

## **P A R E C E R**

Nº 3062/2024<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Cabimento de emenda parlamentar nas hipóteses de lei de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo, desde que haja pertinência temática e, por regra, não acarrete aumento de despesas, salvo restrição regimental. Comentários.

### **CONSULTA:**

A Consulente, Câmara, solicita parecer sobre a Emenda Modificativa 57/2024 ao Projeto de Lei (M) 116/2024, de autoria do Prefeito Municipal, que "Altera as Leis nºs 5.394, de 4 de abril de 2024, que 'Autoriza a extinção da Fundação Municipal de Saúde e dá outras providências' e 5.395, de 4 de abril de 2024, que 'Institui a Autarquia Municipal de Saúde de xxx - AMS -, e dá outras providências.'

A Consulta segue documentada.

### **RESPOSTA:**

Como é sabido, quanto à emenda parlamentar, via de regra, os parlamentares têm ampla liberdade para propor emendas a qualquer projeto de Lei, tanto em proposição que tramita no órgão legislativo (projeto de emenda à LOM, projeto de lei complementar e de lei ordinária, de projeto de resolução ou de decreto legislativo, de autorização de lei delegada, de medida provisória), ou seja, qualquer projeto pode ser alterado por meio de emenda.

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR DANIELA RIOS VELOSO, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

A emenda se constitui em uma proposição acessória ao projeto principal e que objetiva modificar a sua forma ou o seu conteúdo, e não possui vida própria. Está sempre vinculada ao projeto principal e se fosse independente, seria considerada um projeto e não uma emenda. Inclusive uma emenda pode também ser objetivo de emenda. Nesse caso, tem-se a subemenda, que é a emenda apresentada em comissão à outra emenda e que pode ser supressiva, substitutiva e aditiva. Vejamos as lições de Hely Lopes Meirelles que ressalta que o poder de emendar conferido ao Poder Legislativo encontra limites quando a matéria é de competência privativa do Poder Executivo:

"A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. Nessa conformidade, - pode o Legislativo apresentar emendas 'supressivas e restritivas, **não lhe sendo permitido, porém, oferecer emendas ampliativas**, que importem em aumento das despesas prevista, ressalvadas as emendas aos projetos que dispõem sobre matérias orçamentárias". (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 18 ed. São Paulo. Malheiros. 2017, p.776)

E o magistério de Pedro Lenza:

"O texto de 1988 restituiu aos parlamentares boa parte do poder de emenda que lhes havia sido retirado pelo regime (ditatorial) anterior. Nos termos do art. 63, I e II, não será admitido aumento da despesa prevista a) nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3.º e 4.º; b) nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público. A contrario sensu, então, será admitido o poder de emenda parlamentar. **Dessa forma, de modo geral, entende o STF que cabe emenda parlamentar desde que respeitados os seguintes requisitos: 1) os dispositivos introduzidos por emenda parlamentar não podem estar destituídos de pertinência temática com o projeto original; 2) os**

**dispositivos introduzidos por emenda parlamentar não podem acarretar aumento de despesa ao projeto original.** Assim, cabe emenda parlamentar nas hipóteses de lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República, desde que haja pertinência temática e, por regra, não acarrete aumento de despesas. Excepcionalmente, contudo, nos projetos orçamentários de iniciativa exclusiva do Presidente da República, admitem-se emendas parlamentares mesmo que impliquem aumento de despesas (art. 63, I, c/c o art. 166, §§ 3.º e 4.º):" (In: LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado®. 26 ed. São Paulo. Saraiva Educação. 2022, p. 1116-1117)

E, ainda, a doutrina de Jorge Bernardi:

**"Em algumas situações previstas regimentalmente, as emendas apresentadas pelos membros dos órgãos parlamentares não são admitidas. Normalmente são emendas a projetos cuja iniciativa é exclusiva a determinado órgão.** No Senado Federal, não são aceitas emendas que não sejam conexas à matéria que se pretende emendar, ou cujo sentido seja contraditório à proposição de emenda à Constituição, projeto de lei ou resolução; ou, ainda, que se refira a mais de um dispositivo, excetuando-se o caso em que sejam colocadas em pauta modificações correlatas, de tal forma que a aprovação concernente a um dos dispositivos demande a modificação de outros (art. 230,1, II e III, RISF). Para ser aceita no Senado, a emenda deverá ser justificada, por escrito ou na forma oral, pelo seu autor. A justificativa oral de emenda no plenário deve ocorrer no prazo que o seu autor tem para falar no período de expediente da sessão (art. 223, parágrafo único, RISF). Na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, **não são aceitas emendas que impliquem o aumento de despesas que estejam previstas nos projetos de iniciativa exclusiva do presidente da República, com exceção daquelas em projetos de leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual - art. 166, §§ 3º e 4º, CF).** Também não devem ser admitidas emendas que aumentem despesas em

