



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 3.342-B, DE 2021 **(Do Sr. Neucimar Fraga)**

Autoriza a criação da Universidade Federal Digital do Brasil; tendo parecer da Comissão de Administração e Serviço Público, pela rejeição (relator: DEP. PROF. REGINALDO VERAS); e da Comissão de Educação, pela rejeição (relator: DEP. ISMAEL).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:
ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO;
EDUCAÇÃO;
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (ART. 54 RICD) E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Administração e Serviço Público:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

III - Na Comissão de Educação:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão



PROJETO DE LEI Nº DE 2021
(do Sr. NEUCIMAR FRAGA)

Autoriza a criação da Universidade
Federal Digital do Brasil.

O **Congresso Nacional** decreta:

Art. 1º Fica autorizada a criação da Universidade Federal Digital do Brasil.

Parágrafo único. A Universidade Federal Digital do Brasil, será vinculada ao Ministério da Educação, terá sede e foro no Município Brasília - DF.

Art. 2º A UFDB terá por objetivo ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária.

Art. 3º A estrutura organizacional e a forma de funcionamento da UFDB observará o princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, serão definidas nos termos desta Lei, do seu estatuto e das demais normas pertinentes.

Art. 4º O patrimônio da UFDB será constituído por:

- I – bens e direitos que adquirir ou incorporar;
- II – doações ou legados que receber; e
- III – incorporações que resultem de serviços realizados pela UFDB, observados os limites da legislação de regência.





§ 1º Só será admitida a doação à UFDB de bens livres e desembaraçados de quaisquer ônus.

§ 2º Os bens e direitos da UFDB serão utilizados ou aplicados exclusivamente para a consecução de seus objetivos, não podendo ser alienados, exceto nos casos e nas condições permitidos em lei.

Art. 5º O Poder Executivo fica autorizado a transferir para a UFDB bens móveis e imóveis integrantes do patrimônio da União necessários ao seu funcionamento digital.

Art. 6º Os recursos financeiros da UFDB serão provenientes de:

- I – dotações consignadas no orçamento geral da União;
- II – auxílios e subvenções concedidos por entidades públicas e particulares;
- III – receitas eventuais, a título de remuneração, por serviços prestados a entidades públicas e particulares, compatíveis com a finalidade da UFDB, nos termos do estatuto e do regimento geral;
- IV – convênios, acordos e contratos celebrados com entidades ou organismos nacionais e internacionais;
- V – outras receitas eventuais.

Art. 7º A administração superior da UFDB será exercida pelo Reitor e pelo Conselho Universitário, no âmbito das respectivas competências, a serem definidas no estatuto e no regimento geral.

§ 1º A presidência do Conselho Universitário será exercida pelo Reitor da UFDB.

§ 2º O Vice-Reitor substituirá o Reitor em suas ausências ou impedimentos legais.

§ 3º O estatuto da UFDB disporá sobre a composição e as competências do Conselho Universitário.





Art. 8º O Poder Executivo disporá sobre os cargos a serem criados com vistas à composição do quadro de pessoal da UFDB.

Parágrafo único. O Reitor e o Vice-Reitor serão nomeados *pro tempore*, em ato do Ministro de Estado da Educação, até que a UFDB seja implantada na forma de seu estatuto.

Art. 9º A UFDB encaminhará ao Ministério da Educação proposta de estatuto para aprovação pelas instâncias competentes, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da data de provimento dos cargos de Reitor e Vice-Reitor *pro tempore*.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A ampliação do número de vagas e a efetivação do direito à educação são necessidades latentes em nosso país. Somente dessa forma, é possível garantir o desenvolvimento tecnológico, e a erradicação das desigualdades sociais no Brasil, com a democratização do acesso à educação nas universidades federais, conforme preceitua nossa carta magna.

Com nossa consideração e apreço. É do conhecimento de todos, assim como estudos e pesquisas apontam que, apesar dos esforços de muitos, o processo de ensino e aprendizagem no ano de 2020, assim como o ano de 2021, ficou sensivelmente prejudicado pela pandemia do Coronavírus (Covid-19).

