

# O VETO PRESIDENCIAL À MP N. 82

## EFEITOS JURÍDICOS

PAULO HENRIQUE KUHN

*Advogado da União, Coordenador-Geral de Legislação e Jurisprudência,  
Consultoria Jurídica no Ministério dos Transportes*

*Sumário:* 1. Considerações acerca da oportunidade da Medida Provisória 82/2002; – 2. Da Natureza Jurídica das Medidas Provisórias; – 3. Do Trâmite Legislativo das Medidas Provisórias; – 4. Dos Efeitos das Medidas Provisórias com o Texto Modificado por Emendas de Mérito; – 5. Da Ausência de Decreto Legislativo; – 6. Do Trâmite Legislativo da Medida Provisória 82/2002; – 7. Da Vigência e da Eficácia da Medida Provisória 82/2002; – 8. Da Relevância e Urgência da Medida Provisória 82/2002; – 9. Do Interesse dos Entes Federativos com Relação à Transferência de Domínio das Rodovias Federais; – 10. Dos Repasses Financeiros já Efetivados; – 11. Quanto aos Bens Públicos; – 12. Conclusão.

1 - O presente artigo é fruto da necessidade de se enfrentarem os efeitos advindos da MP 82/2002, que autorizou a União a transferir aos Estados e ao Distrito Federal o domínio de parte de sua malha rodoviária, e que, após a celebração de vários Termos de Transferências com diversas entidades da Federação, teve seu projeto de lei de conversão vetado integralmente pelo Presidente da República, veto este mantido pelo Congresso Nacional, circunstância que levou alguns entes da Federação a questionarem os atos praticados em decorrência da Medida Provisória, afirmando que os Termos de Transferência firmados com a União são ilegítimos, porque a Medida Provisória n. 82/2002 que os autorizava não foi convertida em lei, nem foi editado pelo Congresso Nacional o decreto

legislativo previsto no parágrafo 3º do artigo 62 da CF/88, com o fim de disciplinar as relações jurídicas decorrentes da medida provisória, circunstância que tornou sem efeito a referida norma, bem como os Termos de Transferência de Domínio.

2 - Aduzem ainda os entes da Federação que os repasses financeiros já efetivados pela União aos Estados não podem ser revertidos, por entenderem que se trata de transferências voluntárias vinculadas à utilização nas rodovias federais.

3 - Em vista disso, sustentam que os atos praticados com o objetivo de efetivar as transferências de domínio devem ser revogados, para que as rodovias federais objeto dos Termos de Transferência permaneçam sob o domínio da União, ante a ausência

de autorização legal para a prática do ato.

4 - De início, vislumbro necessária uma análise acerca das circunstâncias que envolveram a edição da Medida Provisória n. 82/2002.

### 1. Considerações Acerca da Oportunidade da MP 82/2002

5 - A Medida Provisória em questão foi considerada oportuna nos termos da E.M.I n. 304-A MF/MT/AGU/CCIVIL, de 12 de dezembro de 2002, porque, ao longo dos últimos anos que precederam sua edição, alguns Estados da Federação empreenderam obras de manutenção e de melhorias em estradas de rodagem federais.

6 - Algumas dessas obras foram executadas ao abrigo de convênios e com planos de trabalho e de aplicação claramente especificados, definindo as responsabilidades da União e dos Estados.

7 - Entretanto, existiram outras obras que foram realizadas sem o abrigo de convênios ou no abrigo desses, mas sem planos de trabalho e de aplicação de recursos, ou fora dos limites de especificações nesses estabelecidos, obras estas executadas por conta e risco dos Estados.

8 - Nesse contexto, foi recomendável que a União transferisse

o domínio de tais estradas aos Estados, para que esses continuassem a efetuar os dispêndios em causa, mas fazendo-os em bens imóveis seus, motivo pelo qual foi editada a Medida Provisória n. 82/2002, que dispôs sobre a transferência da União para os Estados e o Distrito Federal de parte da malha rodoviária sob jurisdição federal, a título de descentralização e a seu exclusivo critério, observados os limites nela previstos, e desde que houvesse interesse por parte das unidades federativas.

9 - A malha rodoviária passível de transferência para os Estados e Distrito Federal foi definida em ato do Ministro de Estado dos Transportes, conforme teor do § 1º, do artigo 1º da MP<sup>1</sup>, restando previsto que a transferência de domínio se daria em caráter irrevogável e irretratável, mediante termo assinado pelo Ministro de Estado dos Transportes e pelo Governador do Estado ou do Distrito Federal.

10 - Também se afigurou razoável repassar aos Estados, quando da transferência de domínio das rodovias federais, um montante pecuniário suficiente à pronta e plena continuidade das obras de manutenção e de melhorias necessárias à boa conservação das estradas objeto da transferência pretendida.

