REGULAMENTO — ILEGALIDADE — CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

— Se o regulamento ultrapassa a lei, o caso é de ilegalidade.

— Os atos regulamentares não estão sujeitos à jurisdição constitucional concentrada.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 590 (Despacho do Relator)
Requerente: Partido dos Trabalhadores
Requerido: Presidente da República
Relator: Sr. Ministro CARLOS VELLOSO

DESPACHO

Vistos. O Partido dos Trabalhadores propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, contra a alínea "c", do inc. III, do art. 38, do Decreto nº 99.463, de 16.8.90, sustentando, em síntese, que o dispositivo regulamentar objeto da causa extrapola da norma legal regulamentada, a Lei nº 8.031, de 12.4.90. Está na inicial:

"35. Como se depreende da análise do dispositivo em tela, é possível concluir-se que a edição de decretos está condicionada aos ditames da lei, não podendo substituí-la, alterá-la, modificá-la, anulá-la, ou utilizar-se de qualquer outro artifício que vise a prejudicar a sua vigência e sua plena eficácia.

36. Não fosse estes limites, estaria se autorizando o Poder Executivo, através do presidente da República, a legislar supletivamente ao Poder Legislativo, impondo a sua vontade, subvertendo, assim, o equilíbrio e a independência entre os Poderes constituídos.

57. A Constituição, nem pela mais tendenciosa hermenêutica, autoriza o presidente da República a extrapolar os limites de seu poder regulamentar. Em lugar nenhum está escrito que dispositivo rejeitado pelo Congresso Nacional possa ser restabelecido por espécie normativa de categoria hierarquicamente inferior. Admitir esta possibilidade é extrapolar a ordem constitucional vigente.

38. Não há palavras sem significado na lei. Esta premissa básica sempre útil se reveste de extrema relevância no caso ora analisado, dadas as prorrogações de suas conseqüências.

39. Observemos, no detalhe, a importância do vocábulo fiel, contido no inciso IV, do art. 84 da CF. Vejamos, pois, qual o sentido deste vocábulo, segundo Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, autor do Novo Dicionário da Língua Portuguesa:

'Fiel — que é digno de fé; que cumpre aquilo a que se obriga; leal; honrado; íntegro...'

40. Note-se que no inciso IV, do art. 84 da CF consta '...expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução' (fl. 10).

Pede a concessão da medida cautelar, informando que o leilão das ações está marcado para o próximo dia 23, terça-feira. E conclui:

'Ante o exposto, com todo o acatamento, requer se digne Vossa Excelência a conhecer a presente ação, bem como a examinar fundamentos e forma, e depois de tudo processado segundo as regras de estilo, seja determinada a citação do Excelentíssimo Sr. Presidente da República, para que, querendo, conteste a presente ação, acompanhando todos os seus trâmites, exercendo assim o direito de ampla defesa, e após, considerando o *fumus boni jure* e o *periculum in mora*, seja concedida medida liminar *inaudita altera pars*, declarando a inconstitucionalidade da alínea *c* do inciso III, do art. 38 do Decreto nº 99.463, de 16 de agosto de 1990, que regulamenta a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que cria o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências, por afrontar a Constituição Federal, nos seus arts. 1º, 2º, 5º, II, e 84, IV' (fl. 15).

Os autos foram distribuídos hoje, 20.9.91, ao final do expediente e me vieram conclusos.

Decido.

Informa o autor que o leilão das ações será realizado no próximo dia 24, terça-feira. Destarte, não tenho como submeter a questão à apreciação do Plenário, que se reunirá apenas no dia seguinte, quarta-feira, dia 25. Devo examinar a questão, pois, solitariamente, certo que esse exame se torna, a esta altura, de certa forma fácil, tendo em vista que o Plenário, apreciando, hoje, ação igual, a ADIn. nº 589-8-DF, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista, por mim relatada, decidiu:

'Constitucional. Administrativo. Decreto regulamentar. Controle de constitucionalidade concentrado. I — 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. II — Ato normativo de natureza regulamentar que ultrapassa o conteúdo da lei não está sujeito à jurisdição constitucional concentrada. Precedente do STF: ADIns n.os 311-DF e 536-DF. III — Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.'

No meu voto, que foi acolhido pelo Plenário, disse eu:

"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 16.8.90, 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."

Nesta ação, repito, discute-se matéria igual à que foi examinada e decidida na citada ADIn nº 589-9-DF. Caso igual requer, evidentemente, decisão igual.

Do exposto, na forma do disposto no art. 21, § 1º do Regimento Interno e tendo em vista a urgência reclamada, conforme anteriormente ficou expresso, nego seguimento ao pedido.

Publique-se.

Brasília, 23 de setembro de 1991. — *Carlos Velloso*, Relator.

Decisão: A Turma conheceu do recurso e lhe deu provimento para declarar a competência da Justiça Comum. Unânime. Impedido o Min. Ilmar Galvão. 1ª Turma, 24.9.91.