

P A R E C E R

Nº 2886/2025¹

- PG – Processo Legislativo. Emenda parlamentar e esclarecimentos.

CONSULTA:

A Câmara indaga a respeito da legalidade de emenda modificativa a projeto de lei do Executivo.

RESPOSTA:

As regras gerais sobre processo legislativo da Constituição (arts. 59 ao 69) são de observância obrigatória dos entes federados. A Lei Orgânica Municipal e Regimento Interno da Câmara adequam o trâmite do processo legislativo às peculiaridades locais, sempre com observância às normas gerais da CF. Nesse sentido: vide Adin nº 872-2/RS - Medida cautelar, STF.

O poder de emenda parlamentar é prerrogativa político-jurídica ao exercício da atividade legislativa, com assento constitucional. Isto porque, essa é a sistemática gizada pela Constituição Federal, em que cada Poder possui atribuições próprias, complementares, mais um não deve, em regra, fazer as vezes do outro, sob pena de transgredir o princípio constitucional da separação dos Poderes (art. 2º da CRFB/88).

A propósito:

"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,

¹PARECER SOLICITADO POR SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI, PROCURADORA LEGISLATIVA - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

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.

Quanto ao conteúdo, as emendas podem ser supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas. Por "Substitutivo", entende-se como sendo uma emenda substitutiva, com a peculiaridade de, ao invés de substituir apenas algumas partes da proposição principal, substituir seu texto integralmente por outro, podendo promover alterações meramente formais ou de conteúdo à proposição principal. Portanto, o substitutivo é um tipo de emenda parlamentar, que substitui integralmente o texto da proposição original.

A apresentação de substitutivos é possível aos membros do Poder Legislativo, onde ocorre o protocolo das emendas sugeridas pelos parlamentares. Portanto, é ato legislativo e não executivo.

Por outro lado, o Chefe do Executivo, como autor da proposição originária, mantém o poder de disposição sobre esta e pode solicitar sua retirada antes da votação (CF, art. 64, § 1º, por simetria aplicável aos demais entes federados), desde que dentro do prazo regimental.

Após a retirada, pode apresentar novo projeto de lei, inclusive com conteúdo diverso do anterior. Ainda que informalmente denominada por "Substitutivos", as proposições encaminhadas pelo Prefeito como

forma de substitutivo devem ser recebidas pela Câmara como novo projeto de lei e o anterior ser arquivado, independentemente da sua denominação.

Desta forma, se o Prefeito envia um texto "substitutivo" à Câmara, o correto, do ponto de vista técnico-legislativo, é que a Câmara o receba como novo projeto de lei, arquivando o anterior, pois o Executivo não pode emendar o projeto já em tramitação.

Quanto ao conteúdo da medida apresentada, esta objetiva viabilizar a recuperação de créditos que, de outro modo, estes permaneceriam inadimplidos ou demandariam cobrança judicial dispendiosa e de baixa efetividade, representando, portanto, instrumento de incremento da arrecadação líquida e de racionalização da gestão fiscal.

As alterações não se enquadram como hipótese de renúncia de receita nos termos do art. 14 da LRF, pois não há dispensa do pagamento do tributo principal nem perdão da obrigação tributária. A proposta mantém íntegro o valor do tributo devido e sua atualização monetária. A redução recai exclusivamente sobre encargos acessórios e punitivos, como multas e juros moratórios, que possuem caráter sancionatório e não integram o núcleo da obrigação tributária principal.

Pelas razões expostas, concluímos pela inviabilidade jurídica da emenda ao PL apresentada.

É o parecer, s.m.j.

Ana Carolina Couri de Carvalho
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 27 de outubro de 2025.