1 § 1º. A malha rodoviária federal passível de transferência para cada Estado e o Distrito Federal será definida em ato do Ministro de Estado dos Transportes.

11 - Em face disso, foi previsto na MP 82/2002<sup>2</sup> que, em decorrência da transferência de domínio dos trechos rodoviários, a União repassaria aos Estados e ao Distrito Federal o valor de R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais) por quilômetro de rodovia federal objeto do Termo de Transferência de Domínio, recursos oriundos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, à conta de dotação orçamentária própria, e que o recebimento do repasse implicaria renúncia a qualquer pretensão ou alegado direito que poderia existir relativamente ao ressarcimento ou indenização por eventuais despesas feitas em rodovias federais, sem convênio ou com convênio, em desacordo com o plano de trabalho e de aplicação de recursos.

12 - Após a manifestação de interesse por vários Estados da Federação, foram firmados os Termos de Transfe-

rência de Domínio de parte da malha rodoviária federal, uma vez atendidas as exigências previstas nos incisos I, II e III do parágrafo 3º do artigo 2º da referida Medida Provisória<sup>3</sup>.

13 - Tecidas essas considerações, entrevejo a necessidade de discorrer brevemente sobre a natureza jurídica das Medidas Provisórias, seu trâmite legislativo, bem como sobre seus efeitos por ocasião de alterações de mérito, com vistas a fundamentar o que adiante se dirá, para somente após discorrer acerca do trâmite legislativo da MP 82/2002.

## 2. Da Natureza Jurídica das Medidas Provisórias

14 - A medida provisória - tanto no modelo originário da Constituição de 1988, como no modelo da Emenda Constitucional n. 32/2001 - é ato normativo primário, e provisório,

2 Art. 2º A União repassará, nos limites e condições estabelecidos nesta Medida Provisória, aos Estados e ao distrito Federal, em decorrência da transferência de domínio prevista no art. 1º, por intermédio do Ministério dos Transportes, à conta de dotação orçamentária própria, recursos oriundos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, de que trata a Lei n. 10.336, de 19 de dezembro de 2001, observados os limites de movimentação e emprenho e de pagamento. (...)

3 § 3º A assinatura do termo de transferência de domínio e o repasse de que trata esta Medida Provisória ficam condicionados à:

I - declaração pelo Estado ou pelo Distrito Federal, na forma estabelecida pela Advocacia-Geral da União, de que todas as despesas realizadas em rodovias federais, direta ou indiretamente, sem convênio ou com convênio em desacordo com o plano de trabalho e de aplicação de recursos, foram efetuados por sua conta e ordem, não constituindo obrigação da União;

II - adimplência do Estado ou do Distrito Federal no que se refere ao pagamento de dívidas e demais obrigações financeiras para com a União, atestada pela Secretaria do Tesouro Nacional;

III - a renúncia em juízo a pretensão ou alegado direito em que se funda a ação, se houver, contra a União em que se pretenda o ressarcimento ou indenização por despesas incorridas com rodovias federais.

circunscrito à esfera privativa de competência do Presidente da República, possuindo, desde logo, força, eficácia e valor de lei. Em suma, é materialmente lei. Na prática, a medida provisória funcionava - e continua a funcionar - como um projeto de lei com eficácia antecipada, circunstância essa "(...) que impõe, em caráter inafastável, a necessidade de pronunciamento parlamentar<sup>4</sup>.

15 - Ademais, a própria Constituição Federal de 1988 estabelece no *caput* do artigo 62<sup>5</sup> que as medidas provisórias serão editadas com força de lei.

### 3. Do Trâmite Legislativo das Medidas Provisórias

16 - As medidas provisórias entram em vigor na data de sua publicação, com submissão imediata ao Congresso Nacional, devendo ser convertidas em lei no prazo de 60 dias, prorrogável por igual período, sob pena de perda de sua eficácia desde a edição.

17 - O referido prazo para conversão em lei conta-se da data de

publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional<sup>6</sup>.

18 - Uma vez submetidas ao Congresso Nacional, caberá à Comissão Mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional<sup>7</sup>.

19 - O parecer da Comissão Mista será único e deverá se manifestar quanto: a) à constitucionalidade, inclusive os pressupostos de urgência e relevância; b) ao mérito; c) à adequação financeira e orçamentária da medida; e d) ao cumprimento da imediata submissão do texto da medida provisória ao Congresso Nacional.<sup>8</sup>

20 - Com relação ao mérito da medida provisória, o parecer da Comissão poderá ser pela rejeição ou aprovação da medida (no todo ou em parte), manifestando-se também acerca da rejeição ou aprovação de emendas.

21 - Concluindo a Comissão pela alteração do texto da medida provisó-

4 JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral, Medida Provisória e sua Conversão em Lei, RT, 2004, pg. 122.

