AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — DECRETO REGULAMENTAR — ILEGALIDADE

— Se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade. Neste caso, não há falar em inconstitucionalidade. Somente na hipótese de não existir lei que preceda o ato regulamentar, é que poderia este ser acoimado de inconstitucional, assim sujeito ao controle de constitucionalidade.

— Ato normativo de natureza regulamentar que ultrapassa o conteúdo da lei não está sujeito à jurisdição constitucional concentrada. Precedentes do STF: ADIns n.os 311-DF e 536-DF.

— Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 589
Requerente: Partido Democrático Trabalhista — PDT
Requerido: Presidente da República e Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização
Relator: Sr. Ministro CARLOS VELLOSO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por decisão unânime, não conhecer da ação e, em conseqüência, julgar prejudicado o pedido de medida cautelar.

Brasília, 20 de setembro de 1991. *Sydney Sanches,* Presidente; *Carlos Velloso,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Carlos Velloso: O Partido Democrático Trabalhista ajuíza ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de suspensão liminar, "da letra 'c', do inciso III, do art. 38, do Decreto nº 99.463, de 16.8.90, bem como das Resoluções n.os 5, 6 e 7, da Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização, criada pela Lei nº 8.031, de 12.4.90, e do Edital nº PND-A-01/91/Usiminas, de 29.5.91, emanados com suporte no referido dispositivo legal, com base na alínea 'p', do inciso I, do art. 102, da Lei Maior".

Esclarece que a ação, que é norteada pelo princípio da legalidade, "intenta demonstrar a violação dos arts. 2º e 5º, nº II, c/c o art. 84, IV, 2ª parte, e ainda arts. 48, XI, e 61, II, 'e', da Constituição Federal".

Sustenta que os atos normativos objeto da causa "extrapolaram do conteúdo da Lei nº 8.031/90, a cujo propósito só lhes cabia a função regulamentar, para dar-lhe fiel execução". A seguir, o autor indica o dispositivo que entende ser inconstitucional. Está na inicial:

"II — A inconstitucionalidade

O dispositivo legal que se quer declarar inconstitucional está assim redigido, *verbis*:

'Art. 38. No pagamento do preço de aquisição dos bens referidos no art. 4º, por autorização da Comissão Diretora:

(...)

III — o adquirente de participação societária ou de elementos do ativo patrimonial de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização poderá, no todo ou em parte:

a) (...)

b) (...)

c) adotar outras formas de pagamento definidas em resolução da Comissão Diretora, inclusive a assunção de dívidas do controlador.'

No entanto, a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que o referido decreto veio regulamentar, dispõe em seu art. 16, incs. I a III, 'de forma exaustiva', as únicas formas de pagamento possíveis para as alienações previstas no Programa Nacional de Desestatização.

Assim, configura-se, a toda evidência, o vício de que padece o supratranscrito dispositivo do Decreto nº 99.463/90 e, de resto, as Resoluções e o Edital já mencionados que, repita-se, foram editados com suporte naquele dispositivo.

Com efeito, o Poder Executivo não tem competência para alterar o conteúdo da lei que se propõe regulamentar, máxime quando, frise-se, inseriu em regulamento disposição que pretendera ver aprovada pelo Congresso Nacional, mas que foi por este extirpada da Medida Provisória a ele encaminhada, que se converteu na lei regulamentada.

Na verdade, o Decreto nº 99.463/90, através do seu art. 38, III, subverteu a ordem constitucional ao inovar os comandos restritivos decorrentes da Lei nº 8.031/90, matéria que, pelos arts. 48, XI, e 61, II, *e*, da Constituição, e em homenagem ao princípio da legalidade, em suas vertentes de reserva de lei e preferência de lei, dependeria de nova manifestação do Congresso Nacional, com a sanção, e não com a substituição, do Presidente da República. Seguiram-se-lhe as Resoluções e o Edital citados que, havendo recebido atribuições 'paralegislativas' reincidiram na invasão de competência juspolítica do Poder Legislativo.

Violado foi, portanto, o art. 2º da Constituição em conexão com o art. 84, IV, 2ª parte, na medida em que a independência do Poder Legislativo se viu postergada pelo Poder Executivo, que, insista-se, ultrapassou as lindes do legítimo poder regulamentar que lhe competia exercer." (fls. 3-4)

Dá notícia, após, que o Procurador-Geral da República encaminhou representação ao Congresso Nacional, para que este, na forma do disposto no art. 49, V, sustasse o ato normativo expedido com exorbitância do poder regulamentar.

Conclui por pedir o deferimento da cautelar, já que o leilão das ações está marcado para o dia 24 do corrente mês, e formula o pedido definitivo:

"IV — Do pedido definitivo.

