

Análise Institucional e Econômica

PL 5779/2025

Nota Técnica 02/2026

1) Introdução e contextualização

A organização das relações de propriedade e a liberdade de associação constituem pilares do ordenamento jurídico brasileiro. O Projeto de Lei (PL) nº 5779/2025, ao qual encontra-se apensado o PL nº 4397/2024, propõe a vedação da estipulação de cláusulas, convenções ou regulamentos que restrinjam o funcionamento de agremiações partidárias em imóveis de natureza comercial. O debate legislativo sobre a matéria exige uma ponderação cuidadosa entre os direitos de propriedade privada e as garantias de livre organização partidária.

A proposição tramita no Congresso Nacional e tem suscitado discussões sobre os limites da intervenção estatal nos contratos particulares e nas decisões de assembleias condominiais. O texto legislativo justifica-se pela necessidade de combater eventuais práticas que dificultem a instalação de sedes políticas em edifícios privados, argumentando que restrições desse tipo afetam a pluralidade democrática e o direito de livre associação.

Contudo, a análise da matéria sob a ótica da economia urbana e do direito civil sugere que a medida pode gerar externalidades para a gestão de condomínios comerciais. O regime de condomínios edilícios no Brasil baseia-se na autonomia da vontade coletiva, que estabelece as destinações e regras de convivência dos edifícios. A supressão dessa autonomia por via legal tende a transferir custos operacionais e riscos de convivência para a coletividade dos condôminos, afetando a previsibilidade dos investimentos imobiliários.

Nesse sentido, a presente nota técnica elaborada pelo **Ranking dos Políticos** tem como objetivo avaliar os impactos jurídicos e econômicos do PL 5779/2025. O documento estrutura-se na análise do marco constitucional, na verificação da compatibilidade da norma com a jurisprudência consolidada, no teste de proporcionalidade e na compilação de estimativas setoriais sobre as potenciais consequências para a dinâmica do mercado imobiliário comercial.

2) Síntese das alterações propostas pelo PL

O PL 5779/2025 propõe alterações estruturais em quatro diplomas legais distintos, visando garantir a instalação de agremiações partidárias independentemente de restrições privadas. A compreensão da extensão normativa do projeto requer a análise de cada uma de suas frentes de intervenção.

Primeiramente, o projeto propõe a inclusão do §3º ao Art. 1.336 da Lei nº 10.406/2002 (Código Civil). O novo dispositivo estabelecerá a vedação expressa, em convenção condominial, da disposição de cláusulas que restrinjam o funcionamento de agremiações partidárias em imóveis comerciais, condicionando o funcionamento apenas à observância genérica de normas de segurança, acessibilidade e sossego.

Em segundo lugar, a proposição sugere modificação na Lei de Condomínios (Lei nº 4.591/1964). O texto prevê o acréscimo do §5º ao Art. 9º, reiterando a proibição de que tanto convenções condominiais quanto regulamentos internos imponham restrições, por qualquer meio, ao funcionamento das referidas agremiações.

Na terceira frente, o PL altera a Lei do Inquilinato (Lei nº 8.245/1991). O texto determina que é vedado ao locador, ao condomínio, à administradora de imóveis ou a qualquer terceiro impor cláusula contratual que proíba esse funcionamento (Art. 45, §1º e §2º), aplicando-se a regra a imóveis urbanos ou rurais, comerciais ou mistos. Ao locatário, caberia apenas o dever de comunicação prévia (Art. 23, XIII).

Por fim, o projeto inclui o §4º ao Art. 7º da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), declarando nula de pleno direito qualquer deliberação de natureza pública ou privada que imponha restrição direta ou indireta ao funcionamento de sede partidária. O texto inova ao estabelecer o direito do prejudicado de pleitear reparação civil pelos danos sofridos.

3) Marco constitucional: direito de propriedade, livre iniciativa e liberdade partidária

A argumentação central do PL 5779/2025 repousa em bases constitucionais relevantes, notadamente a liberdade partidária (art. 17 da CF/88) e o direito à livre associação (art. 5º, XVII a XX). O funcionamento regular e autônomo dos partidos políticos é um imperativo do Estado Democrático de Direito, e o legislador busca a proteção da atividade política contra discriminações infundadas. Apresenta-se, assim, o desafio de harmonizar essa premissa com outras garantias fundamentais estabelecidas pela mesma Carta Magna.