5 Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (grifo nosso)

6 Art. 57, e parágrafo 4 do artigo 62, ambos da CF/88.

7 § 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das casas do Congresso Nacional.

8 parágrafos 4 e 5 do artigo 4 da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

ria, deverá apresentar projeto de lei de conversão<sup>9</sup>, e projeto de decreto legislativo disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados, o qual terá a sua tramitação iniciada pela Câmara dos Deputados<sup>10</sup>.

22 - Em seguida, o projeto de lei de conversão será encaminhado à Câmara dos Deputados e posteriormente ao Senado Federal para deliberação.

23 - Uma vez aprovado o projeto de lei de conversão, que é a medida provisória com as alterações de mérito por emendas, este será enviado, pela Casa onde houver sido concluída a votação, à sanção do Presidente da República<sup>11</sup>, e inexistindo qualquer modificação na medida provisória, a sanção Presidencial é dispensada. É o que se extrai, a *contrario sensu*, da leitura do parágrafo 12 do artigo 62 da CF/88<sup>12</sup>;

24 - Sancionado o projeto de lei de conversão pelo Presidente da República, segue-se à promulgação da lei com a remessa do texto para publicação no Diário Oficial da União.

25 - Vetado o projeto de lei de conversão pelo Presidente da República, retornará ao Congresso Nacional,

e o veto deverá ser apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto, e se não for mantido, o projeto será enviado para promulgação ao Presidente da República<sup>13</sup>, ou promulgação pelo Senado, em caso de recusa presidencial.

26 - Após esta abordagem sobre o processo legislativo, é providencial que se escreva acerca dos efeitos das medidas provisórias que sofrem emendas de mérito.

#### 4. Dos Efeitos das Medidas Provisórias com o Texto Modificado por Emendas de Mérito

27 - Como já foi dito, as medidas provisórias possuem força de lei desde sua edição, gerando direitos e obrigações até que percam sua eficácia.

28 - Havendo modificação do texto original durante o trâmite legislativo, deverá ser apresentado projeto de lei de conversão, que uma vez aprovado, será encaminhado para sanção pelo Presidente da República.

9 inciso I do parágrafo 4 do artigo 5 da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

10 inciso II do parágrafo 4 do artigo 5 da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

11 artigo 13 da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional

12 Artigo 62, parágrafo 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

13 parágrafos 4 e 5 do artigo 66 da CF/88.

29 - Nesse caso, a medida provisória manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto de lei de conversão, de acordo com o parágrafo 12º do artigo 62 da CF/88<sup>14</sup>, tendo em vista que a medida provisória está produzindo efeitos desde sua edição. Já o projeto de lei de conversão não produzirá nenhum efeito até que seja sancionado. O fato de ter ocorrido emenda de mérito ao texto original da MP não lhe confere vigência e eficácia antes da necessária sanção. Esclarecendo: uma coisa é a medida provisória original, que permanece em vigor mesmo após as alterações, e outra coisa é o projeto de lei de conversão, que não surte qualquer efeito antes da necessária sanção e publicação.

30 - Vale dizer que a medida provisória permanece eficaz, em seu texto original, durante a fase de sanção ou veto, pois *“se o projeto de lei ainda não obriga, para que o caos legislativo não se instaure, a medida provisória, mesmo que alterada, deve, nos termos de sua edição original, ser mantida.”*<sup>15</sup>

31 - E efetivamente esta é a melhor interpretação para a matéria, justamente no sentido de que a medida provisória mantém sua eficácia até a promulgação da lei oriunda do

projeto de lei de conversão, e não até o veto presidencial, mantendo sua eficácia mesmo após o veto, com o retorno do projeto de lei de conversão para o Congresso Nacional, com o fim de evitar a ocorrência de um vácuo legislativo.

32 - Na mesma linha de interpretação, Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>16</sup> diz:

*“9)Sanção Presidencial.”*

*“Deixa claro o novo texto que o Presidente da República deverá sancionar - e evidentemente poderá vetar, total ou parcialmente - o projeto de lei de conversão, se este alterar o que consta da medida provisória (parágrafo 12º). A “contrario sensu”, essa sanção é dispensada se a conversão nada modificar do texto da medida provisória.”*

*“Por sua vez, explicita o parágrafo 12º que, enquanto não decorrer o prazo de sanção ou veto, ou -depreende-se - até a eventual rejeição do veto, vigorará o texto da medida provisória.”*

33 - José Levi Mello do Amaral Júnior<sup>17</sup> tem o mesmo entendimento:

*“Manoel Gonçalves Ferreira Filho sustenta, ainda, que, vetado o projeto de lei de conversão, permanece vigente o texto da medida provisória “(...)até a eventual rejeição do veto (...)”. Com efeito, a ilação é jurídica-*