Isto posto, demonstrados os vícios do art. 38, III do Decreto nº 99.463/90; das Resoluções CD/PND n.os 5, 6 e 7 e do Edital nº PND-A-01/91/Usiminas, manifestamente inconstitucionais, o Partido Democrático Trabalhista vem requerer a V. Exa. acompanhado pela maioria absoluta dos eminentes Ministros desse excelso Tribunal, seja declarada a inconstitucionalidade dos referidos dispositivos legais.

Requer, finalmente, em atenção ao disposto no § 1º, do art. 103, da Constituição Federal, seja ouvido o douto Procurador-Geral da República." (fl. 6).

Os autos me foram distribuídos ontem e me vieram conclusos ao final do expediente. Trago o feito à apreciação do Plenário, hoje, tendo em vista o pedido da liminar e a informação no sentido de que o leilão das ações está marcado para o próximo dia 24, terça-feira.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso (Relator): Sr. Presidente, o autor afirma, na inicial, que o decreto regulamentar, expedido pelo Sr. Presidente da República, foi além da lei, pelo que exorbitou do poder regulamentar, ao estabelecer, o art. 38, III, "c", do Decreto 99.463, de 16.08.90, que poderiam ser adotadas outras formas de pagamento definidas em resolução da Comissão Diretora, inclusive a assunção de dívidas do controlador. Ora, sustenta o autor, a Lei 8.031, de

12.4.90, "que o referido decreto veio regulamentar, dispõe, em seu art. 16, incisos I a III, de forma exaustiva, as únicas formas de pagamento possíveis para as alienações previstas no Programa Nacional de Desestatização". Os demais atos impugnados seguem na linha do decreto regulamentar, vale dizer, "extrapolaram do conteúdo da Lei nº 8.031/90".

A questão, assim visualizada, não é de inconstitucionalidade. Se o ato regulamentar extrapola do conteúdo da lei, pratica ilegalidade. Há caso, lembrei em trabalho doutrinário que escrevi sobre o tema — "Do Poder Regulamentar", RDP, 65/39 — em que o regulamento, no sistema constitucional brasileiro, pode ser acoimado de inconstitucional, ou seja, "no caso de não existir lei que os preceda. Porque, existindo lei, ultrapassando o regulamento a lei, o caso é de ilegalidade". E acrescentei, mencionando o RE 93.545-SP, em RTJ 99/1.366, no qual o eminente Ministro Décio Miranda registrou: "Sempre entendi que o regulamento contrário à lei é ilegal, não sendo necessário declarar que é inconstitucional. É verdade que às vezes se tem declarado a inconstitucionalidade de regulamento, mas não porque ofendam à lei — é que, sem lei nenhuma que os preceda, ofendem a Constituição."

Na ADIn nº 536-7-DF, de que fui relator, a questão se apresentou como de ilegalidade. Decidiu então esta Corte:

"Ementa: Constitucional. Administrativo. Tributário. Instrução Normativa: Natureza. CTN, art. 100.

I — Os atos normativos expedidos pelas autoridades fazendárias têm por finalidade interpretar a lei ou o regulamento no âmbito das repartições fiscais. CTN, art. 100.

I — Destarte, se essa interpretação vai além da lei, a questão é de ilegalidade e não de inconstitucionalidade, pelo que esse ato normativo não está sujeito à jurisdição constitucional concentrada.

II — Precedente do Supremo Tribunal Federal: ADIn nº 311-9-DF.

III — Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida."

No voto que proferi por ocasião do citado julgamento, invoquei o decidido na ADIn nº 311-9-DF, também por mim relatada, em que outro não fora o entendimento desta Corte Suprema.

A questão aqui posta, pois, não é de inconstitucionalidade, mas será de mera ilegalidade, já que o decreto regulamentar teria ido além da lei. Por isso, não estão os atos regulamentares sujeitos à jurisdição constitucional concentrada.

Do exposto, não conheço da ação.

VOTO

O Sr. Ministro Ilmar Galvão: Sr. Presidente, o eminente Relator demonstrou que, ainda houvesse exorbitância por parte do decreto regulamentar, em relação à lei, o caso não seria de inconstitucionalidade, mas de ilegalidade. Penso da mesma forma, razão pela qual acompanho o Relator, não conhecendo da ação.

EXTRATO DA ATA

ADIn 589-8-DF (medida liminar) Rel.: Min. Carlos Velloso. Reqte.: Partido Democrático Trabalhista — PDT (Adv.: Gustavo Henrique Caputo Bastos). Reqdo.: Presidente da República e Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização.

Decisão: por votação unânime, o Tribunal não conheceu da ação e, em conseqüência, julgou prejudicado o pedido de medida cautelar. Votou o Presidente. Plenário, 20.9.91.

Presidência do Sr. Ministro Sydney Sanches. Presentes à sessão os Srs. Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octavio Gallotti, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Célio Borja, Paulo Brossard e Sepúlveda Pertence.

Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva, substituto.