Nesta aula, analisaremos a complexa relação entre o Presidente da República e o Congresso Nacional no que tange ao processo legislativo, ou seja, a "atividade legiferante" (a função de criar leis).

O Congresso Nacional, como sabemos, adota o **modelo bicameral**, sendo formado pela Câmara dos Deputados (representantes do povo) e pelo Senado Federal (representantes dos Estados e do Distrito Federal), conforme o **Art. 44 da Constituição Federal (CF/88)**.

Embora a função de legislar seja a atividade primordial do Parlamento, o Presidente da República participa ativamente deste processo em dois momentos cruciais:

1. **Na fase inicial (Fase Introdutória):** Apresentando projetos de lei.
2. **Na fase final (Fase de Deliberação Executiva):** Ao sancionar (aprovar) ou vetar (rejeitar) os projetos aprovados pelo Congresso.

A Iniciativa das Leis: Quem Pode Propor?

A Constituição divide aqueles que podem propor leis (os "legitimados") em duas categorias principais, conforme uma classificação doutrinária:

- **Legitimados Universais:** Podem propor leis sobre quaisquer assuntos de competência da União, desde que não sejam de iniciativa privativa de outro poder. O **Presidente da República** é um legitimado universal, assim como os Deputados, Senadores e Comissões do Congresso (**Art. 61, caput**).
- **Legitimados Temáticos (ou Específicos):** Só podem propor leis sobre assuntos vinculados às suas áreas de atuação. Por exemplo, o Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) e os Tribunais Superiores só podem propor leis sobre a organização do Poder Judiciário (**Art. 96, II**).

A Competência Privativa do Presidente

O ponto que mais nos interessa é a competência *privativa* do Presidente. A Constituição determina que *apenas* ele pode iniciar o processo legislativo em certos casos.

> **Art. 84 da CF/88.** Compete privativamente ao Presidente da República:
>
> III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

Os "casos previstos" estão detalhados no **Artigo 61, § 1º**, sendo o núcleo da reserva de iniciativa do Executivo.

> **Art. 61 da CF/88.** (...)
>
> § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
>
> I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
>
> II - disponham sobre:
>
> a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
>
> b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
>
> c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
>
> d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
>
> e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública (...);
>
> f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Em suma: qualquer alteração na estrutura, remuneração, carreira ou regime de aposentadoria dos servidores públicos federais (Administração Direta ou Indireta) deve, obrigatoriamente, ser proposta pelo Presidente da República.

Jurisprudência: O Vício de Iniciativa

Se um Deputado ou Senador apresentar um projeto de lei sobre uma dessas matérias (por exemplo, propondo um aumento para servidores do Executivo), o processo legislativo estará "viciado".

Isso gera uma **inconstitucionalidade formal**, conhecida como **vício de iniciativa**. Mesmo que o projeto seja aprovado pelo Congresso e sancionado pelo Presidente da República, ele continuará inconstitucional. O STF entende que a sanção presidencial não "cura" o vício de origem.

> **Jurisprudência (ADI 3.394/DF):** O STF declarou a inconstitucionalidade de uma lei, de origem parlamentar, que tratava da remuneração de militares. O Tribunal reafirmou que a matéria é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo (Art. 61, § 1º, "f"), configurando

> um vício formal insanável.

Propositura e Quóruns

Uma lei não nasce pronta. Ela passa por uma "gestação":

1. **Propositura Legislativa:** A "ideia" inicial (o projeto de lei) é apresentada.
2. **Deliberação Parlamentar:** A proposta tramita nas Comissões (temáticas e de Constituição e Justiça - CCJ) e, em regra, é votada pelo Plenário das duas Casas (Câmara e Senado).
3. **Projeto de Lei:** Se aprovada pelas duas Casas, a propositura se transforma em um "Projeto de Lei" e é enviada ao Presidente.

Durante a tramitação, a proposta é classificada conforme sua matéria, o que define o rito de aprovação:

Lei Ordinária (LO)

- **Critério:** Residual. Tudo o que deve ser tratado por lei, mas que a Constituição não exigiu expressamente uma Lei Complementar, será uma Lei Ordinária.
- **Quórum de Aprovação: Maioria Relativa (ou Simples)**. Ou seja, a maioria dos votos dos parlamentares *presentes* no dia da votação, desde que a sessão tenha sido iniciada com a maioria absoluta dos membros da Casa (**Art. 47 da CF/88**).

Lei Complementar (LC)

- **Critério:** Material. Trata de assuntos *específicos* que a Constituição *expressamente* determinou que fossem regulamentados por LC (ex: normas gerais de Direito Tributário, Art. 146).
- **Quórum de Aprovação: Maioria Absoluta**. Ou seja, o voto favorável da maioria *total* dos membros da Casa (ex: 257 Deputados e 41 Senadores), independentemente de quantos estejam presentes no dia (**Art. 69 da CF/88**).

> **Jurisprudência (RE 377.457/PR):** O STF há muito tempo pacificou o entendimento de que **não existe hierarquia entre Lei Complementar e Lei Ordinária**. A diferença entre elas não é de superioridade, mas sim de *campo de atuação* (matéria) e de *rito de aprovação* (quorum). Uma não pode invadir o campo da outra.

Proposta de Emenda à Constituição (PEC)

O Presidente da República também pode apresentar uma PEC (**Art. 60, I**). Contudo, o poder de emenda é limitado pelas **Cláusulas Pétreas**, que não podem ser abolidas (restringidas):

> **Art. 60 da CF/88.** (...)
>
> § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
>
> I - a forma federativa de Estado;
>
> II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
>
> III - a separação dos Poderes;
>
> IV - os direitos e garantias individuais.

Promulgação e Veto

Após a aprovação pelo Congresso, o projeto segue para o Presidente da República, onde ocorre a distinção mais importante:

Leis Ordinárias e Complementares

O projeto é enviado ao Presidente, que pode **sancionar** (aprovar) ou **vetar** (rejeitar, total ou parcialmente) (**Art. 66**).

- Se sancionar, ele deve **promulgar** a lei. A promulgação é o ato que atesta a existência da lei e ordena sua execução.

Propostas de Emenda à Constituição (PEC)

Uma PEC aprovada pelo Congresso (em dois turnos, por 3/5 dos votos em cada Casa) **não passa pelo Presidente da República**.

O Presidente da República **não sanciona, não veta e não promulga** uma Emenda Constitucional.

> **Art. 60 da CF/88.** (...)
>
> § 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas **Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**, com o respectivo número de ordem.