14 § 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

15 Bastos e Martins, Comentários à Constituição do Brasil, p. 512.

16 Do Processo Legislativo, Saraiva, 5 edição, p. 244

17 Medida Provisória e Sua Conversão em Lei, RT, 2004, p. 238.

*mente irreparável, máxime em face da celeridade que a Constituição pretende imprimir à tramitação parlamentar do veto (apreciação em sessão conjunta, dentro de trinta dias do recebimento do veto, sob pena de trancamento da pauta de votações). Ademais, o entendimento em causa concorre para a segurança e a estabilidade das relações jurídicas.* (grifo nosso)

34 - Ives Gandra da Silva Martins<sup>18</sup> apresenta os seguintes argumentos, quando comenta o parágrafo 12º do artigo 62 da CF/88<sup>19</sup>:

*“Compreende-se a cautela do constituinte. Projeto aprovado com texto alterado pela MP, embora represente a vontade do Legislativo, ainda carece de sanção presidencial ou promulgação pelo Senado, em caso de o Presidente recusar-se a assinar, na hipótese de derrubada de veto. E só a sanção com promulgação pelo Congresso é que faz o projeto entrar no mundo jurídico, obrigando os sujeitos à lei a abedecê-la.*

*Ora, se o projeto de lei ainda não obriga, para que o caos legislativo não se instaure, a medida provisória, mesmo que alterada, deve, nos termos de sua edição original, ser mantida.*

*Ofertei ao Governo Federal antes da EC n. 32 parecer, defendendo*

*idêntica posição. A meu ver, seria desnecessário o novo texto, porque já contido no texto anterior. A explicitação, todavia, de princípio implícito não me parece ruim, pois espanca definitivamente qualquer dúvida.”*(grifo nosso)

35 - Desse modo, reputo acertado o presente entendimento, no sentido de que permanece em vigor o texto original da medida provisória no prazo de sanção e veto, bem assim durante o exame congressional de eventual veto oposto, tudo em razão do que deflui do parágrafo 12º do artigo 62 da Constituição de 1988, isto é, enquanto o veto não for enfrentado pelo Congresso Nacional, a medida provisória permanece eficaz e vigente em seu texto original, desde que o projeto de lei de conversão tenha sido aprovado dentro do período de 120 dias<sup>20</sup>, pois, se a aprovação se der após este período, entendemos pela inaplicabilidade do parágrafo 12 do artigo 62 da CF/88, tendo em vista que a medida provisória já terá perdido a sua eficácia.

36 - Uma vez enfrentado o veto presidencial pelo Congresso Nacional, sendo mantido, deverá ser editado Decreto Legislativo para disciplinar as relações jurídicas decorrentes da medida provisória.

18 O Novo Regime Constitucional das Medidas Provisórias, publicado na obra “Constituição e Segurança Jurídica, estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence, Editora Fórum, 2004.

19 Artigo 62, parágrafo 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

20 § 3º do artigo 62 da CF/88.

37 - Revela-se oportuno escrever sobre a omissão do Congresso Nacional em editar o Decreto Legislativo previsto no § 3º do artigo 62 da CF/88.

## 5. Da Ausência de Decreto Legislativo

38 - Havendo omissão do Congresso Nacional em editar o referido Decreto Legislativo, ocorre a incidência do § 11º do artigo 62 da CF/88.

39 - A principal consequência da omissão legislativa se dá com relação aos seus efeitos.

40 - Com a regular edição do decreto legislativo, as medidas provisórias não convertidas em lei no prazo constitucional perdem sua eficácia desde a edição, *ex tunc*.

41 - Em não sendo editado o decreto legislativo, por força do § 11º do artigo 62 da CF/88, as relações jurídicas constituídas e decorrentes dos atos praticados durante a vigência da medida provisória conservar-se-ão por ela regidas, ou seja, a medida provisória não perde eficácia desde sua edição, tendo em vista a exceção contida no § 3º do artigo 62 da CF/88.

42 - Ives Gandra da Silva Martins<sup>21</sup> apresenta os seguintes argumentos

quando comenta o parágrafo 11º do artigo 62 da CF/88<sup>22</sup>:

“Tanto no texto pretérito como no atual a rejeição ou não aprovação de medida provisória tira-lhe a eficácia e a vigência.”

As relações jurídicas decorrentes, todavia, devem ser, definitivamente, conformadas por decretos legislativos do Congresso Nacional.