**projetos sobre a organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos tribunais federais e do Ministério Público (art. 124,1 c II, RICD e art. 230, IV, a e b, RISF). (In: BERNARDI, Jorge. O processo legislativo brasileiro. Curitiba. Ibpe. 2009, p. 92)**

Instado a se manifestar sobre o tema, o Eg. STF, em repercussão geral, definiu a tese 917, que afirma: "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, **não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos** (art. 61, § 1º, II, "c" e "e", da Constituição Federal)."

Ainda sobre o tema emenda parlamentar nas hipóteses de lei de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo, o Eg. STF proferiu as seguintes decisões:

**"Processo legislativo. Princípio da simetria. Lei relativa à alteração do regime jurídico e remuneratório dos próprios servidores. Iniciativa do Executivo e do Legislativo. Aumento de despesa em matéria de iniciativa reservada de outro Poder. Inconstitucionalidade formal.**

Cuida-se de ADI proposta contra Lei Estadual da Bahia, cujo teor é o seguinte: "Aplica-se aos servidores que se encontram à disposição do Poder Judiciário há pelo menos 10 anos, da data da vigência desta Lei, independentemente da natureza jurídica da entidade de origem, o direito à incorporação, para todos os fins, inclusive de aposentadoria, da gratificação de função prevista no art. 5.º da L 6355/1991, ficando-lhes ainda assegurada a irredutibilidade dos vencimentos ou salários que percebem atualmente no TJ, os quais servirão de base de cálculo para a incidência da gratificação aqui mencionada". O dispositivo impugnado estendia incorporação da gratificação de função à servidores que não integram o quadro permanente do Judiciário estadual, isto é, que estão à disposição do Poder Judiciário em virtude de cessão. A cessão é instituto temporário, que, por isso

mesmo, não desfigura a natureza da vinculação funcional do servidor com o órgão cedente. Portanto, a lei impugnada, de iniciativa do Judiciário, impunha incorporação de gratificação a servidores cedidos pelo Poder Legislativo e Executivo. Ao decidir o caso, a Corte registrou que as regras do processo legislativo federal são aplicáveis aos Estados, em virtude do princípio da simetria. Portanto, se, a nível federal, é o Legislativo e o Executivo que dispõem de iniciativa para disciplinar o sistema remuneratório dos próprios servidores, a nível estadual também. Logo, a lei atacada padece de inconstitucionalidade formal, porque abrange "matéria reservada à iniciativa legiferante dos Poderes Executivo e Legislativo, aos quais compete a apresentação de projetos de lei concernentes à alteração do regime jurídico e remuneratório dos respectivos servidores, a teor do disposto nos arts 51, IV, 52, XIII, e 61, §1º, II, "c", da CF". **Por outro lado, constata-se ainda que a "introdução do preceito questionado implicou aumento de despesa em matéria posta sob a reserva de iniciativa de outro Poder, em descompasso com o art. 63, I, da CF, ante o excesso no exercício do poder de emenda franqueado aos membros do Legislativo pela Lei Maior".** (STF, Pleno, ADIn 4759-BA, rel. Min. Marco Aurélio, j. 10.10.2018, DJe 29.10.2018)

"O poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. Celso de Mello), **desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários**

(CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Carta Política (...)." (STF. ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21-9-1994, Plenário, DJ de 23-4-2004).

Então, via de regra, nos projetos de lei de iniciativa do Prefeito, as emendas parlamentares só não serão admitidas se importem aumento da despesa prevista no projeto de lei ou não guardem afinidade lógica (relação de pertinência / pertinência temática) com a proposição original, salvo em havendo alguma restrição regimental.

A emenda não encontra vedação nos termos supra.

Em suma: a emenda parlamentar é regular e válida e nada impede que seja submetida à votação pela Casa de Leis.

É o parecer, s.m.j.

Jaber Lopes Mendonça Monteiro  
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto  
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 16 de dezembro de 2024.