

# PROCESSO LEGISLATIVO

## A EMENDA PARLAMENTAR NOS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA DE OUTROS PODERES

Liliana Cunha Prudente<sup>1</sup>

O processo legislativo compreende o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto) realizados pelos órgãos legislativos visando à formação de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções que, como espécies normativas, constituem o seu objeto<sup>2</sup>. No exercício dessa função legislativa, há que se observar o rigoroso trâmite de tais atos, que se encontra regulamentado em legislação, sob pena de inconstitucionalidade da norma a ser editada.

Iniciado o processo legislativo, por intermédio da apresentação de uma proposição que é encaminhada à Mesa Diretora do Poder Legislativo, passa-se a fase seguinte, de deliberação, onde as emendas podem ser apresentadas. Considerada uma proposição acessória a outra, a emenda constitui parte *fundamental do poder de legislar; sem ele o Legislativo reduzir-se-ia a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou simples vetante*<sup>3</sup>.

Vale destacar que, consoante a doutrina tradicional, o poder de emenda cabe ao parlamentar, vez que aos membros do Poder Legislativo compete a prerrogativa da elaboração de leis. Ademais, a emenda ocorre no transcurso da tramitação legislativa e os titulares de iniciativa de lei extraparlamentares não participam dessa fase. Contudo, tem-se admitido a apresentação de emendas

---

<sup>1</sup> Procuradora Chefe da Seção para Assuntos Legislativos da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás; Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela PUC/GO.

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 5ª ed. São Paulo: RT, p. 452.

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das leis*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 194.

pelos ditos titulares extraparlamentares, por meio de emenda aditiva para alterar a proposição que remeteram.

A Constituição Federal de 1988 ampliou o poder de emenda dos parlamentares, todavia, em alguns casos, ele sofre limitação.

Nesse sentido, não se admite a proposta de emenda que importe aumento de despesa nas proposições de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, de iniciativa do Tribunal de Justiça e do Ministério Público (CE, art. 21). *A contrario sensu*, os parlamentares podem alterar projetos de iniciativa de outros poderes, desde que não provoque incremento de dispêndio.

Relativamente às leis orçamentárias, as restrições às emendas são de outra ordem, conforme preconizado no texto constitucional. Nas leis orçamentárias anuais, as emendas devem ser compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Têm-se, ainda, a obrigação de indicar os recursos necessários para atendê-las, não podendo ser anuladas despesas previstas para dotações com pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais. Ademais, as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Outro requisito a ser observado está relacionado com a pertinência entre o tema da emenda e a matéria objeto do projeto. Nessa conformidade, a Lei Complementar estadual n. 33/2001, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, prescreve que os projetos de lei de iniciativa reservada dos demais Poderes e do Ministério Público podem ser objeto de emenda parlamentar, desde que, além de não provocar aumento de despesa, mantenha pertinência temática em relação ao projeto original. Ainda, entende-se por pertinência temática a correlação que deve haver entre a inovação e o objeto da proposição.

Segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal em copiosa jurisprudência<sup>4</sup>, em não se observando a correlação do tema, a emenda representaria, na verdade, uma iniciativa legislativa sobre matéria reservada à iniciativa de outro Poder, gerando, desse modo, um vício na origem do processo, não sendo sanado nem mesmo com a posterior sanção do Chefe do Poder Executivo<sup>5</sup>.

Assim, pode-se afirmar que o exercício do poder de emenda, pelos parlamentares, em proposições oriundas de outros Poderes, caracteriza-se como prerrogativa inerente à função legislativa do Estado. No entanto, incide sobre essa prerrogativa as restrições decorrentes do texto constitucional (art. 63, I e II), bem como a exigência de que as emendas parlamentares sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa.

---

<sup>4</sup> Entre outras, veja-se a ADI 574/DF (RDA, 197/229).

<sup>5</sup> ADI 1.438/DFM DJ 8-11-2002 e ADI 700, DJ DE 24-8-2001.