

27/09/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.354 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S)	:PARTIDO TRABALHISTA NACIONAL - PTN
ADV.(A/S)	:PAULO ROBERTO DE BASTOS GOMES
INTDO.(A/S)	:PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	:CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMENTA

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Federal nº 8.025/90. Decreto nº 99.266/90. Vedação de alienação dos imóveis residenciais administrados pelas Forças Armadas destinados à ocupação militar. Violação dos princípios da isonomia e da função social da propriedade. Não ocorrência. Conhecimento parcial. Improcedência da ação.

1. Disposições do decreto regulamentar revogadas por atos normativos posteriores, em momentos anteriores à propositura da ação. Improriedade jurídica do objeto de controle, pois, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, há de se analisar direito vigente. Precedente.

2. A atividade militar sujeita-se a condições específicas, tais como de regime jurídico e previdenciário, além de impor a seus membros atuação de elevada rotatividade nas diversas instalações espalhadas pelo País, mormente na Capital Federal, onde se encontram os comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. O Estatuto dos Servidores Militares da União estabelece como direito do militar e de seus dependentes o de residir em imóvel público federal ou equivalente (custeado pela União), quando disponível. Há, portanto, critério diferenciador de peso que legitima o tratamento diversificado dado pelo legislador aos imóveis destinados à ocupação por militares, a fim de excluí-los da referida alienação. Causa que justifica o tratamento diferenciado, sem que haja violação do princípio da isonomia.

ADI 2354 / SP

3. Igualmente, não há qualquer ofensa ao princípio da função social da propriedade, haja vista se tratar de imóvel público afetado (destinado) à residência de servidores públicos militares, e não de simples bem dominical que não não cumpre qualquer finalidade pública direta. A função social resta devidamente atendida, já que os imóveis em questão são afetados à utilidade pública (moradia dos servidores militares), sendo ainda inexpropriáveis, nos termos do § 2º do art. 2º da Lei nº 3.365/41.

4. Ação direta de inconstitucionalidade da qual se conhece em parte, relativamente à qual ela é julgada improcedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário de 20 a 26/9/2019, na conformidade da ata do julgamento, por unanimidade, em conhecer parcialmente da ação direta de inconstitucionalidade e, na parte conhecida, julgar a ação improcedente, nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli (Presidente).

Brasília, 27 de setembro de 2019.

Ministro Dias Toffoli
Presidente

27/09/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.354 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S)	:PARTIDO TRABALHISTA NACIONAL - PTN
ADV.(A/S)	:PAULO ROBERTO DE BASTOS GOMES
INTDO.(A/S)	:PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	:CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Partido Trabalhista Nacional (PTN) por meio da qual se questionam o art. 1º, § 2º, inciso I, da Lei nº 8.025/90 e os arts. 1º, § 1º, alínea c, e § 2º; 23, inciso II; e 26, inciso III, todos do Decreto nº 99.266/90, os quais tratam da alienação dos imóveis residenciais de propriedade da União situados no Distrito Federal, inclusive os vinculados ou incorporados ao Fundo Rotativo Habitacional de Brasília (FRHB). Eis o teor dos dispositivos questionados:

Lei nº 8.025/90

“Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a alienar, mediante concorrência pública e com observância do Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, os imóveis residenciais de propriedade da União situados no Distrito Federal, inclusive os vinculados ou incorporados ao Fundo Rotativo Habitacional de Brasília (FRHB).

(...)

§ 2º Não se incluem na autorização a que se refere este artigo, os seguintes imóveis:

I - os residenciais administrados pelas Forças Armadas, destinados à ocupação por militares;”

ADI 2354 / SP

Decreto nº 99.266/90

“Art. 1º Os imóveis residenciais de propriedade da União, situados no Distrito Federal, inclusive os vinculados ou incorporados ao Fundo Rotativo Habitacional de Brasília (FRHB), serão vendidos, no estado em que se encontram, na forma prevista neste decreto e sob a supervisão da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República - SAF/PR.

