forma do regulamento.

§ 3º O trabalhador por aplicativo que receber remuneração inferior ao limite mínimo mensal do salário de contribuição poderá ajustar, agrupar ou complementar a contribuição, para fins de reconhecimento de seu tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social.

§ 4º O Poder Executivo editará regulamento com procedimentos simplificados para o ajuste, agrupamento ou complementação de que trata o parágrafo anterior”. (NR)



“Art. 27-A. Constitui receita da Seguridade Social a contribuição devida por plataformas que prestem serviço de intermediação em rede entre consumidores finais e trabalhadores por aplicativo, definidos na forma da legislação aplicável na razão de 20% (vinte por cento) sobre o valor total dos salários de contribuição dos trabalhadores por aplicativo, definido na forma do § 10 do art. 26 da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025.

§ 1º As plataformas serão responsáveis pela arrecadação da contribuição dos trabalhadores por aplicativos prevista no art. 21-B desta Lei, mediante a retenção sobre a remuneração paga pelo usuário pela tarefa ou serviço intermediado.

§ 2º Não é sujeito passivo da contribuição de que trata o *caput* a plataforma cujo serviço de intermediação seja remunerado em valores fixos predeterminados pagos pelos trabalhadores por aplicativo”. (NR)

**Art. 19.** Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.