O ano escolar totalmente atípico escancarou o tamanho da desigualdade social e educacional, atingindo principalmente os alunos da rede pública, justamente os mais vulneráveis.





A falta de condições materiais e tecnológicas para acompanhar as atividades escolares propostas teve impacto direto e reconhecido na fragilidade do processo educacional em 2020. A aprendizagem foi reconhecidamente prejudicada. Isto é fato.

O ano de 2021, até o presente momento, se apresenta com as mesmas dificuldades, senão maiores. O tempo é imprevisível. Não basta apenas pensar em data para retorno das atividades escolares presenciais. Faz-se necessário pensar a Educação como um todo, de forma ampla e abrangente. Como retomar o processo ensino e aprendizagem? Por onde recomençar? Com o quê reiniciar? Como definir a formação dos professores?

O momento, infelizmente por motivos indesejáveis, pode propiciar o necessário estudo e tomadas de decisões no sentido de repensar, redirecionar, ressignificar a Educação Brasileira. É a oportunidade para a escola voltar a ser espaço de transmissão e aquisição de conhecimento e aprendizagem, como formação do cidadão.

Aliado a tais apontamentos, verificamos não só na educação, mas em todas as atividades humanas, o aumento expressivo, e a necessidade cada vez maior, de conexão ao mundo digital. Não fossem as vídeo chamadas, as reuniões virtuais, as transações bancárias por *internet banking*, as vendas por *e-commerce*, os aplicativos de streaming, como *Netflix*, *Amazon*, *Spotify*, dentre outros, como o mundo teria atravessado o período mais sombrio do século XXI?

Não se olvida que este é um legado que pandemia deixou para a humanidade: a necessidade de conexão e interação por meio digital. E diante de todos os problemas enfrentados pela educação brasileira, diante dos incalculáveis prejuízos que os estudantes sofreram nesse período, é que torna cada vez mais real e necessário a implantação de uma Universidade Federal inteiramente digital.





Sem as amarras físicas, como distância, número limitado de vagas, custos de manutenção dos estudantes em outras cidades, deslocamento, materiais, dentre outros tantos que poderíamos citar, a Universidade Federal Digital poderia atender a milhões de alunos em todo o Brasil, de maneira mais democrática, acessível, e sem tais empecilhos, bastando apenas a utilização da internet para que a pessoa possa ter uma formação.

Todos esses elementos fundamentam a necessidade de criação de uma universidade federal digital, com objetivos e finalidades voltados para o desenvolvimento. Face ao exposto, e com o intuito de contribuir com o progresso do Brasil, por meio da Educação, é que proponho:

A criação da Universidade Federal Digital do Brasil, no modelo 100% virtual, que atenderá a milhões de alunos em todas as localidades do país, ampliando assim a oferta e democratizando o acesso ao ensino no Brasil.

É essa a contribuição deste parlamentar para a Educação neste momento tão difícil. Assim, conto com o apoio dos nobres pares para a aprovação desta.

Sala das Sessões, em 28 de setembro de 2021.

Deputado NEUCIMAR FRAGA

PSD/ES



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





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 3.342, DE 2021

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Administração e Serviço Público, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, concluiu pela rejeição do Projeto de Lei nº 3.342/2021, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Prof. Reginaldo Veras.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

Waldemar Oliveira - Presidente, Adriana Ventura, Capitão Alberto Neto, Darci de Matos, Marcos Pollon, Neto Carletto, Pompeo de Mattos, Prof. Reginaldo Veras, Professora Luciene Cavalcante, Reimont, Rogério Correia, André Figueiredo, Antonio Carlos Rodrigues, Coronel Meira, Denise Pessôa, Gilson Daniel e Tadeu Veneri.

Sala da Comissão, em 4 de junho de 2024.

Deputado WALDEMAR OLIVEIRA
Presidente





COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.342, DE 2021.

Autoriza a criação da Universidade Federal Digital do Brasil.