§ 1º Não serão vendidos os imóveis residenciais:

(...)

c) administrados pelas Forças Armadas, destinados à ocupação por militares;

(...)

§ 2º Incluem-se entre os imóveis a serem vendidos os administrados pelas Forças Armadas, ocupados por servidores civis.

(...)

Art. 23. São reservados, para atendimento das necessidades do Poder Executivo, os imóveis residenciais:

(...)

II - de que tratam as alíneas c e d do 1º do art. 1º;

(...)

Art. 26. Os imóveis de que tratam os incisos I a VI do art. 23, havendo disponibilidade, serão destinados exclusivamente ao uso, em caráter temporário:

(...)

III - pelos servidores indicados nas alíneas c e d do § 1º do art. 1º”.

Sustenta o autor que a vedação de alienação dos imóveis residenciais administrados pelas Forças Armadas destinados à ocupação militar cria distinção ofensiva ao princípio da igualdade, tolhendo o direito de aquisição do imóvel pelos servidores militares - assegurado aos servidores civis da União -, bem assim ofende o princípio da função social da propriedade.

Afirma, ainda, que o § 2º do art. 1º e os demais artigos do Decreto, ora impugnados, criam discriminação incompatível com o postulado

ADI 2354 / SP

constitucional da isonomia ao permitir aos servidores civis, mas não aos militares, a aquisição dos imóveis residenciais administrados pelas Forças Armadas.

Colhidas as informações sobre o pedido de medida cautelar, tanto o Congresso Nacional (fls. 204/210) como a Presidência da República (fls. 212/243) defenderam estarem ausentes os pressupostos necessários à concessão de liminar.

O então Relator, Ministro **Sepúlveda Pertence**, ante o decurso do tempo, renovou o pedido de informações às autoridades requeridas (fl. 245).

O Presidente da República prestou esclarecimentos (fls. 253/319) no sentido da (i) ausência de legitimidade ativa do autor, porque não possuía representação no Congresso Nacional quando da propositura da ação; (ii) perda parcial de objeto em relação aos dispositivos do decreto regulamentar, por revogação ou modificação substancial do conteúdo; e (iii) improcedência, quanto ao mérito, da ação.

O Congresso Nacional, por seu turno, manifestou-se no sentido da impossibilidade jurídica do pedido, em razão de a insatisfação do autor dirigir-se contra decreto meramente regulamentar, cuja apreciação é imprópria em sede de controle abstrato de constitucionalidade. No mérito, pugnou pelo não acolhimento do pedido (fls. 322/328).

O Advogado-Geral da União, em peça de fls. 330/343, opinou pelo não conhecimento da ação, em razão da falta de legitimidade do requerente, da prejudicialidade em relação ao Decreto nº 99.266/90, ou da impossibilidade jurídica do pedido, visto ser o ato meramente regulamentar. Opinou, ademais, pela ausência de ofensa aos princípios da igualdade e da função social da propriedade.

Por fim, o Procurador-Geral da República ofereceu parecer assim ementado:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Dispositivos de Lei Federal e de Decreto que vedam a alienação de imóveis residenciais destinados à ocupação militar. Alegada ofensa aos princípios constitucionais da isonomia (Art. 5º, da CF) e da

ADI 2354 / SP

função social da propriedade (art. 5º, XXIII, da CF). Revogação superveniente do Decreto. Inalienabilidade dos bens justificada pelas peculiaridades que envolvem a atividade militar. Função social atendida. Imóveis destinados especificamente à ocupação militar. Parecer pela prejudicialidade do pedido quanto à impugnação do Decreto, ante à perda superveniente de objeto. Quanto ao pedido restante, o parecer é pela improcedência da ação” (fl. 345).

É o relatório.

Junte-se aos autos e distribuam-se cópias aos Senhores Ministros (art. 9º da Lei nº 9.868/99 e art. 172 do RISTF).

A julgamento pelo Plenário.

