



**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO PDL 127 /2016** , DE 2016  
(Do Senhor Deputado CLÁUDIO ABRANTES e OUTROS)

**Susta a aplicação do Decreto nº 37.123, de 16 de fevereiro de 2016, que "dispõe sobre a criação de Grupo de Trabalho para formular estudo técnico prévio para subsidiar a implantação da Universidade Regional de Brasília e Entorno – URBE e dá outras providências".**

**A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL decreta:**

**Art. 1º** Ficam suspensos os efeitos do Decreto nº 37.123, de 16 de fevereiro de 2016, que "dispõe sobre a criação de Grupo de Trabalho para formular estudo técnico prévio para subsidiar a implantação da Universidade Regional de Brasília e Entorno – URBE e dá outras providências".

**Art. 2º** Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sector Protocolo Legislativo  
PDL Nº 127 / 2016  
Folha Nº 01

**JUSTIFICAÇÃO**

SECRETARIA LEGISLATIVA  
Recebi em 23/02/16 às 19h  
Assinatura Maricula

O inciso VI do art. 60 da Lei Orgânica do Distrito Federal, dispõe que é da competência privativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, configurando crime de responsabilidade sua reedição.

No mesmo sentido, o inciso V do art. 49 da Constituição Federal também dispõe que é da competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Porquanto, considerando-se que a Constituição Federal e simetricamente a Lei Orgânica do Distrito Federal a todos se destina, o Poder Executivo tem o dever de cumpri-la e respeitá-la, de forma tão ou mais rigorosa do que os demais destinatários da Lex Magna.



Desta forma, este Projeto de Decreto Legislativo tem como objetivo sustar a aplicação do Decreto nº 37.123, de 16 de fevereiro de 2016, que "dispõe sobre a criação de Grupo de Trabalho para formular estudo técnico prévio para subsidiar a implantação da Universidade Regional de Brasília e Entorno – URBE e dá outras providências".

Publicado no Diário Oficial do Distrito Federal, dia 17/02/2016, pp. 5-6, o referido Decreto tem o seguinte teor:

**DECRETO Nº 37.123, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2016.**

*Dispõe sobre a criação de Grupo de Trabalho para formular estudo técnico prévio para subsidiar a implantação da Universidade Regional de Brasília e Entorno-URBE e dá outras providências.*

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 100, incisos VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e tendo em vista o disposto no parágrafo único do art. 9º, da Lei nº 5.499, de 15 de julho de 2015, DECRETA:

**Art. 1º** Fica instituído, no âmbito do Distrito Federal, Grupo de Trabalho com o objetivo de formular estudo técnico prévio para subsidiar a implantação da Universidade Regional de Brasília e Entorno-URBE.

**Art. 2º** O Grupo de Trabalho de que trata este Decreto deve ser composto por dois representantes, sendo um titular e um suplente, dos seguintes órgãos e entidades do Distrito Federal:

- I- Instituto Superior de Ciência da Polícia Militar do Distrito Federal;
  - II- Academia de Polícia Civil do Distrito Federal;
  - III- Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal;
  - IV- Escola de Aperfeiçoamento de Profissionais de Educação-EAPE, da Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer;
  - V- Escola de Governo da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão;
  - VI- Fundação Universidade Aberta do Distrito Federal-FUNAB, da Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer;
  - VII- Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde-FEPECS, da Secretaria de Estado de Saúde;
  - VIII- Escola Superior de Ciências da Saúde-ESCS, da Secretaria de Estado de Saúde;
  - IX- Companhia de Planejamento do Distrito Federal-CODEPLAN;
  - X- Secretaria Adjunta de Ciência, Tecnologia e Inovação-SACTI, da Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais.
- § 1º Os titulares dos órgãos e entidades previstos neste artigo deverão encaminhar à Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais a indicação dos seus representantes no Grupo de Trabalho, no prazo de cinco dias, contados da publicação deste Decreto. Q.



§ 2º A designação dos membros do Grupo de Trabalho se dará por intermédio de Portaria do Secretário de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais.

**Art. 3º** Os demais órgãos e entidades do Distrito Federal deverão prestar as informações requeridas pelo Grupo de Trabalho de que trata este Decreto, de forma a colaborar com as atividades do referido grupo.