Do outro lado da ponderação, situam-se o direito de propriedade (art. 5º, XXII) e os princípios da livre iniciativa e da autonomia privada (art. 170, II). O ordenamento constitucional brasileiro garante aos particulares a prerrogativa de gerir e destinar seus bens de forma racional, preservando o valor econômico e a harmonia social de seus ativos, desde que observada a função social da propriedade (art. 5º, XXIII e art. 170, III).

A doutrina constitucional pátria e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) estabelecem que o atendimento à função social não esvazia o núcleo essencial do direito de propriedade. A função social atua como vetor de adequação do uso do bem ao interesse coletivo (como exigências urbanísticas e ambientais), mas não impõe a obrigação de o proprietário particular ou o condomínio absorverem compulsoriamente finalidades alheias à vocação econômica do imóvel, especialmente quando não há relação de necessidade habitacional ou dano ambiental.

A Constituição Federal admite restrições e condicionamentos à propriedade privada em prol da coletividade, de forma mais ampla que ordenamentos de tradição liberal estrita. No entanto, a literatura jurídica aponta que o limite da regulação estatal reside na preservação do conteúdo econômico do bem. Quando o Estado intervém na gestão contratual a ponto de impor ônus desproporcionais ou usos incompatíveis, o ato pode tangenciar hipóteses de esvaziamento de direitos.

4) Autonomia privada e convenções condominiais: regime jurídico vigente e jurisprudência do STJ

No âmbito do direito civil patrimonial, a organização dos condomínios edilícios reflete o exercício da autonomia privada e da gestão coletiva de propriedades sobrepostas. Nos termos do Código Civil brasileiro (art. 1.333), a convenção de condomínio, quando aprovada por quórum qualificado, ganha força normativa interna, vinculando a destinação das unidades e as regras de convivência de todos os possuidores.

A destinação de um edifício, seja ele estritamente residencial, misto ou corporativo, é definida previamente para alinhar as expectativas de uso e retorno financeiro dos investidores e ocupantes. Decisões restritivas aprovadas em assembleia constituem ferramentas ordinárias para evitar externalidades negativas, controlar o fluxo de pessoas e delimitar o perfil do empreendimento. Historicamente, convenções estipulam restrições a diversas atividades legais, como o funcionamento de clínicas com manipulação de resíduos, certas categorias de comércio ou atividades ruidosas, sem que isso configure discriminação ilícita.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem consolidado o entendimento de que as convenções condominiais possuem prevalência na definição da destinação do edifício. Um paralelo analítico relevante encontra-se nos recentes julgamentos da Corte sobre locações atípicas de curta

duração intermediadas por plataformas digitais. No julgamento do REsp 1.884.483-PR (Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva) e do REsp 1.819.075-RS (Rel. Min. Raul Araújo), o STJ ratificou o direito do condomínio de vedar a exploração comercial de hospedagem atípica.

A ratio decidendi desses precedentes do STJ indica que a autonomia da assembleia condominial é soberana para proibir atividades (mesmo lícitas e baseadas no direito de propriedade individual) que alterem o perfil de fluxo, o sossego e a segurança da coletividade, não configurando tal proibição uma violação indevida ao direito de propriedade fracionária. A lógica aplica-se a imóveis comerciais: a limitação a perfis específicos de ocupação visa proteger o ecossistema interno do empreendimento.

Ao vedar peremptoriamente que os condomínios restrinjam as agremiações partidárias, o PL 5779/2025 mitiga a capacidade de autogestão civil. A alteração retroage para anular vontades coletivas pregressas e cria um cenário em que a lei federal determina os contornos de convivência de um espaço eminentemente privado, reduzindo a eficácia do instituto da convenção condominial.

5) Análise pelo teste de proporcionalidade

A formulação de políticas públicas que restringem direitos fundamentais, como a autonomia privada e a liberdade contratual, deve ser avaliada à luz do teste de proporcionalidade, adotado na teoria constitucional contemporânea. O teste examina três parâmetros sucessivos: adequação, necessidade (ou exigibilidade) e proporcionalidade em sentido estrito.

O primeiro subteste é a adequação: a medida é apta para atingir o fim almejado? O PL busca assegurar o pleno funcionamento da atividade partidária. A imposição de aluguel em qualquer edifício comercial, em tese, amplia o leque de espaços físicos disponíveis para as legendas. No entanto, a criação de eventuais tensões diárias de vizinhança e disputas judiciais com administrações condominiais pode ser disfuncional ao próprio ambiente pacífico de atuação política.

O segundo subteste diz respeito à necessidade: existem alternativas menos gravosas aos direitos fundamentais atingidos? A evidência sugere que o mercado imobiliário urbano já fornece amplas opções locatícias. Há estoques substanciais de lajes corporativas independentes, imóveis comerciais de rua, prédios de uso individual e galpões que prescindem de aprovação condominial complexa. Não se observa uma falha de mercado crônica ou exclusão absoluta que impeça os partidos de alocarem suas sedes. Conflitos isolados de discriminação poderiam ser tratados por vias judiciais ou mediação pontual, sem a necessidade de uma proibição legal generalizada que anula contratos vigentes.

O último critério é a proporcionalidade em sentido estrito, que pondera os custos e benefícios da intervenção. O benefício gerado é a facilitação marginal da escolha locacional para as agremiações. Em contrapartida, os custos envolvem a restrição da liberdade contratual dos proprietários e a elevação de ônus operacionais (segurança, seguros, desgaste de infraestrutura) impostos a terceiros que não participam da atividade partidária. A análise indica que os ônus transferidos à sociedade civil e à governança corporativa superam os benefícios representativos alcançados pela medida.

6) Isonomia: o tratamento diferenciado entre partidos e demais associações

A justificativa da proposição legislativa apoia-se no princípio da igualdade e no combate à discriminação institucional (art. 5º, caput da CF). Todavia, a análise do mecanismo legal proposto evidencia que a redação do PL introduz uma assimetria no tratamento dispensado às diferentes entidades de natureza civil.

A Constituição Federal assegura a liberdade de associação para fins lícitos, conferindo guarida não apenas aos partidos políticos, mas também a sindicatos, associações de classe, organizações não-governamentais (ONGs) e entidades religiosas. No regime jurídico civil contemporâneo, é comum e juridicamente aceito que condomínios comerciais estabeleçam limitações convencionais ao funcionamento de sedes sindicais, grandes ONGs e atividades comerciais com fluxo intenso, visando dimensionar o uso de elevadores, portarias e controle de ruídos.

Ao destacar exclusivamente as "agregiações partidárias" para isenção absoluta de qualquer vedação condominial, o PL 5779/2025 afasta-se da isonomia material. Cria-se, na prática, um regime jurídico privilegiado para uma categoria específica de locatário, em detrimento das demais associações constitucionais e dos proprietários. A razoabilidade desse tratamento heterogêneo não encontra fundamentação clara na justificativa da proposta.

Ademais, a introdução do §4º ao art. 7º da Lei nº 9.096/1995 pelo projeto, prevendo a nulidade de restrições e direito à reparação civil contra o locador ou condomínio, reforça essa excepcionalidade. A norma impõe aos demais condôminos o risco de passivos indenizatórios apenas pela tentativa de aplicar regras de destinação que permaneceriam inteiramente válidas caso o pretenso inquilino fosse outro tipo de entidade associativa civil.

7) Impactos econômicos previstos pelo setor imobiliário

A introdução obrigatória de atividades que divergem da vocação originalmente projetada para edifícios corporativos tem o potencial de gerar custos diretos e indiretos consideráveis. Cabe registrar, de antemão, a lacuna empírica existente na literatura acadêmica: não há estudos diretos que mensurem o impacto exato sobre preços imobiliários decorrente da obrigação legal e específica de aceitar sedes partidárias. Portanto, a análise depende de projeções setoriais e da observação de mecanismos correlatos, como a teoria do tenant mix (curadoria de inquilinos).

O conceito de tenant mix demonstra que o valor de empreendimentos comerciais de múltiplos ocupantes deriva, em grande parte, da sinergia e do controle do perfil das operações ali sediadas. Investidores e empresas pagam prêmios de locação mais elevados em troca de ambientes que ofereçam segurança controlada, previsibilidade de fluxo e neutralidade institucional. Quando restrições regulatórias impedem o proprietário de selecionar inquilinos consoante a estratégia do edifício, o ativo perde atratividade.

Em representação técnica encaminhada à Câmara dos Deputados, o Secovi-SP (Sindicato da Habitação) apresentou estimativas sobre os potenciais efeitos da adoção da medida para o setor. As projeções setoriais indicam que os condomínios corporativos de padrão Premium seriam os mais expostos. Segundo estimativas do Secovi-SP, a impossibilidade de controlar o tenant mix nesses edifícios poderia elevar a vacância entre 4 e 8 pontos percentuais e reduzir o valor de locação entre 12% e 18%.

A modelagem de valuation do mercado imobiliário ajuda a entender a dinâmica dessa desvalorização. O valor de mercado do ativo (V) é calculado pela divisão da Receita Operacional Líquida (NOI) pela taxa de capitalização (Cap Rate), pela fórmula $V = NOI \div \text{Cap Rate}$. A redução da atratividade do edifício comprime a arrecadação de aluguéis (diminuindo o NOI). Paralelamente, o aumento percebido do risco operacional eleva o prêmio de risco exigido pelo investidor (aumentando o Cap Rate). A combinação desses fatores resulta em perda de valor patrimonial que, conforme estimativas apresentadas pelo Secovi-SP, poderia oscilar de 10% a 20% nesses empreendimentos.

A infraestrutura dos empreendimentos mistos (mixed-use) e do varejo também seria tensionada. As dinâmicas partidárias envolvem sazonalidades com alta concentração de público em convenções e períodos eleitorais, o que pode não condizer com o dimensionamento de portarias, segurança e elevadores do condomínio. As estimativas do Secovi-SP apontam para a possibilidade de um incremento de 15% a 25% nos custos operacionais mensais de manutenção e segurança predial, os quais seriam rateados entre todos os condôminos.

Por fim, devem ser considerados os episódios pontuais que ilustram as externalidades de segurança atreladas a imóveis políticos. Eventos de conflito ou operações policiais em sedes partidárias, como os ocorridos em 2025, envolvendo invasão e depredação de um diretório em Diadema (SP) e o cumprimento de mandados judiciais (posteriormente anulados pelo TJ-SC, que

os classificou como "pescaria probatória" e apontou abusos de autoridade policial) em uma sede em Florianópolis (SC), denotam que essas instalações podem atrair dinâmicas de segurança peculiares. Ainda que episódicos e não representativos da rotina diária de todo diretório, esses fatores são suficientes para induzir as seguradoras a reclassificar os riscos patrimoniais do edifício, impactando atuarialmente o custo de operação de todo o condomínio.

8) Análise comparada e analogia cautelosa com Cedar Point Nursery

Para compreender os limites teóricos da intervenção estatal no direito de propriedade, é útil analisar debates em jurisdições estrangeiras. Na literatura focada em Law and Economics, o "direito de excluir" (right to exclude) é frequentemente apontado como um elemento organizador essencial da eficiência dos direitos de propriedade, por permitir aos proprietários coordenar externalidades.

Um precedente referencial sobre a matéria é a decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Cedar Point Nursery v. Hassid* (2021). O tribunal avaliou uma regulação do estado da Califórnia que obrigava produtores agrícolas a permitirem o acesso de ativistas sindicais às suas propriedades em horários e limites definidos. A Corte norte-americana entendeu que a imposição de acesso de terceiros consistia em uma "desapropriação per se" (per se taking) da faculdade de excluir, exigindo compensação do Estado.

Embora o precedente traga ricas considerações sobre governança privada, sua transposição direta para o cenário brasileiro exige extrema cautela. A referida decisão ampara-se na Takings Clause da 5ª Emenda dos EUA e em uma visão lockeana estrita, não possuindo efeito vinculante no Brasil. O arranjo constitucional brasileiro (arts. 5º, XXIII e 170, III) consagra a função social e, por conseguinte, admite um espectro mais largo de restrições administrativas sobre o direito dominial.

Ainda assim, a doutrina brasileira do Direito Administrativo adverte sobre os limites da intervenção. O jurista André Rodrigues Cyrino aponta para o risco das chamadas 'regulações expropriatórias', situações em que normas regulatórias, sob aparência legítima, esvaziam o conteúdo econômico da propriedade privada sem o devido processo expropriatório e sem indenização (RDA v. 267, 2014, p. 199-235).

No plano internacional, o International Property Rights Index (IPRI) de 2025, métrica acompanhada por formuladores de políticas e investidores, atribui ao Brasil a pontuação geral de 4,984 (ocupando a 58ª/126 posição global e a 6ª/21 na região). O subíndice do "Ambiente Legal e Político" é de 4,497, enquanto o pilar "Direitos de Propriedade Física" registra 5,468. Medidas legislativas que retroajam para alterar a gestão de ativos imobiliários em benefício de grupos específicos (como partidos políticos) podem repercutir negativamente sobre a percepção

institucional do ambiente legal brasileiro, na medida em que sinalizam menor previsibilidade contratual.

9) Recomendações Técnicas

Considerando a fundamentação jurídica, as evidências de economia urbana e os potenciais choques operacionais previstos pelo setor imobiliário, recomenda-se que o texto do PL 5779/2025 (e de seu apensado PL 4397/2024) não prospere em sua forma atual.

O ordenamento normativo deve buscar o fortalecimento da representatividade política por meio de medidas de Estado e fomento institucional adequados. A proteção ao exercício partidário é uma finalidade louvável. No entanto, ela deve ser alcançada através da ocupação e revitalização do vasto patrimônio público ocioso existente nos grandes centros urbanos ou no amplo mercado de imóveis autônomos cuja natureza locatícia e estrutural comporte tal atividade com eficiência.

A tentativa de assegurar o direito da agremiação partidária via supressão impositiva das ferramentas de gestão de risco e controle de uso dos condomínios comerciais constitui mecanismo de regulação inadequado. A preservação da Lei nº 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica) e o respeito às decisões colegiadas das assembleias de condomínio são garantias da segurança jurídica.

Recomenda-se a priorização de vias alternativas, tais como o estímulo à mediação em eventuais casos de quebras contratuais abusivas, dispensando-se, desta forma, legislações uniformizadoras que intervenham transversalmente na autonomia privada, onerem a cadeia de investidores em Real Estate e criem categorias privilegiadas nas relações regidas pelo Direito Civil.

10) Considerações finais

Em suma, a aprovação da vedação compulsória de cláusulas restritivas em imóveis comerciais para a instalação de agremiações partidárias produz efeitos sistêmicos desfavoráveis à sustentabilidade do mercado imobiliário. Embora a proposta repouse sobre o argumento da isonomia e da defesa da democracia, ela não atende aos testes balizadores de proporcionalidade que justificariam a intervenção do Estado nas relações privadas de locação e condomínio.

A desestabilização da autonomia dos condomínios, referendada pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) na gestão e destinação de suas unidades, implica um aumento prospectivo de vacância estrutural, elevação de custos de operação (via OPEX e taxas securitárias) e retração da capacidade de rentabilizar ativos institucionais. Trata-se, ademais, de um tratamento diferenciado

sem amparo para partidos frente a demais entes que também compõem o tecido do pluralismo social.

Preservar os contratos, o livre arranjo das convenções, e o equilíbrio entre a rentabilidade e o convívio nas infraestruturas comerciais representa a política pública mais segura. O fomento das instâncias políticas não encontra dependência necessária na alteração profunda das regras da propriedade civil particular, de modo que manter os diplomas legais vigentes em sua configuração atual, sem o acréscimo das vedações propostas pelo PL 5779/2025, revela-se a decisão legislativa prudente.

Referências bibliográficas:

- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei n.º 5.779, de 2025*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei n.º 4.397, de 2024*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024.
- CYRINO, André Rodrigues. Regulações expropriatórias: apontamentos para uma teoria. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 267, p. 199-235, set./dez. 2014.
- PROPERTY RIGHTS ALLIANCE. *International Property Rights Index 2025*. Washington, DC: PRA, 2025.
- SECOVI-SP. *Ofício: PL 5779/2025 - Restrição ao funcionamento de agremiações partidárias em imóveis comerciais*. São Paulo: Secovi-SP, 2026.
- SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). *REsp 1.884.483-PR*, Terceira Turma, Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, julgado em 23/11/2021.
- SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). *REsp 1.819.075-RS*, Quarta Turma, Relator p/ Acórdão: Min. Raul Araújo, julgado em 20/04/2021.
- SUPREMA CORTE DOS ESTADOS UNIDOS. *Cedar Point Nursery v. Hassid*, 141 S. Ct. 2063 (2021).

Elaboração técnica:



Daniel Galvêas

Analista de Políticas Públicas do Ranking dos Políticos

Revisado por:



Gabriel Jubran

Diretor de Relações Governamentais do Ranking dos Políticos



Luan Sperandio Teixeira

Diretor de Operações do Ranking dos Políticos