27/09/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.354 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Como relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade em que se questiona a constitucionalidade da exclusão do rol de imóveis passíveis de alienação pela União, quando da edição da Lei Federal nº 8.025/90, daqueles imóveis afetados à ocupação por servidores militares.

Num primeiro momento, deixo de acolher a preliminar de ilegitimidade ativa do partido autor. O que se verifica nas informações prestadas pela Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça (fl. 269) é que o autor deixou de ter assento no parlamento federal após o ajuizamento da ação, e não antes.

Não obstante entendimento anterior da Corte sobre a prejudicialidade da ação nesses casos, **o atual posicionamento consagra a máxima de que a verificação da legitimidade ativa deve ser realizada no momento da propositura da ação, sem que a alteração supressiva da representatividade culmine em óbice à apreciação do pedido. Vide:**

“Agravo Regimental em Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Partido político. 3. Legitimidade ativa. Aferição no momento da sua propositura. 4. Perda superveniente de representação parlamentar. Não desqualificação para permanecer no pólo ativo da relação processual. 5. Objetividade e indisponibilidade da ação. 6. Agravo provido” (ADI nº 2.618/PR-AgR-AgR, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, Rel. p/ o ac. o Min. **Gilmar Mendes**, DJ de 31/3/06).

Outro ponto de necessário deslinde é a acatibilidade da ação em relação aos dispositivos do decreto regulamentar. Isso porque os preceitos questionados, quais sejam, os arts. 1º, § 1º, alínea c e § 2º; 23, inciso II e 26, inciso III, todos do Decreto nº 99.266/90, foram objeto de revogação pelo

ADI 2354 / SP

Decreto nº 647/92 e pelo Decreto nº 810/93.

Contudo, no caso, não se trata de prejuízo parcial da ação, uma vez que **a revogação dos dispositivos ocorreu em data anterior à propositura**, e não de forma superveniente. Trata-se, portanto, de impropriedade jurídica do objeto de controle, pois, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, há de se analisar lei ou ato normativo vigente.

“DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE ATO NORMATIVO JÁ REVOGADO, ANTES MESMO DE SUA PROPOSITURA: FALTA DE OBJETO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELOS SISTEMAS CONCENTRADO E DIFUSO (ART. 102, I, ‘a’, e III, ‘a’, ‘b’ e ‘c’ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). 1. No controle concentrado de constitucionalidade, exercido, com exclusividade, pelo Supremo Tribunal Federal, mediante o processo e julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade de ato normativo federal ou estadual, só lhe cabe verificar e declarar se este, ainda em vigor, está, ou não, em conflito com a Constituição de 1988 (art. 102, I, ‘a’, da C.F.). 2. Se o ato normativo já se encontrava revogado, antes mesmo da propositura da A.D.I., a esta falta objeto, pois não pode impugnar o que já não existe no ordenamento jurídico. 3. É irrelevante, no processo da A.D.I., a circunstância de a norma, já revogada, estar sendo, apesar disso, aplicada, em seus efeitos, em processo judicial de Mandado de Segurança, pois a decisão, que neste se profira, cautelar ou de mérito, tem eficácia apenas entre as partes que nele figuram, não, assim, ‘erga omnes’, não tendo, ademais, o condão de ressuscitar o dispositivo já sem vigência. 4. Tal decisão é impugnável, pelas vias próprias, como a da Suspensão de Segurança (art. 4º da Lei nº 4.348, de 26.06.1964), ou a do Recurso Extraordinário para esta Corte, se, confirmada a liminar, em julgamento final de mérito, ocorrerem os respectivos pressupostos, inclusive os previstos em qualquer das alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’ do inc. III do mesmo art. 102 da C.F. 5.

ADI 2354 / SP

A.D.I. não conhecida, por falta de objeto, no momento mesmo da propositura, prejudicado o requerimento de medida cautelar” (ADI 1.436/ES-MC, Rel. Min. **Sydney Sanches**, DJ de 22/11/96).

Portanto, não conheço da ação quanto aos arts. 1º, § 1º, alínea c e § 2º; 23, inciso II e 26, inciso III, todos do Decreto nº 99.266/1990.