Autor: Deputado NEUCIMAR FRAGA

Relator: Deputado ISMAEL

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Educação o Projeto de Lei nº 3.342, de 2021, de autoria do Deputado Neucimar Fraga, que “autoriza a criação da Universidade Federal Digital do Brasil (UFDB)”, vinculada ao Ministério da Educação, com sede em Brasília/DF. O projeto detalha objetivos, estrutura organizacional, fontes de recursos, patrimônio e administração superior da instituição, além de prever a transferência de bens da União e a criação de cargos específicos para a nova universidade.

A proposição foi distribuída para apreciação conclusiva pelas Comissões de Administração e Serviço Público (CASP), Educação (CE), Finanças e Tributação (CFT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). A Comissão de Administração e Serviço Público, em parecer fundamentado, votou pela rejeição do projeto, apontando vício de iniciativa e inconstitucionalidade da proposição.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – VOTO DO RELATOR

A justificativa do projeto destaca a necessidade de democratizar o acesso ao ensino superior, especialmente diante dos desafios acentuados pela pandemia de Covid-19, propondo um modelo de universidade 100% digital, capaz de ampliar vagas e reduzir barreiras físicas e econômicas para estudantes de todo o país. O mérito educativo da proposta é inegável: a criação de uma universidade digital poderia, em tese, contribuir para a inclusão e a modernização do ensino superior



CÂMARA DOS DEPUTADOS

brasileiro, em consonância com as recentes discussões sobre a Política Nacional de Educação Digital, aprovada pelo Congresso Nacional.



Entretanto, a proposição apresenta limitações estruturais e jurídicas que comprometem sua viabilidade. A criação de universidades federais é prerrogativa exclusiva do Poder Executivo, mediante envio de projeto de lei ao Congresso Nacional, conforme determina o art. 61, §1º, II, “e”, da Constituição Federal.

Ademais, no âmbito da Comissão de Educação, seguiremos a orientação constante da Súmula da CE Nº 1/2021, no sentido de que pareceres sobre projetos de lei de criação de escolas federais, inclusive universidades, sejam pela rejeição, com recomendação de envio de INDICAÇÃO ao Poder Executivo. Tal encaminhamento respeita a competência do Executivo para planejar e executar políticas de expansão da rede federal, evitando a aprovação de leis meramente autorizativas, que são inócuas e reiteradamente consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. Ou seja, embora possível, o envio de Indicação também não resolveria o problema central da inconstitucionalidade e não teria efeito vinculante.

Diante do exposto, reconhecendo a relevância do mérito educativo e a pertinência da discussão sobre a ampliação do acesso digital ao ensino superior, mas considerando o vício insanável de iniciativa, a manifesta inconstitucionalidade da proposição e os impactos orçamentários não previstos, voto, no mérito, pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 3.342, de 2021.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado ISMAEL
Relator





Câmara dos Deputados

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.342, DE 2021

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Educação, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, concluiu pela rejeição do Projeto de Lei nº 3.342/2021, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Ismael.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

Benes Leocádio - Presidente, Diego Garcia - Vice-Presidente, Alice Portugal, Dagoberto Nogueira, Damião Feliciano, Dandara, Duarte Jr., Fernanda Melchionna, Fernando Mineiro, Franciane Bayer, Ismael, Maria Rosas, Moses Rodrigues, Otoni de Paula, Prof. Reginaldo Veras, Professor Alcides, Professora Luciene Cavalcante, Socorro Neri, Tabata Amaral, Tarcísio Motta, Thiago de Joaldo, Waldenor Pereira, Wilson Santiago, Zeca Dirceu, Adriana Ventura, Átila Lins, Átila Lira, Duda Salabert, Flávio Nogueira, José Rocha, Luiz Lima, Nely Aquino, Nikolas Ferreira, Pedro Uczai, Pr. Marco Feliciano, Sâmia Bomfim, Sargento Gonçalves, Sidney Leite, Silvia Cristina, Soraya Santos e Túlio Gadêlha.

Sala da Comissão, em 08 de abril de 2026.

Deputado BENES LEOCÁDIO
Presidente