**Art. 4º** A Coordenação do Grupo de Trabalho será exercida pela Secretária Adjunta de Ciência, Tecnologia e Inovação-SACTI, da Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais.

**Art. 5º** O prazo para conclusão das atividades do Grupo de Trabalho é de noventa dias, contados a partir da designação dos seus integrantes, podendo ser prorrogado mediante justificativa.

*Parágrafo único.* O Grupo de Trabalho de que trata este Decreto deverá apresentar relatório final a ser submetido à apreciação do Excelentíssimo Senhor Governador, com intuito de subsidiar a implantação da universidade pública distrital.

**Art. 6º** A participação no Grupo de Trabalho deve ser considerada como serviço de relevante interesse público não remunerado.

**Art. 7º** Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 8º** Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 16 de fevereiro de 2016  
128ª da República e 56ª de Brasília

**RODRIGO ROLLEMBERG**

O Decreto do Senhor Governador Rodrigo Rollemberg ao traçar metas para estudos e futura implantação da Universidade Regional de Brasília e Entorno-URBE, delegando inclusive no art. 4º a coordenação do Grupo de Trabalho a Secretária Adjunta de Ciência, Tecnologia e Inovação-SACTI, da Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais, nasce eivado de vícios insanáveis de inconstitucionalidade, uma vez que as atribuições para esses fins já foram regulamentados na Lei nº 5.141, de 31 de julho de 2015 (DODF de 1º/8/2013).

Basta o cotejo da Lei nº 5.141/2013 e o ato normativo sustado, para constatar sua ilegalidade e inconstitucionalidade.

Na qualidade de norma infralegal, o decreto extrapola o poder regulamentar no momento em que delega a outros órgãos da estrutura interna da administração do Governo do Distrito Federal, competências, obrigações e atribuições a criação de entidade de educação superior, que são inerentes a Fundação Universidade Aberta do Distrito Federal - FUNAB. Dessa forma, a Lei nº 5.141/2013 tem o seguinte teor:

**LEI Nº 5.141, DE 31 DE JULHO DE 2013**

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

**Autoriza a criação da Fundação Universidade Aberta do Distrito Federal e dá outras providências.**



O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1º** Fica o Poder Executivo, observadas as disposições desta Lei, autorizado a criar a Fundação Universidade Aberta do Distrito Federal – FUNAB, instituição mantenedora da educação superior do Distrito Federal, vinculada à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, com foro na cidade de Brasília-DF.

*Parágrafo único.* A atuação da FUNAB ocorre sem prejuízo das competências da Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde – FEPCS, previstas na Lei nº 2.676, de 12 de janeiro de 2001.

**Art. 2º** A FUNAB tem por finalidade ministrar educação superior, desenvolver pesquisas e promover atividades de extensão universitária, promovendo sua inserção regional mediante atuação multicampi e multiespacial.

**Art. 3º** São competências da FUNAB:

- I – elaborar e executar a política de educação superior pública;
- II – manter, planejar, coordenar e supervisionar as atividades de educação superior pública do Distrito Federal;
- III – promover a implantação de unidades e cursos de educação superior pública;
- IV – expedir normas para o desempenho de suas competências;
- V – elaborar sua proposta orçamentária e administrar suas receitas e despesas;
- VI – firmar convênios, contratos e parcerias voltados à realização de seus objetivos, na forma da lei.

**Art. 4º** São diretrizes de atuação da FUNAB:

- I – manutenção e programação de cursos e outras atividades orientadas, prioritariamente, para as necessidades e os problemas do Distrito Federal e dos Municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE;
- II – atendimento prioritário a localidades do Distrito Federal e dos Municípios da RIDE com menor acesso à educação superior pública;
- III – integração do ensino superior público com as políticas públicas, programas e ações institucionais desenvolvidos em âmbito locorregionais;
- IV – fomento à utilização de metodologias de ensino problematizadoras, respeitadas as referências curriculares para cada área profissional;
- V – formação profissional baseada em práticas desenvolvidas em ambiente de trabalho;
- VI – organização administrativa descentralizada, flexível e horizontalizada, observados os referenciais da multiespacialidade.