Resta, nesse passo, a verificação da constitucionalidade do art. 1º, § 2º, inciso I, da Lei nº 8.025/90. Nele se excluem da alienação promovida pela União os imóveis residenciais administrados pelas Forças Armadas destinados à ocupação militar.

Com efeito, os bens públicos são, em regra, inalienáveis, na forma do art. 100 do atual Código Civil e do art. 67 do Código Civil anterior, a não ser quando desafetados de sua destinação pública, o que depende da anuência do Poder Legislativo (art. 17 da Lei nº 8.666/93).

Parte-se, por conseguinte, da necessidade de interpretação restritiva das regras versadas sobre a alienação dos bens imóveis da Administração, sendo objetivamente legítimo que o ato legislativo fizesse restrições ao ato de liberalidade do ente político central.

A questão maior posta em discussão refere-se à constitucionalidade, ou não, da vedação do direito de compra aos servidores militares - contida no art. 6º da Lei nº 8.025/90 -, o qual era assegurado aos demais ocupantes dos imóveis residenciais passíveis de alienação na data de edição da norma.

Alega o autor que referida exclusão teria ofendido o princípio da isonomia, na medida em que ausente qualquer critério justo de diferenciação entre os servidores militares e os outros servidores civis da União.

Todavia, não assiste razão ao requerente.

Como bem ressaltado por todos os atores do processo, a atividade militar sujeita-se a condições específicas, tais como de regime jurídico e previdenciário, além de impor aos seus membros atuação de elevada rotatividade nas diversas instalações espalhadas pelo País, mormente na

ADI 2354 / SP

Capital Federal, onde se encontram os comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. A esse respeito, salienta a Advocacia-Geral da União:

“Essa mobilidade decorre, inclusive, do dever de deslocamento do militar no interesse do serviço, conforme previsto no art. 50, alínea ‘j’, da Lei nº 6.880, de 09 de dezembro de 1983, que também assegura ao militar, no item 2 da alínea ‘i’ desse mesmo dispositivo, o direito de habitação em imóvel sob a responsabilidade da União.

Portanto, foi essa singular característica da atividade militar que levou o legislador ordinário a manter os imóveis administrados pelas Forças Armadas inalienáveis, ou seja, dar-lhes tratamento diferenciado em relação aos servidores civis na questão inerente à aquisição dos imóveis funcionais.

Todavia, esse tratamento diferenciado, como já ressaltado, não importa ofensa ao princípio da isonomia, pois o que a Constituição da República veda, segundo averte Alexandre de Moraes, ‘são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas (...)’” (fl. 338).

Como mencionado, o Estatuto dos Servidores Militares da União estabelece como direito do militar e de seus dependentes o de residir em imóvel público federal ou equivalente (custeado pela União), quando disponível. **Vide:**

“ Art. 50. São direitos dos militares:

(...)

IV - nas condições ou nas limitações impostas na legislação e regulamentação específicas:

(...)

i) a moradia para o militar em atividade, compreendendo:

1 - alojamento em organização militar, quando aquartelado ou embarcado; e

2 - habitação para si e seus dependentes; em imóvel sob a responsabilidade da União, de acordo com a disponibilidade existente.”

ADI 2354 / SP

Por essa razão, há sim critério diferenciador de peso que legitima o tratamento diversificado dado pelo legislador aos imóveis destinados à ocupação por militares, a fim de excluí-los da referida alienação. Não vislumbro, portanto, qualquer violação do princípio da igualdade.

Igualmente, não resta presente qualquer ofensa ao princípio da função social da propriedade, haja vista se tratar de imóvel público afetado (destinado) à residência de servidores públicos militares, e não simples bem dominical que não cumpre qualquer finalidade pública direta.

As definições de função social da propriedade urbana e de função social da propriedade rural estão delineadas nos arts. 182, § 2º, e 186 da Constituição Federal, os quais têm a seguinte redação:

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”

“Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.”