*Pode ocorrer, todavia, de o Parlamento não o elaborar, não podendo aquelas relações decorrentes de medida provisória que perdeu vigência e eficácia “ex tunc” ficar em estado de “provisoriedade” permanente. Houve por bem, o constituinte, impor sanção ao Congresso Nacional que, se for omissivo, perderá sua competência regulatória, tornando-se definitivas suas determinações, nos exatos termos em que nasceram, na veiculação do Executivo.*

*Em outras palavras, para aquelas relações, as medidas provisórias continuam existindo nos exatos termos em que foram reguladas, não mais sobre elas podendo o Congresso Nacional atuar para modificá-las. À evidência, tal direito adquirido é à própria relação e não ao regime jurídico que poderá ser alterado no futuro, por outra medida provisória ou por lei.”(grifo nosso)*

21 O Novo Regime Constitucional das Medidas Provisórias”, publicado na obra “Constituição e Segurança Jurídica, estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence, Editora Fórum, 2004

22 Artigo 62, parágrafo 11 - Não editado o decreto legislativo a que se refere o parágrafo 3 até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidos.



43 - Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>23</sup> tem o mesmo entendimento:

“Isto mudou com a emenda n. 32. Embora o parágrafo 3º do art. 62, novo, continue a prever que as medidas provisórias não convertidas em lei perderão “ex tunc” a sua eficácia, ele ressalva as situações regidas pelos parágrafos 11º e 12º.

Ora, este parágrafo 11º mantém regidas pela medida provisória as situações dela decorrentes. Entretanto, nos primeiros sessenta dias posteriores à perda de eficácia da medida, decreto legislativo poderá dispor sobre essas relações jurídicas, consoante prevê o parágrafo 3º, “in fine”.

Há nisso uma profunda modificação no que resultava do texto primitivo. Neste, os efeitos da medida provisória não convertida se desconstituíam, salvo se decreto legislativo dispusesse em contrário. Ao invés, hoje eles perduram válidos, salvo se o decreto legislativo dispuser em contrário. E isso no prazo de sessenta dias.

Ocorre, portanto, uma presunção a favor da permanência do regime aplicado às relações jurídicas pela medida provisória.” (grifo nosso).

44 - Com o mesmo teor se manifesta Alexandre de Moraes<sup>24</sup>:

“Dessa forma, a rejeição das medidas provisórias, seja expressa, seja tácita, opera com efeitos retroativos - ex tunc -, competindo ao Congresso Nacional a edição do decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

Caso, porém, o Congresso Nacional não edite o decreto legislativo no prazo de 60 dias após a rejeição ou perda de sua eficácia, a medida provisória continuará regendo somente as relações constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência.

Assim, diferentemente do texto original da Constituição da República, a EC 32/01 estabeleceu prazo de 60 dias para o exercício da competência congressional em regulamentar as relações jurídicas na hipótese de rejeição de medidas provisórias.

A inércia do Congresso Nacional no exercício de sua competência acarretará a conversão dos tradicionais efeitos ex tunc (retroativos), decorrentes da rejeição da medida provisória, para efeitos ex nunc (não retroativos). Trata-se, pois, de envergonhado retorno aos efeitos não retroativos decorrentes da rejeição expressa do antigo Decreto-Lei. Ressalte-se, porém, que essa transformação de efeitos somente ocorrerá caso o Congresso Nacional não edite o necessário decreto legislativo no prazo constitucionalmente fixado.

Dessa forma, a Constituição permite, de forma excepcional e restrita, a permanência dos efeitos de medida provisória expressa ou tacitamente rejeitada, sempre em virtude de inércia do Poder Legislativo.” (grifo nosso)

45 - Assim, pela inércia do Poder Legislativo em editar o decreto legislativo no prazo de 60 dias, a medida provisória rejeitada manterá sua eficácia durante o tempo em que esteve vi-

23 Do Processo Legislativo”, Saraiva, 5ª edição, p. 242

24 Constituição do Brasil Comentada, artigo 62, item 62.6.

gente, regulando as relações jurídicas ocorridas neste período, assumindo o caráter de “lei temporária”.

46 - Vencidas as questões gerais às medidas provisórias, passo à análise da questão específica, qual seja, a medida provisória n. 82/2002.

## 6. Do Trâmite Legislativo da MP 82/2002

47 - A MP 82/2002 foi publicada no DOU de 07/12/2002, e dentro do prazo de 120 dias previsto no parágrafo 3º do artigo 62 da CF/88<sup>25</sup> sofreu alterações de mérito no seu texto, dando origem ao projeto de lei de conversão n. 03/2003, que foi devidamente aprovado pelas duas Casas do Congresso Nacional e enviado para sanção do Presidente da República.

48 - O Presidente da República, nos moldes do parágrafo 1º do artigo 66 da CF/88, vetou integralmente o projeto de lei de conversão referido, através da MENSAGEM N. 198, de 19 de maio de 2003, publicado no DOU de 20/05/2003.

49 - O projeto de lei de conversão retornou ao Congresso Nacional, que,

em 26/05/2003, apreciou o veto presidencial<sup>26</sup>, que acabou sendo mantido, tudo conforme previsto no parágrafo 4º do artigo 66 da CF/88<sup>27</sup>.