*Parágrafo único.* Os cursos mantidos pela FUNAB são ministrados preferencialmente em áreas de interesse da administração pública distrital.

**Art. 5º** O patrimônio da FUNAB deve ser constituído pelos bens e direitos que ela adquirir, incluindo aqueles doados pelo Distrito Federal, União, Estados, Municípios, por suas entidades ou por instituições privadas.

**Art. 6º** Constituem recursos da FUNAB:

- I – dotações orçamentárias;
- II – auxílios, subvenções, contribuições ou doações feitos ou concedidos por entidades públicas ou instituições privadas;



III – receitas eventuais a título de retribuição por serviços prestados a terceiros;

IV – receitas provenientes de convênios, acordos, contratos e outros ajustes celebrados com entidades, instituições ou organismos nacionais ou internacionais;

V – resultado de operações de crédito e juros bancários, nos termos da lei;

VI – saldo de exercícios anteriores, observado o disposto na legislação específica;

VII – outras receitas que auferir.

**Art. 7º** A administração superior da FUNAB dá-se na forma definida no ato de sua criação.

**Art. 8º** O magistério público na FUNAB é exercido por professores escolhidos em processo seletivo interno entre servidores públicos estáveis do Distrito Federal. (Artigo declarado inconstitucional: ADIs nºs 2013 00 2 026654-2 e 2014 00 2 002911-2 – TJDF, Diário de Justiça, de 16/6/2015.)

§ 1º O servidor selecionado, sem prejuízo da remuneração ou subsídio e dos demais direitos relativos ao cargo efetivo, fica à disposição da FUNAB por tempo integral ou parcial, na forma definida no edital de seleção.

§ 2º O tempo à disposição da FUNAB só pode ser integral, se a carga horária em sala de aula for igual ou superior à metade do regime semanal de trabalho a que está sujeito no órgão ou entidade de origem.

§ 3º Ao término do tempo à disposição da FUNAB, o servidor tem o direito de retornar à mesma lotação, com a mesma jornada de trabalho de antes do início do afastamento, desde que uma ou outra não tenha sofrido alteração normativa.

**Art. 9º** A estrutura administrativa da FUNAB é definida por decreto. (Artigo declarado inconstitucional: ADIs nºs 2013 00 2 026654-2 e 2014 00 2 002911-2 – TJDF, Diário de Justiça, de 16/6/2015.)

**Parágrafo único.** Para a criação da estrutura administrativa de que trata este artigo e de outros ajustes necessários na estrutura de órgãos e entidades, o Poder Executivo pode usar a autorização de que trata o art. 6º, parágrafo único, da Lei nº 4.584, de 8 de julho de 2011, tomando-se por base a diferença da despesa entre o primeiro quadrimestre de 2011 e o primeiro de 2013.

**Art. 10.** Das vagas ofertadas para cursos de educação superior, cinquenta por cento são destinadas a estudantes que tenham concluído o ensino médio integral em rede pública de ensino.

**Art. 11.** A FUNAB pode recepcionar os alunos oriundos das instituições de ensino superior privadas, devidamente matriculados, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º Para viabilizar o disposto no caput, a FUNAB pode firmar convênios e contratar temporariamente professores.

§ 2º A FUNAB deve respeitar as disciplinas já cursadas pelos alunos, bem como a estrutura curricular de cada curso.

**Art. 12.** A FUNAB deve encaminhar aos órgãos competentes a documentação necessária para seu registro e funcionamento.

**Art. 13.** O desenvolvimento e o funcionamento da parte administrativa da FUNAB são exercidos por servidores estáveis da carreira Assistência à Educação do Distrito Federal. (Artigo declarado inconstitucional: ADIs nºs 2013 00 2 026654-2 e 2014 00 2 002911-2 – TJDF, Diário de Justiça, de 16/6/2015.)

