

P A R E C E R

Nº 3143/2025¹

- PG – Processo Legislativo. Emenda Modificativa a Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Institui o Programa "XXXX de Braços Abertos", voltado à promoção da receptividade turística qualificada no município. Regulamentação pelo Executivo.

CONSULTA:

A consultente solicita parecer acerca de emenda modificativa ao Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que institui o Programa "XXXX de Braços Abertos", voltado à promoção da receptividade turística qualificada no município.

Objetiva indicar que a regulamentação do programa ocorrerá pelo Poder Executivo, respeitando o princípio da separação de poderes.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o escorreito deslinde da questão, vale registrar que 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.

Trata-se, na realidade, de mecanismo oriundo da Teoria dos freios e contrapesos, segundo a qual, não obstante os Poderes da República sejam autônomos e harmônicos entre si, também exercem uma

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

ingerência mútua a fim de evitar abusos e desmandos. Isto porque, a separação das atividades inerentes a cada poder não pode ser entendida de forma tautológica.

Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis, pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa, desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição Federal.

Não obstante o poder de emenda caracterize uma prerrogativa institucional dos edis, ele somente será exercido de forma legítima se respeitados alguns princípios constitucionais. Corroborando a presente assertiva, leciona, a respeito, Hely Lopes Meirelles:

"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, porque estas transbordam da iniciativa do Executivo. Negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é reduzir esse órgão a mero homologador da lei proposta pelo prefeito, o que nos parece incompatível com a função legislativa que lhe é própria. Por outro lado, conceder à Câmara o poder ilimitado de emendar a proposta de iniciativa exclusiva do prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do Executivo". (*In* Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 542).

No mesmo sentido encontra-se a jurisprudência do STF:

"Constitucional. Processo legislativo. Poder de emenda parlamentar: (...) Matérias de iniciativa reservada: as restrições ao

poder de emenda ficam reduzidas à proibição de aumento da despesa e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto". (AgRg em RE nº 202.960-2, 2^a el. Min. Carlos Velloso, in DJU de 09.10.98, seção 1-E, p. 9).

"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 (...)." (ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21-9-1994, Plenário, DJ de 23-4-2004.)

Como sabido, a emenda é proposição apresentada como acessória a outra, que com ela tenha pertinência, que sugere a erradicação de parte daquela a que se reporta, a sua substituição parcial ou total, o seu acréscimo, ou alteração, desde que a matéria acrescida seja da mesma natureza, daquela a que se acresce.

Pois bem, concluímos que a emenda em tela guarda pertinência temática com a propositura inicial, e desde que não implique em aumento de despesa, além de não existir nenhuma vedação regimental, poderá ser submetido à votação pela Casa de Leis na forma que se encontra redigida.

Isto posto, concluímos objetivamente o presente parecer na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Marcella Meireles de Andrade
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 25 de novembro de 2025.