50 - Mantido o veto presidencial, foi proposto, em 24/06/2003, o projeto de decreto legislativo n. 377/2003, para disciplinar as relações jurídicas decorrentes da Medida Provisória n. 82/2002, que até a presente data não foi editado.

51 - Diante do trâmite legislativo narrado, verifica-se a subsunção, ao presente caso, do § 11º do artigo 62 da CF/88, evidenciando que as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência da medida provisória continuam por ela regidas.

## 7. Da Vigência e da Eficácia da MP 82/2002

52 - Diante de toda exposição acima, e da constatação de que o veto presidencial ao projeto de lei de conversão n. 03/2003 foi apreciado e mantido pelo Congresso Nacional, e em vista da clara incidência do parágrafo 11º do artigo 62 da CF/88,

25 § 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogáveis, nos termos do § 7º, uma vez, por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

26 Informação obtida no resumo anexo ao Memorando n. 326 GM/MT, de 18 de março de 2005, anexado ao processo n. 50000.008586/2003-80.

27 Art.66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação, enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará. (...)

§ 4º. O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

entendemos que a Medida Provisória 82/2002 entrou em vigor no dia da sua publicação, com plenos efeitos, e continua a reger as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência, tendo em vista que a perda dos efeitos operou-se *ex nunc*.

53 - Em razão desse entendimento, todos os atos praticados com base na Medida Provisória 82/2002 são válidos, gerando direitos e obrigações entre a União e os Estados que firmaram Termos de Transferência, nos exatos termos de seu texto, bem como de acordo com o texto dos Convênios firmados e Portarias editadas pelo Ministro dos Transportes.

54 - Ressalto, por fim, que a medida provisória em comento gerou efeitos, e é a norma que autorizou a celebração dos convênios, bem como a transferência de bens públicos, pois tem força de lei nos termos do texto constitucional.

55 - De qualquer modo, como não há mais a viabilidade de edição do referido decreto legislativo, ante a ausência de competência constitucional do Congresso Nacional, tendo em vista o decurso do prazo estabelecido para sua edição, a referida medida provisória segue regulando os atos praticados durante sua vigência, e com base nela praticados.

56 - Sem embargo disso, pode-se

verificar que o Projeto de Decreto Legislativo n. 377/2003, em que pese não tenha sido editado pelo Congresso Nacional, convalida os termos de transferência de domínio das rodovias federais regularmente firmados sob a vigência da Medida Provisória n. 82/2002<sup>28</sup>, o que corrobora a tese de que os convênios celebrados são válidos e devem ser cumpridos integralmente.

## 8. Da Relevância e Urgência da MP 82/2002

57 - Adentro nessa matéria, porque os pressupostos constitucionais da relevância e urgência para a adoção da MP 82/2002 também estão sendo questionados por alguns entes da Federação, reputando-os ausentes no caso em comento.

58 - Entendo de forma diversa. A edição da MP 82/2002 se deu de forma regular, com o atendimento dos requisitos de relevância e urgência, muito bem demonstrados na exposição de motivos da referida norma, nos itens “9”, “10” e “11”, *verbis*:

*“9. Destacamos, ainda, Excelentíssimo Senhor Presidente da República, que o projeto de medida provisória ora apresentado versa temática de inquestionável relevância, porquanto em muito concorre para com uma salutar redistribuição de tarefas entre os entes da federação brasileira. O projeto prestigia a capacidade de os*

28 Art. 1º. Ficam convalidados os termos de transferência de domínio de rodovias federais regularmente firmados sob a vigência da Medida Provisória n. 82, de 07 de dezembro de 2002, observadas as seguintes condições:

*Estados gerirem as estradas existentes em seus territórios, conforme recomenda o princípio da subsidiariedade inerente às federações democráticas contemporâneas. Sim, se acaso os Estados podem desempenhar - e bem - uma dada tarefa, é impertioso que a União limite-se tão-só a amparar supletivamente os Estados se e quando for o caso. É o que se pretende - conforme antes demonstrado - no caso vertente, porquanto a União repassará o domínio e o cuidado para com boa parte da malha rodoviária existente nos territórios dos Estados, auxiliando-os, já em um primeiro momento, com considerável aporte de recursos financeiros.*

*10. Enfim, a matéria é urgente, porquanto há anos tramitam no Congresso Nacional proposições legislativas correlatas à temática enfocada no projeto ora apresentado a Vossa Excelência, tal como o Projeto de Lei n. 1.176, de 1995 (“Estabelece os princípios e as diretrizes para o Sistema Nacional de Viação e dá outras providências”), apresentado pelo Poder Executivo. Sim, a teor da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a “existência de projeto de lei sobre a matéria, antes de provar a falta de urgência, pode evidenciá-la, se o processo legislativo não se ultima no tempo em que o Poder competente razoavelmente reputa necessário à vigência da inovação proposta, que, de qualquer modo, ficará sujeita à decisão final, ex tunc, do congresso Nacional.” (Cf. Voto do Relator no Supremo Tribunal Federal, ADIn/MC n. 526-0/DF, Tribunal Pleno, Rel.:*