ADI 2354 / SP

Ora, não há razão para se afirmar o não atendimento da função social pelos referidos imóveis. Primeiramente porque, quanto às propriedades rurais, sendo a União responsável pelo ato desapropriatório por interesse social, não faria sentido invocar o instituto em face de bem que já lhe pertence. Em segundo lugar porque, quanto aos imóveis de cunho urbano - que acredito seja o caso dos autos -, a função social resta devidamente atendida, já que afetados à utilidade pública (moradia dos servidores militares), sendo ainda inexpropriáveis, nos termos do § 2º do art. 2º da Lei nº 3.365/41.

Ressalto, por fim, que a jurisprudência da Corte, de longe, não reconhece o direito dos servidores militares à aquisição dos referidos imóveis. Confirmam-se os seguintes precedentes sobre o tema:

“Imóvel funcional: os imóveis residenciais administrados pelas Forças Armadas e destinados à ocupação por militares não são passíveis de alienação aos ocupantes (L. 8.025/90, art. 1º, § 2º): precedentes” (RMS nº 24.220/DF-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro **Sepúlveda Pertence**, DJ de 19/8/05).

“IMÓVEL FUNCIONAL - ADMINISTRAÇÃO PELAS FORÇAS ARMADAS - CONFIGURAÇÃO. Prescinde de termo de entrega a demonstração de o imóvel vir sendo administrado pelas Forças Armadas. Revela a gerência o fato de a ocupação por militar haver ocorrido mediante termo de locação e responsabilidade (Aeronáutica) ou, simplesmente, de responsabilidade (Exército) subscrito pelo Ministério respectivo. IMÓVEL FUNCIONAL - AQUISIÇÃO - MILITAR. A teor do disposto na alínea ‘c’ do § 1º do artigo 1º da Lei nº 8.025/90, os imóveis residenciais administrados pelas Forças Armadas e destinados à ocupação por militares não são passíveis de alienação” (RMS nº 21.999/DF, Segunda Turma, Relator o Ministro **Marco Aurélio**, DJ de 7/8/98).

“Mandado de segurança. Recurso ordinário. 2. Acórdão

ADI 2354 / SP

do STJ que denegou segurança impetrada por ocupantes de imóveis funcionais administrados pelo Ministério da Aeronáutica, em que visavam os impetrantes a concessão da ordem com vistas à aquisição dos respectivos imóveis, nos termos da Lei nº 8.025, de 1990. 2. Alegação de que a Lei nº 8.025 exclui da venda os imóveis funcionais administrados pelas Forças Armadas ‘destinados à ocupação por militares’, sem vedar a ‘alienação dos imóveis a militares’. 3. Parecer da Procuradoria-Geral da República no sentido da manutenção da decisão recorrida. 4. Não caracterizado direito líquido e certo à aquisição dos imóveis cuja posse tiveram os impetrantes enquanto militares da ativa, tratando-se como sucede de imóveis sujeitos à administração de Ministério Militar e assim excluídos de venda. 5. Recurso ordinário a que se nega provimento” (RMS 21.788/DF, Segunda Turma, Relator o Ministro **Néri da Silveira**, DJ de 20/4/01).

Ante o exposto, conheço em parte a ação direta de inconstitucionalidade e, quanto a essa parte, julgo a ação improcedente.
É como voto.

27/09/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.354 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **PARTIDO TRABALHISTA NACIONAL - PTN**
ADV.(A/S) : **PAULO ROBERTO DE BASTOS GOMES**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de cautelar, ajuizada pelo Partido Trabalhista Nacional – PTN, na qual postula seja declarada a inconstitucionalidade do art. 1º, § 2º, I, da Lei Federal nº 8.025/1990 e dos arts. 1º, § 1º, “c”, e § 2º; 23, II; e 26, III, do Decreto nº 99.266/1990, por alegada afronta aos artigos. 5º, caput, XXII e XXIII; 170, III; e 182, § 2º, da Constituição Federal.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Lei Federal 8.025/90

Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a alienar, mediante concorrência pública e com observância do Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, os imóveis residenciais de propriedade da União situados no Distrito Federal, inclusive os vinculados ou incorporados ao Fundo Rotativo Habitacional de Brasília (FRHB).

