

COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 3.342, DE 2021

Autoriza a criação da Universidade Federal Digital do Brasil.

Autor: Deputado NEUCIMAR FRAGA

Relator: Deputado PROF. REGINALDO VERAS

I - RELATÓRIO

De autoria do Deputado Neucimar Fraga, o Projeto de Lei nº 3.342, de 2021, autoriza a criação da Universidade Federal Digital do Brasil.

A presente proposição foi distribuída, sob regime de tramitação ordinário (art. 151, III, RICD), para fins de apreciação conclusiva (art. 24, II, RICD) da Comissão de Administração e Serviço Público (CASP), e da Comissão de Educação (CE), acerca do mérito; da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), para o exame dos aspectos financeiro e orçamentário; e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR



De início, não há como deixar de reconhecer a nobre intenção do autor da proposição analisada, que é a de investir na educação superior de nosso país, com a apresentação deste projeto de lei, que tem por objetivo autorizar a criação da Universidade Federal Digital do Brasil (UFDB), que será vinculada ao Ministério da Educação, com previsão de sede e foro em Brasília, no Distrito Federal.

O PL nº 3.342/2021 estabelece a estrutura e a forma de funcionamento, e os bens e direitos que constituirão o patrimônio da UFDB. Autoriza o Poder Executivo a transferir bens móveis e imóveis integrantes do patrimônio da União necessários ao seu funcionamento digital. É estabelecida a forma como será exercida a administração superior da UFDB, prevendo que o Poder Executivo disporá sobre os cargos a serem criados com vistas à composição de quadro de pessoal da referida Universidade.

Destarte, cumpre ressaltar que o assunto objeto da proposição pretendida, não obstante a louvável intenção do ilustre autor, carece de amparo constitucional, por se tratar de matéria cuja iniciativa de proposição legislativa compete privativamente ao Presidente da República, que é a criação de órgãos ou entidades na estrutura da Administração Pública federal, consoante o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal.

Da mesma maneira que é inconstitucional a elaboração de lei de iniciativa do Poder Legislativo criando órgãos e entidades da Administração Pública, por vício de iniciativa, também o é a elaboração de lei meramente autorizativa, como é o caso do presente PL nº 3.342, de 2021, que autoriza a criação da Universidade Federal Digital do Brasil.

Embora a perquirição acerca da constitucionalidade das proposições legislativas seja matéria afeta à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), não podemos nos furtar de, *ab initio*, deixar assente o franco entendimento doutrinário e jurisprudencial que repele as “leis autorizativas”.

Agindo assim, estamos cumprindo o princípio da economia processual, que é aplicado ao processo legislativo, com o intuito de impor celeridade, evitando-se assim, o desperdício de tempo e de labor com o trâmite



da referida proposição, que claramente padece de vícios de inconstitucionalidade.

Acerca da lei autorizativa, o professor Sérgio Resende de Barros, assim a define:

Autorizativa é a “lei” que – por não determinar – limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da “lei” começa por uma expressão que se tornou padrão: “Fica o Poder Executivo autorizado a...”. O objeto da autorização – por já ser da competência constitucional do Executivo – não poderia ser “determinado”, mas é apenas “autorizado” pelo Legislativo. Tais “leis”, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente.¹

O Supremo Tribunal Federal (STF) reiterou a tradicional jurisprudência pela inconstitucionalidade de tais atos legislativos autorizativos, baseando-se na reserva constitucional de iniciativa legislativa (Pleno, ADI nº 3.176/AP, Relator Ministro Cezar Peluzo, Dje de 5.8.2011).

Assim, não pode o Poder Legislativo, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizam ingerência na atividade tipicamente administrativa. Ademais, a lei autorizativa é desprovida de qualquer efeito prático, pois autoriza o Poder Executivo a exercer uma função que já lhe é conferida constitucionalmente.

Por fim, a criação da referida Universidade afetaria toda a estrutura da Administração Pública, como a construção ou a locação de prédio para funcionamento do campus e a criação de cargos específicos, com quadro de pessoal, para os profissionais que atuarão neste local. Lembramos, ainda, que também compete privativamente ao chefe do Poder Executivo federal dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública federal, nos termos do art. 84, inciso VI, e a criação de cargos, funções e

¹ BARROS, Sérgio Resende de. “Leis” autorizativas. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos de Bauru, nº 29, p. 259-265, ago/nov. 2000.



empregos públicos, de acordo com o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal.

Destaca-se, ainda, que a medida implicaria dispêndio para o Estado. Confrontaria, portanto, com o disposto na Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (Novo Regime Fiscal), que veda a criação de despesas novas, e com a Emenda Constitucional nº 128, de 22 de dezembro de 2022, que proíbe que a legislação federal crie despesas sem que haja previsão de fontes orçamentárias e financeiras ou transferência dos recursos necessários para a prestação do respectivo serviço público. Em suma, a proposição padece de diversos vícios de inconstitucionalidade, além de afetar os gastos públicos.

Em face do exposto, em que pesem seus relevantes objetivos, votamos, no mérito, pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 3.342, de 2021.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado PROF. REGINALDO VERAS
Relator

2024-4812