*Min.: Sepúlveda Pertence, DJ de 05/03/1993).*

11. Há mais: o entendimento jurisprudencial referido foi consagrado - como orientação de governo - no Decreto n. 4.176, de 28 de março de 2002, que assim dispõe no § 1º do seu art. 40: “Caso se verifique demora na apreciação de projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, poderá o órgão competente, configuradas a relevância e a urgência, propor a edição de medida provisória.”

59 - Além disso, destaca-se que os requisitos de relevância e urgência foram enfrentados pelo Congresso Nacional, que os entendeu presentes em Parecer sobre o Projeto de Lei de Conversão n. 03/2003, proveniente da Medida Provisória n. 82/2002, *verbis*:

*“A Medida Provisória em questão atende aos requisitos constitucionais de relevância e urgência, conforme bem demonstra a Exposição de Motivos que acompanhou a sua edição, nos seus itens 9 a 11. A matéria em questão não se encontra no rol daquelas que não podem ser objeto de medida provisória, exposto no § 1º do artigo 62 da Constituição Federal.”*(grifo nosso)

60 - José Levi Mello do Amaral Júnior<sup>29</sup> aborda o tema da seguinte forma:

*“Se acaso for verificada (...) demora na apreciação de projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, poderá o órgão competente, configuradas a relevância e a urgência, propor a*

29 obra citada, pg. 231/232.

*edição de medida provisória”, o que reflete jurisprudência já referida do Supremo Tribunal Federal.*

*Com efeito, o entendimento em causa foi invocado – já sob o modelo da Emenda constitucional n. 32/2001 – na Exposição de Motivos Interministerial 304-A, dos Ministros de Estado da Fazenda, dos Transportes, Advogado-Geral da União e Chefe da Casa Civil da Presidência da República, de 12.12.2002, relativa a projeto que deu origem à Medida Provisória 82, de 07.12.2002, que: “Dispõe sobre a transferência da União para os Estados e o Distrito Federal de parte da malha rodoviária sob jurisdição federal, nos casos que específica, e dá outras providências”. (grifo nosso)*

61 – Assim, não vejo a inconstitucionalidade alegada.

## **9. Do Interesse dos Entes Federativos com Relação à Transferência de Domínio das Rodovias Federais**

62 – Destaca-se que a Medida Provisória n. 82/2002 apenas autorizou a União a transferir aos Estados e ao Distrito Federal parte da malha rodoviária sob sua jurisdição, sendo necessária à efetivação da transferência de domínio manifestação de interesse dos referidos entes federativos.

63 – Dessa forma, todos os entes federativos que firmaram Termos de Transferência de Domínio de Rodovias Federais com a União encaminharam ao Ministro dos Transportes

manifestações de interesse solicitando a transferência, e materializaram o referido interesse firmando os documentos hábeis a gerar os efeitos pretendidos, quais sejam, os Termos de Transferência de domínio de rodovias federais.

64 – Após a manifestação de interesse, celebração dos Termos de Transferência, inclusive com o recebimento de repasses financeiros, causa estranheza que alguns entes federativos sustentem a inviabilidade legal das transferências das rodovias, e de forma inusitada, pretendam a não devolução à União dos valores já recebidos.

## **10. Dos Repasses Financeiros já Efetivados**

65 – Os repasses financeiros efetuados pela União aos Estados, em decorrência da MP 82/2002, bem como os Convênios celebrados, são a evidente prova de que a referida norma surtiu efeitos.

66 – No entanto, alguns Estados sustentam que a MP 82/2002 perdeu seus efeitos desde sua edição, o que inviabilizou a transferência de bens federais, por ausência de lei, mas, que os efeitos financeiros devem ser mantidos, ou seja, que os repasses financeiros já efetivados pela União por conta dos convênios em comento, não podem ser revertidos, na medida em que se trata de transferências voluntárias vinculadas à utilização nas rodovias federais.

70 - “Data venia”, mas os repasses em questão somente se deram em decorrência da MP 82/2002, editada com força de lei. A não restituição dos valores locupletaria indevidamente o ente da Federação, tendo em vista que o repasse se deu nas condições previstas na MP 82/2002, nos convênios celebrados, e em razão dos cronogramas estabelecidos nas portarias editadas pelo Ministério dos Transportes.

71 - Se fosse entendido pela impossibilidade da transferência de domínio das rodovias federais, imperiosa seria a devolução à União dos valores já recebidos pelos Estados, na medida em que a transferência dos recursos somente se deu em face da vinculação à transferência de domínio.