(...)

§ 2º Não se incluem na autorização a que se refere este artigo, os seguintes imóveis:

I - os residenciais administrados pelas Forças Armadas, destinados à ocupação por militares.

Decreto 99.266/1990:

ADI 2354 / SP

Art. 1º Os imóveis residenciais de propriedade da União, situados no Distrito Federal, inclusive os vinculados ou incorporados ao Fundo Rotativo Habitacional de Brasília (FRHB), serão vendidos, no estado em que se encontram, na forma prevista neste decreto e sob a supervisão da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República - SAF/PR.

§ 1º Não serão vendidos os imóveis residenciais:

(...)

c) administrados pelas Forças Armadas, destinados à ocupação por militares;

(...)

§ 2º Incluem-se entre os imóveis a serem vendidos os administrados pelas Forças Armadas, ocupados por servidores civis.

(...)

Art. 23. São reservados, para atendimento das necessidades do Poder Executivo, os imóveis residenciais:

(...)

II - de que tratam as alíneas c e d do 1º do art. 1º;

Art. 26. Os imóveis de que tratam os incisos I a VI do art. 23, havendo disponibilidade, serão destinados exclusivamente ao uso, em caráter temporário:

(...)

III - pelos servidores indicados nas alíneas c e d do § 1º do art. 1º;

Sustenta o requerente que os dispositivos impugnados contrariam o princípio da isonomia e o da função social da propriedade, ao excluïrem a possibilidade de venda de imóveis da União, administrados pelas Forças Armadas, destinados à ocupação por militares, em contraposição à autorização para sua alienação quando ocupados por civis.

É o relatório.

Preliminarmente, observo ter ocorrido a perda de objeto da ação, no

ADI 2354 / SP

tocante aos dispositivos impugnados do Decreto 99.266/1990, os quais foram objeto de alteração substancial posteriormente ao ajuizamento da demanda.

A questão fulcral em debate, posta no Decreto impugnado, versa sobre a eventual inconstitucionalidade da vedação da venda de imóveis residenciais da União, administrados pelas Forças Armadas, destinados à ocupação por militares, máxime quando contrastada com a autorização para sua alienação se ocupados por servidores civis (art. 1º, §1º, c, e §2º).

Ocorre que o Decreto 99.266/1990 foi alterado substancialmente pelo Decreto 647/1992 sendo que, na nova redação, não mais consta a possibilidade de venda a civis de imóveis administrados pelas Forças Armadas por eles ocupados. Em outras palavras, pela nova disciplina normativa estabelecida, todos os imóveis administrados pelos Ministérios Militares e pelo Estado-Maior das Forças Armadas, independentemente de sua ocupação por civis ou militares, passaram a ser inalienáveis.

De outro lado, os arts. 23 e 26 do Decreto, também impugnados na presente ação direta, foram revogados expressamente pelo Decreto 810/93.

A jurisdição constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado ou cuja eficácia já tenha se exaurido, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais (ADI 709, Rel. Min. PAULO BROSSARD, DJ de 20/6/1994, ADI 3885, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, DJe de 28/6/2013; ADI 2971 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 13/2/2015; ADI 5159, Rel.^a Min.^a CÁRMEN LÚCIA, DJe de 16/2/2016; e ADI 3408 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 15/2/2017), sob pena de transformação da jurisdição constitucional em instrumento processual de proteção de situações jurídicas pessoais e concretas (ADI 649-5/RN, Pleno, Rel. Min. PAULO BROSSARD, DJ de 23/9/1994; ADI 870/DF QO, Pleno, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 20/8/1993). Nas hipóteses de revogação do ato impugnado, antes do julgamento final da ação, ocorrerá a prejudicialidade desta, por perda do objeto, (ADI QO 748-3/RS, Pleno,

ADI 2354 / SP

Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 15/10/2006).