**Art. 14.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



*Art. 15. Revogam-se as disposições em contrário, em especial a Lei nº 403, de 29 de dezembro de 1992, e a Lei nº 2.919, de 16 de março de 2002.*

**AGNELO QUEIROZ**

Face ao exposto, fica claro que o ato sustado extrapolou os limites do exercício regulamentar de caráter secundário uma vez que, tendo subtraído competências da Fundação Universidade Aberta do Distrito Federal – FUNAB e ainda, criando atribuições diversas daquela encontrada na Lei nº 5.141/2013 para a referida Fundação e outros órgãos da estrutura do GDF, ofendeu vários dispositivos constitucionais, entre os quais – o Princípio da legalidade, o Princípio da Separação dos Poderes, o Princípio da Proporcionalidade entre outros.

Resumindo, de forma ilegal e arbitrária, rebaixou a FUNAB elegendo-a simples coadjuvante de um Grupo de Trabalho (art. 2º, inciso VI), em detrimento de seu protagonista legal.

Quanto a essa situação, a doutrina é pacífica em afirmar que o Decreto, por ser um ato hierarquicamente inferior à lei, cujo regulamento possui caráter secundário, não inova no mundo jurídico. Ou seja, a distinção ente o critério formal e critério material são férteis para o jurista, porque a hierarquia existente entre lei e regulamento, assim como entre constituição e lei, é só de natureza formal. **Para que o regulamento seja invalidado, como o caso acima, é preciso que contrarie disposições de uma lei formal;** da mesma forma, para que as leis deixem de ser aplicadas, é necessário que ofendam disposições do texto constitucional.

Ensina Leal (1960, p. 69)<sup>1</sup>, que não há diferença substancial entre regulamento e lei, pois o regulamento, exatamente como a lei, possui natureza normativa, de conteúdo genérico e aplicação geral. A distinção reside no aspecto formal, na subordinação do regulamento à lei. Dentro do sistema de hierarquia das normas, **o regulamento é ato secundário, inferior, de aplicação, que dá disposições administrativas tendentes à fiel execução da lei.**

Nesse sentido, Ferreira Filho (1997, p. 427)<sup>2</sup> assevera que:

O regulamento é um ato normativo. Estabelece normas gerais e impessoais, motivo porque é materialmente uma lei. Entretanto, é um ato normativo secundário, no sentido de que sua força não provém diretamente da Constituição e sim da lei já subordinada à Constituição.

A respeito dos regulamentos, explica Cretella Júnior (1961, p. 111)<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> LEAL, Victor Nunes. *Problemas de Direito Público*. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

<sup>2</sup> FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 2ªed. Vol 1. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 427.



Na hierarquia das normas, representam os regulamentos o grau mais alto na esfera administrativa, logo abaixo das normas legais, sendo a complementação destas. Pelo nosso sistema constitucional são os regulamentos aprovados por decreto executivo e a sua amplitude só encontra limites nos textos legais regulamentados.

Por fim, o notável constitucionalista José Afonso da Silva, ao tratar especificamente sobre o tema aqui tratado, assim dispõe:

Ocorre com a produção de atos legislativos ou administrativos que contrariem normas ou princípios da constituição. O fundamento dessa inconstitucionalidade está no fato que o princípio da supremacia da constituição resulta o da compatibilidade vertical das normas da ordenação jurídica de um país, no sentido de que as normas de grau inferior somente valerão se forem compatíveis com as normas de grau superior, que é a constituição. As que não forem compatíveis com ela são inválidas, pois a incompatibilidade vertical resolve-se em favor das normas de grau mais elevado, que funcionam como fundamento de validade das inferiores. Essa incompatibilidade vertical de normas inferiores (leis, decretos etc) com a constituição é que, tecnicamente, se chama inconstitucionalidade das leis ou atos do poder público, e que se manifesta sob dois aspectos: (a) **formalmente, quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desacordo com formalidades ou procedimentos estabelecidos pela constituição;** (b) **materialmente, quando o conteúdo de tais leis ou atos contraria preceito ou princípio da constituição.** (grifamos)

Aliás, fazendo uma leitura ao princípio da simetria, que postula que haja uma relação proporcional entre as normas jurídicas da Constituição Federal e as regras estabelecidas nas Constituições Estaduais, e mesmo Municipais, o Supremo Tribunal Federal, ao encarar o assunto, pôde solucioná-lo notavelmente através do voto do Ministro Celso de Mello, aqui parcialmente reproduzido:

"O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua "contra legem" ou "praeter legem", não só se expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, **mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, inciso V, da Constituição da República e**

<sup>3</sup> CRETELLA JUNIOR, José. *Direito Administrativo no Brasil. Atos e Contratos Administrativos*. Vol III. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1961, p. 111.



**que lhe permite 'sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)' (AC-Agr-Qo 1.033/DF, dia 25 de maio de 2006) (grifei)**

O Decreto do Senhor Governador Rodrigo Rollemberg fere o princípio segundo o qual só a lei formal pode criar direitos e impor obrigações, positivas ou negativas (CF, art. 5º, inciso II), assim como, despreza o Princípio da Legalidade ao qual o seu Governo deve obediência (art. 37, caput), por se tratar de Princípio da Administração Pública.

Ademais, usurpa a competência do Poder Legislativo (CF, art. 2º, caput, c/c 53 LODF), ao legislar mediante Decreto, incorrendo em abuso do poder regulamentar pelo Executivo com graves implicações no plano jurídico constitucional – quem faz as leis se submete a elas: a isso se dá o nome de Estado Democrático de Direito.

A competência para expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências não pode ser compreendida como competência para complementar a Lei Orgânica do Distrito Federal, muito menos como competência para inovar no campo legislativo. Melhor dizendo, não se reveste o ato ora referido de meio idôneo, para restringir direitos ou para criar obrigações.

Sendo assim, conto com o apoio dos nobres Pares para aprovar o presente Projeto de Decreto Legislativo para sustar os efeitos do Decreto nº 37.123, de 16 de fevereiro de 2016, que "dispõe sobre a criação de Grupo de Trabalho para formular estudo técnico prévio para subsidiar a implantação da Universidade Regional de Brasília e Entorno – URBE e dá outras providências".

Sala das Sessões, em de de 2016

Deputado **CLAUDIO ABRANTES**  
REDE/DF

Deputado **AGACIEL MAIA**  
PTC/DF

Deputada **CELINA LEÃO**  
PPSDF

Deputado **CHICO LEITE**  
REDE/DF

Deputado **CHICO VIGILANTE**  
PT/DF

Deputado **CRISTIANO ARAÚJO**  
PTB/DF



Deputado **ROOSEVELT VILELA**  
PSB/DF

Deputado **JUAREZÃO**  
PRTB/DF

Deputado **JULIO CÉSAR**  
PRB/DF

Deputada **LILIANE RORIZ**  
PRTB/DF

Deputado **LIRA**  
PHS/DF

Deputada **LUZIA DE PAULA**  
REDE/DF

Deputado **Prof. ISRAEL**  
PV/DF

Deputado **Prof. REGINALDO VERAS**  
PDT/DF

Deputado **RAFAEL PRUDENTE**  
PMDB/DF

Deputado **RAMUNDO RIBEIRO**  
PSDB/DF

Deputado **RENATO ANDRADE**  
PR/DF

Deputado **RICARDO VALE**  
PT/DF

Deputado **ROBÉRIO NEGREIROS**  
PMDB/DF

Deputado **RODRIGO DELMASSO**  
PTN/DF

Deputada **SANDRA FARAJ**  
SD/DF

Deputada **TELMA RUFINO**

Deputado **WASNY DE ROURE**  
PT/DF

Deputado **WELLINGTON LUIZ**  
PMDB/DF



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Unidade responsável: Secretaria Legislativa

**Assunto:** Distribuição do Projeto de Decreto Legislativo nº 127/16 que “susta a aplicação do Decreto nº 37123, de 16 de fevereiro de 2016, que ‘dispõe sobre a criação de Grupo de Trabalho para formular estudo técnico prévio para subsidiar a implantação da Universidade Regional de Brasília e Entorno – URBE e dá outras providências”.

**Autoria:** Deputado(a) Cláudio Abrantes (REDE)

Ao SPL para indexações, em seguida ao SACP, para conhecimento e providências protocolares, informando que a matéria tramitará, em análise de mérito e admissibilidade na CCJ (RICL, art. 63, III, “j” e inciso I).

Em 24/02/16

---

MARCELO FREDERICO M. BASTOS

Matrícula 13.821

Assessor Legislativo