72 - Ora, sem a transferência de domínio das rodovias federais ao Estado, não há que se falar em transferência de recursos. Não vejo qualquer dúvida com relação a essa questão.

73 - Também não impressiona o argumento lançado por alguns Estados, quando afirmam que os valores repassados seriam transferências voluntárias, motivo da desnecessidade de retorno à União. Com relação ao assunto, no *caput* do artigo 25 da LC 101/2000<sup>30</sup>, foi dito pelo legislador que não serão consideradas como transferências voluntárias, as que decorrerem de determinação legal.

74 - Ora, a Medida Provisória n. 82/2002 foi editada com força de lei, surtiu efeitos, e continua a reger os atos jurídicos praticados em decorrência de seus mandamentos, não tendo desaparecido do mundo jurídico, tudo conforme acima exposto.

75 - Dessa forma, não resta dúvida de que os repasses efetuados aos Estados ocorreram por autorização e determinação legal, qual seja, a Medida Provisória n. 82/2002, não se caracterizando como transferência voluntária prevista no artigo 25 da LC 101/2000.

76 - Ainda, não é demasiado ressaltar que o art. 2º da Medida Provisória n. 82/2002 indica que os recursos repassados pela União aos Estados são oriundos da contribuição de intervenção no domínio econômico - CIDE, de que trata a Lei n. 10.336, de 19 de dezembro de 2001, que institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, à conta de dotação orçamentária própria.

77 - Em razão disso, resta aplicável para o caso a Lei n. 10.336, de 19 de dezembro de 2001, que determina que o produto da arrecadação da Cide deverá, na forma da lei orçamentária,

30 Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. (grifo nosso)

ter destinação específica, conforme incisos “I”, “II” e “III”, do parágrafo 1º do artigo 1º<sup>31</sup>, o que deve ter sido respeitado pelos Estados que obtiveram o repasse com base na Medida Provisória n. 82/2002.

Diante disso, cabe aos Estados aplicar corretamente os repasses recebidos por conta das referidas transferências de domínio.

### 11. Quanto aos Bens Públicos

80 - Outro argumento dos Estados que questionam os atos praticados em decorrência de MP 82/2002 é o de que as rodovias federais transferidas são classificadas como bens públicos de uso comum do povo<sup>32</sup>, e que em razão disso seriam inalienáveis<sup>33</sup>, admitindo a hipótese de cessão<sup>34</sup>, mas que a Medida Provisória n. 82/2002 não se coaduna com os institutos da cessão ou da concessão de uso de bem público de uso comum do povo, circunstância que não autorizaria, por

ausência de lei, a transferência de domínio das referidas rodovias.

81 - De fato as rodovias em questão são caracterizadas como bens públicos de uso comum do povo.

82 - Não concordamos, entretanto, com a impossibilidade de transferência de domínio dos referidos bens pela União, na medida em que houve autorização legal para que o domínio das rodovias federais fosse transferido aos Estados e ao Distrito Federal, como se depreende do texto da Medida Provisória n. 82/2002, editada com força de lei.

83 - Desse modo, e nos termos do § 2º da Cláusula Terceira dos Termos de Transferência firmados com os Estados, a transferência de domínio está acontecendo regularmente, de acordo com o cronograma estabelecido, não podendo qualquer Estado furtar-se ao recebimento das rodovias, nem da obrigação de conservá-las.

31 “Art. 1º. (...)”

§ 1º O produto da arrecadação da Cide será destinada, na forma da lei orçamentária, ao:

I - pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo;

II - financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e

III - financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.”(grifo nosso)

32 Art. 99 do CCB - Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Art. 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; (...).

33 Art. 100 do CCB - Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

34 Com base no Decreto-Lei n. 9760/40 - “Art. 64. Os bens imóveis da União não utilizados em serviço público poderão, qualquer que seja a sua natureza, ser alugados, aforados ou cedidos.

## 12. Conclusão

88 - Todos os atos praticados com base na Medida Provisória 82/2002 são válidos, gerando direitos e obrigações entre a União e os Estados, nos exatos termos de seu texto, e nos termos dos Convênios celebrados, bem como nos termos das Portarias editadas pelo Ministro dos Transportes, tendo em vista que a norma em comento gerou efeitos, e autorizou a celebração dos convênios, bem como a transferência de bens públicos, pois tem força de lei, conforme previsto no texto constitucional.

89 - Eventual anulação das Portarias editadas em momento posterior ao veto presidencial ao projeto de lei de conversão, que apenas estabeleceram o cronograma das transferências, não anularia os Termos de Transferências firmados entre a União e os Estados, de modo que, ao invés de se cumprir o cronograma estabelecido nas portarias, implicaria na transferência imediata de todos os trechos.