Ainda que assim não fosse, observo que o Decreto 99.266/1990 foi editado para regulamentar a Lei 8.025/1990, tratando-se de ato normativo *secundário* inapto a suscitar o controle abstrato de constitucionalidade por esta Corte (ADI 4.095 AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Pleno, DJe 6/11/2014, ADI 4.127 AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Pleno, DJe de 5/11/2014)

Assim, CONHEÇO DA AÇÃO APENAS EM PARTE, reconhecendo como prejudicado o exame dos dispositivos impugnados do Decreto 99.266/1990.

Passo a analisar o mérito no tocante à suposta inconstitucionalidade do art. 1º, §2º, I, da Lei 8.025/1990.

Não vislumbro ofensa das normas legais citadas ao princípio da isonomia, como pretende o autor. Referido princípio, entendido em sua vertente material, admite o tratamento diferenciado a pessoas em situações distintas.

Consoante já tive oportunidade de observar:

“A desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionais protegidos.” (Direito Constitucional, 33ª edição, Atlas, 2017, pp. 36/37).

Como bem salientado pela Procuradoria-Geral da República: “Na hipótese dos autos, o tratamento diferenciado conferido aos imóveis residenciais destinados à ocupação militar, consubstanciado em sua inalienabilidade, encontra

ADI 2354 / SP

justificação nas características peculiares da atividade militar, que exige a mobilidade dos servidores pelo território nacional. A necessidade de cumprimento da função constitucional das Forças Armadas legitima a afetação dos bens em questão, sem que disso resulte afronta ao princípio da isonomia”.

Tampouco identifico violação ao princípio constitucional da função social da propriedade, princípio este que me parece bem atendido com a finalidade atribuída aos imóveis em questão, consentânea com a missão constitucional dos integrantes das Forças Armadas e com a mobilidade que lhes caracteriza.

Observo, por fim, que a jurisprudência desta Corte reconhece a validade da vedação posta no art. 1º, §2º, da lei impugnada:

IMÓVEL FUNCIONAL ADMINISTRADO PELAS FORÇAS ARMADAS OCUPADO POR CIVIL. ALIENAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DO ART. 1º, § 2º, DA LEI 8.025/90. O art. 1º, § 2º, da Lei 8.025/90 - que veda alienação de imóveis residenciais administrados pelas Forças Armadas “destinados à ocupação de militares” - impõe restrição sobre a coisa e não sobre a pessoa. Em outras palavras, a limitação recai sobre o imóvel e não sobre o militar, de tal sorte que a permissão de compra pelo civil constitui interpretação deturpada da legislação. 2. A circunstância de o imóvel residencial ser administrado pelas Forças Armadas evidencia função precípua de ser destinado à ocupação de militar, de forma que excepcional ocupação por civil não o desafeta, nem o desnatura. 3. O imóvel objeto do litígio não pode ser alienado, porque incide o óbice do art. 1º, § 2º, da Lei 8.025/90. 4. Recurso ordinário em mandado de segurança ao qual se nega provimento. (RMS 32.111, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 6/4/2016, grifo nosso).

No mesmo sentido: RMS 24.220 AgR, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJ de 19/8/2005; RMS 21.999, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, DJ de 7/8/1998; RMS 21.788, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, Segunda Turma, DJ de 20/4/2001.

ADI 2354 / SP

Concluo, portanto, pela constitucionalidade das normas legais impugnadas.

Ante o exposto, acompanho o eminente Relator, e CONHEÇO DA AÇÃO APENAS EM PARTE, reconhecendo como prejudicado o exame dos dispositivos impugnados do Decreto 99.266/1990. No mérito, JULGO IMPROCEDENTE a ação, na parte em que conhecida.

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.354

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

REQTE.(S) : PARTIDO TRABALHISTA NACIONAL - PTN

ADV.(A/S) : PAULO ROBERTO DE BASTOS GOMES (4494/DF)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu parcialmente da ação direta e, nessa parte, julgou-a improcedente, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 20.9.2019 a 26.9.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário