



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
INSTITUTO DE CIÊNCIA JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO



ESTUDO DA OPERAÇÃO ZELOTES E CONTROVÉRSIA EM TORNO DOS EFEITOS DECORRENTES DOS VÍCIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO POR EVENTUAL COMPRA DA VONTADE DO PARLAMENTAR¹

Cleber Maduro Prado²
Fábio Matias Honório Feliciano³

Orientador do artigo: Prof. Dr. Edival Braga⁴

RESUMO

Este artigo trata de uma prática ilícita apontada na Operação Zelotes e em outras diversas investigações no Brasil, qual seja, a influência de grandes empresas nos votos e vontades de parlamentares e até de Presidentes da República para aprovação de leis e outras normas jurídicas, beneficiando-as financeiramente e, em troca, sendo concedidas vantagens pessoais aos políticos que as auxiliam, como o pagamento em dinheiro e/ou outros bens. Nesse sentido, o processo legislativo se torna viciado, pois não é o mérito do ato normativo o objetivo do voto, mas o interesse particular indevido.

Outrossim, é válido destacar que é normal e enriquecedor para a democracia a participação dos diversos setores da sociedade no processo legislativo, apresentando suas demandas e pontos de vista. Não há ilicitude na ação do parlamentar que ouve determinada classe para propor uma lei ou conceder um voto. De outra banda, a prática do lobby (atividade de pressão por parte de um grupo organizado, a fim de exercer influência no voto de parlamentares, conforme determinados interesses) também não possui caráter ilícito, embora ainda não haja, no Brasil, regulamentação específica a respeito de como deve se dar a prática. O que se discute aqui é a troca ou venda da vontade do parlamentar. Deseja-se concluir se uma norma jurídica eivada de vícios no processo legislativo deve ser tornada inconstitucional. Ademais, são apresentadas as diferenças da prática do lobby em outros locais, como nos EUA e Europa, e como trata a questão o Projeto de Lei nº 1.202/2007, a ser votado em plenário da Câmara dos Deputados.

Palavras-chave: Operação Zelotes; Corrupção no processo legislativo; Lobby.

ABSTRACT

This study deals with an illicit practice pointed out in Operation Zelotes and in several other investigations in Brazil that is the influence of big companies in the votes and wishes of parliamentarians and even of Presidents of the Republic for the approval of laws and others norms, benefiting them financially and in return being granted personal advantages to the

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, revisão somente gramatical, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Estudante de Direito da Universidade Federal de Roraima (4º semestre). E-mail: fabiofeliciano.eng@hotmail.com.

³ Estudante de Direito da Universidade Federal de Roraima (8º semestre). E-mail: clebermaduro@yahoo.com.

⁴ Professor de Direito Constitucional II da Universidade Federal de Roraima- UFRR

politicians who assist them, such as payment in cash and other assets. In this sense, the legislative process becomes illicit, since it is not the merit of the normative act the purpose of the vote, but the particular undue interest.

In addition, it is normal and enriching for democracy the participation of the various sectors of society in the legislative process, presenting their demands and points of view. There is no illegality in the action of the parliamentarian who hears a certain class to propose a law or grant a vote. On the other hand, the practice of lobbying is also not illegal, although in Brazil there is no specific regulation how it should be practiced. What is being discussed here is exchange or sale of the will of the parliamentarian. It wished to conclude whether a legal rule vitiated by defects in the legislative process should be rendered unconstitutional. In addition, the differences in lobbying practice in the US and Europe are presented, and as the issue is discussed in Bill number 1.202/2007, to be voted in plenary of the Chamber of Deputies.

Keywords: Zelotes; Corruption in the legislative process; Lobby.

1 INTRODUÇÃO

A corrupção tem sido um dos grandes, senão o maior, problemas da política brasileira. É certo que o Brasil é um país de dimensões continentais e que, quando comparado aos países mais desenvolvidos, leva certa desvantagem histórica. Primeiramente, o processo de colonização do Brasil, com viés também exploratório e a intensa miscigenação de povos com diferentes objetivos, trouxe diversos reflexos no processo de desenvolvimento. Além disso, observamos um processo de redemocratização tardio, há menos de 30 anos. Após o período do Regime Militar, a primeira eleição direta para Presidente da República ocorreu em 1989, e o presidente eleito veio a sofrer impeachment no final do segundo ano de mandato. Em meio a isso e no decorrer dos anos seguintes até o estágio atual, percebem-se intensas transformações no cenário político nacional, além de permanecermos com uma série de necessidades, como estabilização da moeda, investimento em áreas basilares de desenvolvimento, etc.

Sendo o presidencialismo de coalizão o modelo político adotado no Brasil, os movimentos políticos partidários sobressaem. É notório o jogo de interesses existente e as influências dos fatores reais de poder. Nesse sentido, os detentores de grande poderio econômico seguem sendo determinantes nas tomadas de decisão do país. Entretanto, com a evolução dos instrumentos estatais de transparência e controle e com a acentuação do fluxo de informações decorrente das inovações tecnológicas, tem-se observado que as influências de grandes empresas na política têm se dado, muitas vezes, de forma ilícita. Ora, sendo o político figura eleita pelo povo, é de se esperar que suas ações sejam condizentes com os pensamentos daquela parcela da população que o elegeu. E, dentro desse aspecto, cabe também às grandes companhias a participação nos processos políticos e legislativos. Porém, ao passo que isso é feito utilizando-se de propinas a políticos em troca de benesses particulares, macula-se a democracia.

A Operação Zelotes, deflagrada pela Polícia Federal em 2015, apontou a existência de esquema de corrupção envolvendo empresários, lobistas e políticos, com o objetivo de, dentre outras coisas, aprovar normas que impactavam em conceder benefícios milionários às empresas por meio de retribuição aos políticos envolvidos. Aflorou-se, com isso, a discussão a respeito da corrupção no processo legislativo e da possibilidade de tornar inconstitucionais as leis que comprovadamente tivessem sido maculadas por essa prática. Outra abordagem a ser feita refere-se ao lobby. Existe Projeto de Lei tramitando na Câmara dos Deputados buscando regular essa prática. Para uma melhor ideia sobre esses assuntos, é importante estudar os dispositivos constitucionais que os abordam e as práticas de outros países.

Em certo sentido é possível interpretar que o Direito envolve a proteção de valores e a normatização das condutas humanas necessárias para salvaguardá-los. A Ética é o campo do saber, por sua vez, cujo papel é debater que valores são importantes e que seres devem ter os seus interesses considerados diante das decisões que os seres humanos precisam tomar diariamente (ARANHA; MARTINS, 2003, p. 283). Não há como oferecer uma definição consensual de Ética. Contudo, é possível apresentar diversos modelos éticos de modo a permitir a identificação das principais questões que movimentam a reflexão filosófica nessa seara. Isso será fundamental para um exame de que modelo ético parece servir melhor aos propósitos do Direito Amazônico e que modelos parecem influenciá-lo atualmente.

2 OPERAÇÃO ZELOTES

Zelote, segundo definição do dicionário Michaelis, significa *aquele que finge ter zelo*. Também era a nomenclatura dada ao movimento político judaico do século I que procurava incitar o povo da Judeia a rebelar-se contra o Império Romano. No contexto da operação da Polícia Federal o nome cai como uma luva, já que trata-se da investigação de ações de pessoas que deveriam fiscalizar e zelar pelo bom cumprimento das leis e as investigações apontam para atuações na contramão disso.

A Operação Zelotes foi deflagrada em março de 2015, concentrando-se, inicialmente, em práticas indevidas no Carf (Conselho Administrativo de Recursos Fiscais). O Carf é um tribunal administrativo integrante da estrutura do Ministério da Fazenda. É um órgão colegiado, tem por finalidade julgar recursos de ofício e voluntários de decisão da 1ª (primeira) instância, bem como os recursos de natureza especial, que versem sobre a aplicação da legislação referente a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). As investigações apontaram pagamentos de propinas a conselheiros para que multas aplicadas a empresas fossem reduzidas ou anuladas. No final de 2015, a Operação foi fatiada em 19 inquéritos.

No decorrer da investigação, a Operação Zelotes também apontou indícios de venda de Medidas Provisórias que prorrogavam incentivos fiscais a empresas do setor automotivo. A Medida Provisória mais citada na investigação foi a MP 471, que alterou as Leis nº 9.440/1997 e 9.826/1999, que estabeleciam incentivos fiscais para o desenvolvimento regional. Calcula-se que a aprovação desta Medida Provisória gerou benefício milionário às montadoras automotivas. Uma correspondência eletrônica divulgada à época pelo jornal “O Estado de S. Paulo” sugere que escritórios de advocacia citados na Zelotes foram contratados por lobistas para trabalharem em torno da referida Medida Provisória. Posteriormente, a Medida Provisória foi convertida na Lei 12.218/2010, que versa o seguinte:

Art. 1º A Lei nº 9.440, de 14 de março de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 11-A:

"Art. 11-A. As empresas referidas no § 1º do art. 1º, entre 1º de janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2015, poderão apurar crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, como ressarcimento das contribuições de que tratam as Leis Complementares nºs 7, de 7 de setembro de 1970, 8, de 3 de dezembro de 1970, e 70, de 30 de dezembro de 1991, no montante do valor das contribuições devidas, em cada mês, decorrente das vendas no mercado interno, multiplicado por:

I - 2 (dois), no período de 1º de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2011;

II - 1,9 (um inteiro e nove décimos), no período de 1º de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 2012;

III - 1,8 (um inteiro e oito décimos), no período de 1º de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2013;

IV - 1,7 (um inteiro e sete décimos), no período de 1º de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2014; e

V - 1,5 (um inteiro e cinco décimos), no período de 1º de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2015.

Respondem a inquéritos relacionados à Operação Zelotes empresas do setor automotivo, como Mitsubishi, Ford, Caa-Hyundai, além de empresas de vários outros segmentos, como a RBS TV (filiada à Globo do Rio Grande do Sul), Gerdau, Bradesco e Santander.

No âmbito político, o Partido Progressista (PP) também foi apontado como participante do esquema. Além disso, há até mesmo um ministro do TCU envolvido. Para exemplificar como funcionavam as ações, pode-se citar o caso envolvendo a empresa RBS TV. Afonso Motta, então vice-presidente da empresa e atual deputado federal pelo PDT, assinou contrato com a empresa de consultoria SRG Consultoria, que foi uma das empresas mais citadas como lobista nas investigações. A SRG Consultoria tinha como um dos sócios José Ricardo Silva, que era um dos conselheiros do Carf. José Ricardo se disse impedido de participar do julgamento, mas teria influenciado outros conselheiros, de forma que a decisão foi favorável à empresa RBS TV. Aponta-se ainda como participante do esquema Augusto Nardes, ministro do TCU.

Também foram citados nas investigações os senadores Renan Calheiros (MDB) e Romero Jucá (MDB). O STJ abriu, em 2016, inquérito para investigar a eventual participação deles no suposto esquema de compra de Medidas Provisórias. O processo prosseguiu ao STF até esse ano, quando o processo foi arquivado pelo Ministro Ricardo Lewandowski a pedido da Procuradoria-Geral da República, por entender que “outra conclusão não há, após as diligências, senão a de que não há mínimos elementos probatórios (base empírica) para justificar a deflagração de ação penal contra os parlamentares”. Outro citado nas investigações foi o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e seu filho Luis Cláudio Lula da Silva, também relacionado à recebimento de vantagens para aprovação de Medidas Provisórias. Antônio Palocci, ex-Ministro da Fazenda do governo de Lula, afirmou que Lula renovou Medidas Provisórias em troca de repasse de dinheiro para a empresa de seu filho.

Segundo relatório da Polícia Federal, Mauro Marcondes, que era dono da Marcondes e Mautoni Empreendimentos, teria repassado R\$ 2,5 milhões à LFT Marketing Esportivo, empresa de Luís Claudio Lula da Silva. Luis Cláudio confirma o recebimento, mas diz que prestou serviços para isso.

Obviamente, as investigações relacionadas à Operação Zelotes são muito amplas e ainda prosseguem. Seria difícil exaurir aqui todos os inquéritos abertos. O objetivo de citar alguns detalhes das investigações é demonstrar como era o *modus operandi* e como o processo de promulgação de uma norma pode ser maculado por práticas espúrias.

3 A CORRUPÇÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO

Sendo comprovada a corrupção no processo legislativo, coloca-se em cheque a validade da norma aprovada. Considera-se que a efetividade da mesma pode restar maculada e incondizente com o pleno exercício da democracia, pois a motivação para sua aprovação pode não ter sido o bem comum ou o interesse identitário da comunidade que elegeu aquele grupo de agentes públicos.

É de se considerar que devam os parlamentares agir por certos interesses, naturalmente, e isso é uma parte do pluralismo democrático pois é fruto da identificação pessoal dos grupos sociais com seus representantes. Mas, a aprovação fruto de corrupção viola qualquer noção de defesa de interesse, pois é a ação de caráter apenas pessoal e não identitário, é uma violação a democracia e ao regime democrático de direito.

A corrupção no processo legislativo mitiga a democracia em favor de atender apenas ao interesse monetário e pessoal de uma pequena classe de indivíduos. Pode até mesmo ser feito um paralelo com a oligarquia da antiga Cidade-Estado de Atenas, onde apenas participavam aqueles que tinham certa quantidade de terras que correspondiam ao poder monetário da época.

4.1 O STATUS CONSTITUCIONAL DAS LEIS APROVADAS COM VÍCIO EM SEU PROCESSO LEGISLATIVO.

Está ainda o direito brasileiro longe de um ponto pacífico sobre o status de constitucionalidade das leis aprovadas por meio de corrupção, mas, sendo este assunto de importância tão grande, podemos antever amplo debate até que se construa por lei, jurisprudência ou qualquer fonte de direito qualquer entendimento sobre o tema.

Antes de adentrar nas consequências da mácula em norma por razão de corrupção, é imprescindível trazer à baila análise da inconstitucionalidade pela lente de uma classificação específica, a da inconstitucionalidade formal ou material.

Temos a inconstitucionalidade material quando for violado o conteúdo normativo da constituição, ou seja, quando a imposição posta pela letra constitucional é contrariada. Já a inconstitucionalidade formal refere-se a violação dos procedimentos requeridos para que seja válida determinada norma.

A inconstitucionalidade material, então, não se aplica às leis aprovadas mediante atos de corrupção, contanto que seu conteúdo não vá, de forma objetiva, contrariamente à lei máxima. Em relação à inconstitucionalidade formal pode ser usada para justificar o eventual afastamento de leis aprovadas por corrupção, sendo que o vício ocorrido no legislativo não implicaria em mácula no conteúdo normativo, mas, sim, seu invólucro.

Ainda que não seja assunto vastamente definido no direito brasileiro, temos casos onde a jurisdição já se pôs a decidir a constitucionalidade dessas leis. O juiz Geraldo Claret de Arantes no processo 0024.12.129.593-5 da 1ª Vara da fazenda e Autarquias de Belo Horizonte, no ano de 2012, usando de seu controle constitucional difuso afastou a aplicação da Emenda Constitucional 41/2003, dissertando o seguinte:

“A inconstitucionalidade advinda do vício de decoro resulta diretamente da mácula que teria envolvido o voto que constituiu, em suma, o sagrado valor de representação popular conferida pelo povo que se faz assim representar pelo parlamentar corrompido, ferindo o que consta do artigo 1º, inciso I da Constituição Federal, que estabelece como pilar do Estado Democrático de Direito a soberania popular, neste caso, violada dramaticamente pela venda de votos no parlamento que a representaria.”

Mesmo não constituindo jurisprudência, a decisão é pioneira no direito brasileiro e um grande marco para o debate sobre a constitucionalidade destas leis e pode ditar uma tendência no judiciário em questões similares.

No âmbito da corte constitucional brasileira não há qualquer decisão que tenha afastado norma fruto de vício legislativo, mas fazendo uma análise da ADI 432 que tratava de atos administrativos de Ministros de Estado sobre questões constitucionais, podemos tirar o seguinte entendimento de trecho de texto do Ministro Celso de Melo:

“...,portanto, que eventuais vícios que se possam verificar nos motivos de ato estatal – mesmo aquele de conteúdo normativo – não contagiam as normas nele veiculadas, cuja validade jurídica deverá ser estritamente aferida pelo cotejo do seu texto com as prescrições inscritas na lei fundamental.”

Ainda no âmbito do Supremo Tribunal Federal há em tramite existe em curso uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, a ADI 4885, que trata justamente da possível declaração de inconstitucionalidade da já citada EC 41/2003. Poderá, então, esta ação nos trazer um entendimento colegiado do órgão guardião da constituição sobre o status das leis com vício legislativo decorrido de corrupção.

4.2 EFEITOS LEGAIS PARA OS AGENTES PARTICIPANTES

Sendo considerada pelo direito brasileiro grave atentado à democracia, existem diversas consequências para a prática de corrupção legislativa, cabendo responsabilização penal e disciplinar. Para o agente público, apresenta-se a quebra de decoro parlamentar que pode acarretar na perda do cargo, de acordo com a própria constituição:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:
II - Cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;
§ 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

Além da previsão direta constitucional da percepção de vantagens indevidas, ainda é regra no Código de Ética das duas casas legislativas federais em seus artigos 4º e 5º, respectivamente, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Além disso, a prática também constitui tipo penal, prevista no artigo 317 do Código Penal, em sua modalidade passiva, e no artigo 333, em sua modalidade ativa, ambas com a mesma pena, 2 à 12 anos de reclusão ou multa.

Corrupção passiva

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem.

(...)

Corrupção ativa

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício.

A reprovação da conduta em diversos ângulos do direito é decorrente do grau da ofensa, se tratando de violação ao parágrafo único do art.1º da constituição federal

5 A REGULAÇÃO DO LOBBY

Antes de tratarmos das tecnicidades sobre o lobby no direito, primeiro precisamos entender o que realmente é o lobby, para os fins jurídicos. Segundo o dicionário Michaelis, lobby é *atividade de pressão por parte de um grupo organizado, a fim de exercer influência no voto de parlamentares, conforme determinados interesses*.

Pode-se categorizar os agentes ativos desta prática em dois tipos, os grupos de pressão e os grupos de interesse. Os grupos de interesse seriam pessoas que se organizam para influenciar determinada agenda política. Em contrapartida, os grupos de pressão se caracterizam pela imposição de sanções e pelo interesse individual, não necessariamente ideológico. Luiz Alberto dos Santos preceitua o seguinte:

"Grupo de pressão é baseado na atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam através do uso de sanções ou da ameaça de uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a

distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político."

5.1 O LOBBY NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

O direito como ciência social se vale corriqueiramente de exemplos históricos para melhorar sua aplicação em cada contexto regional. Apesar das diferenças normativas entre Brasil e Estados Unidos da América, podemos nos valer da regulação do lobby americano como um exemplo sobre o comportamento da prática num cenário de regulação. Vejamos então as principais legislações em contexto temporal:

I) 1946 Federal Lobbying Regulation Act: Trouxe um sistema de registros públicos das secretarias de parlamentares afim de trazer transparência para as negociações do processo legislativo.

II) 1966 Freedom of Information Act: Para aumentar a transparência em relação as negociações das agências de lobby registradas esse ato tornou uma série de documentos das agencias disponíveis à sociedade civil.

III) 1972 Federal Advisory Committee Act: Criou comitês de regulação que deveriam fiscalizar a transparência e garantir o acesso de grupos de interesse aos dados de agencias de lobby.

IV) 1976 Government in the Sunshine Act: Tornou obrigatória a realização de audiências públicas para discutir assuntos que não envolvessem sigilo trazendo mais ação para a sociedade fora do contexto das agências de lobby.

V) 1995 Lobbying Disclosure Act: Revogando o Federal Lobbying Regulation Act essa legislação trouxe uma serie de modernizações para o sistema de lobby e é até hoje a principal no tema, trazendo transparência às atividades de lobby num escopo muito maior, inclusive tornando públicos dados sobre pessoas envolvidas nas atividades das agências, publicidade sobre os contratantes das agências, obrigação de relatórios periódicos, vedação de presentes à políticos e penalidades para qualquer violação sob fiscalização das casas legislativas e do procurador de Estado.

VI) 2007 Honest Leadership and Open Government Act: Estabeleceu novas vedações éticas sobre benefícios proporcionados pelos lobistas aos políticos.

No caso do Brasil, é inegável a existência de Lobby. Ele existe tanto em sua faceta lícita, como já explicado no decorrer do artigo, quanto na ilícita, que é quando se utiliza de troca ou compra da vontade política. É fato que, independentemente de serem positivas lei que tratem sobre a regulação do lobby, o Brasil ainda precisa avançar em diversas outras questões, como: evoluir na participação popular nas decisões democráticas; melhorar processo de fiscalização e controle de atos de empresas, políticos, órgão e entes públicos; tornar o processo judicial mais célere e seguro para a população; e constituir normas mais efetivas de combate à corrupção.

5.2 PROJETO DE LEI nº 1.202/07

Tendo então um panorama da legislação americana, pode-se verificar que no Brasil ainda não vigora qualquer legislação para regular o lobby. Entretanto, há no Congresso

Nacional atualmente, pronto para pauta em plenário da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei n.º 1.202/2007, que visa regular o lobby. Este PL é composto por 11 artigos sendo o primeiro, aquele que define seu conteúdo. É válida uma análise mais profunda dos principais dispositivos do projeto de forma individual.

Art. 1º. Esta Lei disciplina a atividade de “lobby” e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.

No seu primeiro artigo é definido o tema da lei e é reconhecida a diferença entre grupos de pressão e grupos de interesse o que nos traz um passo para que seja protegida a igualdade entre eles.

Art. 2º. Para os fins do disposto nesta lei, considera-se:
(...)

VI – “lobby” ou pressão, o esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros;

O segundo dispõe a definir o sentido jurídico exato de vários termos úteis para a regulação do tema principalmente a própria definição da atividade de lobby.

Uniformizando com outras legislações sobre o tema, o art. 3º prevê o cadastramento de pessoas físicas e jurídicas que praticariam lobby e ainda define a Controladoria-Geral da União como responsável pelo cadastramento no âmbito do poder executivo, mas silencia em relação ao legislativo.

Prosseguindo ao artigo 7º, encontramos uma série de regulações em relação a transparência das atividades dos lobistas, de agências e de contratantes dos serviços das mesmas, vejamos:

Art. 7º. As pessoas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” deverão encaminhar ao Tribunal de Contas da União, até o dia 31 de dezembro de cada ano, declaração discriminando suas atividades, natureza das matérias de seu interesse e quaisquer gastos realizados no último exercício relativos à sua atuação junto a órgãos da Administração Pública Federal, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse 1.000 Unidades Fiscais de Referência - UFIR.

§1º Constarão da declaração a indicação do contratante e demais interessados nos serviços, as proposições, cuja aprovação ou rejeição seja intentado ou a matéria cuja discussão seja desejada.

§2º Em se tratando de pessoas jurídicas prestadoras de serviço ou entidades sem fins lucrativos de caráter associativo, serão fornecidos dados sobre a sua constituição, sócios ou titulares, número de filiados, quando couber, e a relação de pessoas físicas que lhes prestam serviços com ou sem vínculo empregatício, e as respectivas fontes de receita, discriminando toda e qualquer doação ou legado recebido no exercício cujo valor ultrapasse 1.000 UFIR.

§3º As despesas efetuadas pelo declarante como publicidade, elaboração de textos, publicação de livros, contratação de consultoria, realização de eventos, inclusive sociais, e outras atividades tendentes a influir no processo legislativo, ainda que realizadas fora da sede do Congresso Nacional, deverão constar de sua declaração, acompanhadas do respectivo relatório de auditoria contábil firmado por empresa especializada ou profissional habilitado.

§4º O Tribunal de Contas da União divulgará relatório dos elementos referidos neste artigo até o dia 31 de março do exercício seguinte.

§5º A omissão de informações, a tentativa de omitir ou ocultar dados ou confundir importará a cassação do credenciamento, ou a constatação de qualquer irregularidade ou omissão nas informações prestadas, acarretará a pena de advertência e, em caso de

reincidência, a cassação do credenciamento, sem prejuízo, quando for o caso, do encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para as providências cabíveis.

§ 6º Constatada a ocorrência de abuso de poder econômico, será a documentação encaminhada ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica para apuração e repressão da ocorrência, nos termos da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962.

§ 7º As pessoas referidas neste artigo deverão preservar, pelo período de cinco anos após a apresentação da prestação de contas, todos os documentos comprobatórios da realização das despesas referidas no § 3º e disponibilizá-las, sempre que solicitado, ao Tribunal de Contas da União.

No artigo 9º, último artigo a ser destacado aqui, pode-se notar ainda, nova repercussão da conduta prevista no Código Penal como corrupção passiva, em forma de improbidade administrativa, incorrendo todas as penas previstas na Lei n.º 8.429/1992 e ampliando a noção de “vantagem indevida” para o contexto específico da corrupção legislativa.

Art. 9º. Constitui ato de improbidade, sujeito às penas do art. 12, I da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a percepção, por servidor público ou agente político, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa afetar o equilíbrio e a isenção no seu julgamento, ou que caracterize suborno ou aliciamento, concedido por pessoa física ou jurídica que exerça atividade destinada a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa.

5.2 CONSEQUÊNCIAS DA POSITIVAÇÃO DO LOBBY E ANÁLISE CRÍTICA

Não se pode afirmar que este Projeto de Lei será aprovado. Ainda mais difícil é precisar se ele vai ou não sofrer alterações até a hipotética promulgação. Entretanto, fazendo uma análise do PL da forma como se encontra hoje, aponta-se para um início das discussões relativas a positivação de dispositivos relacionados à conduta. Da forma como encontra-se o atual momento da política brasileira, é possível que o próprio PL que trata lobby esteja sofrendo algum tipo de pressão para aprovação ou reprovação. Independente disso, não entendemos ser este projeto de lei que vá a questão da corrupção no processo legislativo. Para que deveras evoluamos neste aspecto, é preciso que tenhamos, inicialmente um posicionamento do Supremo Tribunal Federal em relação à como deve ser tratada lei que tenha sofrido vício. Baseado no que foi abordado no tópico 4.1 do presente artigo, entendemos que o caso destas leis devem ser encarados pela ótica da inconstitucionalidade formal. Cabe apenas analisar o caso concreto para verificar, primeiramente, se deveras houve a corrupção. E, em segundo plano, se esta corrupção foi determinante para aprovação da lei. Para se considerar determinante, não há como estabelecer um critério objetivo, pois é possível que ao corromper poucos parlamentares, sendo estes influentes (líderes de bancada, presidentes de partido, etc.) pode-se atingir esse objetivo. Outro exemplo, é o caso citado na Operação Zelotes: Negociação de Medidas Parlamentares. É possível, nesse caso que influenciando a vontade do Presidente da República e tendo esta representatividade no Congresso, a aprovação da MP é extremamente provável. Entendemos, então, que caberá ao magistrado, subjetivamente, a análise. Devendo a inconstitucionalidade formal de norma eivada de vícios no processo legislativo ser a regra. A exceção os casos em que se comprovar não terem sido as práticas determinantes para aprovação da norma.

Outro ponto a ser considerado é o de caso hipotético em que Projeto de Lei tenha sido reprovado por corrupção legislativa. Obviamente, comprovada a corrupção, os agentes estão sujeitos às penalidades tratadas no tópico 4.2. Entretanto, entendemos ser pertinente retomar o projeto de lei à fase em que se encontrava quando ocorreram os atos que o impediram de prosseguir.

6 CONCLUSÃO

Com o estudo sobre a corrupção no processo de elaboração de normas, sejam elas vindas do poder executivo ou legislativo, percebe-se que os processos investigativos ainda encontram muitas barreiras e que ainda é muito difícil o julgamento definitivo de tais atos de forma abundante, pois impactam os interesses de parcela da sociedade que detém o poder econômico. Além disso, as consequências deste tipo de ato em relação à vigência das normas por eles geradas ainda estão distantes de ser ponto pacífico nas decisões dos tribunais e no arcabouço normativo brasileiro. Entretanto, é imperativo que o debate seja a cada dia mais difundido e que essa insegurança jurídica precise ser findada em tema de tanta repercussão social.

Conforme extraído da sentença do Processo 0024.12.129.593-5 - 1ª Vara da Fazenda e Autarquias de Belo Horizonte/MG, "a inconstitucionalidade advinda do vício de decoro resulta diretamente da mácula que teria envolvido o voto que constitui, em suma, o sagrado valor de representação popular conferida pelo povo que se faz assim representar pelo parlamentar corrompido, ferindo o que consta do artigo 1º, inciso I da Constituição Federal, que estabelece como pilar do Estado Democrático de Direito a soberania popular, neste caso, violada dramaticamente pela venda de votos no parlamento que a representaria". Nota-se pelos dispositivos constitucionais que uma norma eivada de vícios decorrentes de corrupção suficiente para macular deve, sim, ser entendida como inconstitucional.

A principal lição que podemos tirar do direito comparado é a importância da transparência nas relações no processo legislativo, pois somente assim podemos ter uma visão ampla do panorama político e até mesmo dos fatores reais de poder que movem a sociedade brasileira, amadurecendo a democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

ALESSI, Gil. Odebrecht pagava até 7 milhões de reais por lei aprovada no Congresso. **El País**, São Paulo, SP, 19 dez. 2016. Disponível em:

< https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/12/politica/1481572367_344629.html >. Acesso em: 03 dez. 2018.

BARBIÉRI, Luiz Felipe. Palocci diz que lula editou MP em troca de recursos para filho. **Globo**, Brasília, DF, 19 dez. 2016. Disponível em:

<<https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/12/06/palocci-diz-que-lula-editou-mp-em-troca-de-recursos-para-filho.ghtml>>. Acesso em: 06 dez. 2018.

BOMFIM, Camila. Zelotes apura pagamento de propina para edição de 3 medidas provisórias. **Globo**, Brasília, DF, 26 out. 2016. Disponível em:

<<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/zelotes-apura-pagamento-de-propina-para-edicao-de-3-medidas-provisorias.html>>. Acesso em: 06 dez. 2018.

DIAS, Marina. Entenda a operação zelotes da polícia federal. **Folha de São Paulo**, São Paulo, SP, 31 mai. 2017. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/04/1611246-entenda-a-operacao-zelotes-da-policia-federal.shtml>>. Acesso em: 01 dez. 2018.

G1. Entenda a operação zelotes. **Globo**, São Paulo, SP, 25 fev. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/02/entenda-operacao-zelotes.html>>. Acesso em: 01 dez. 2018.

_____. **Lei Complementar nº 1.202, de 30 de março de 2010**. Altera as Leis nº 9.440, de 14 de março de 1997, e 9.826, de 23 de agosto de 1999, que estabelecem incentivos fiscais para o desenvolvimento regional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12218.htm>. Acesso em: 01 dez. 2018.

_____. **Medida Provisória nº 471 de 20 de novembro de 2009**. Altera as Leis nos 9.440, de 14 de março de 1997, e 9.826, de 23 de agosto de 1999, que estabelecem incentivos fiscais para o desenvolvimento regional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Mpv/471.htm>. Acesso em: 01 dez. 2018.

_____. **Projeto de Lei nº 1202 de 2007**. Disciplina a atividade de “lobby” e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=465814&filename=PL+1202/2007>. Acesso em: 01 dez. 2018.

ADI 432, Rel. Min. Celso De Mello, Tribunal Pleno, julgado em 15/05/1991, DJ 13/9/1991. Nesse caso, o Supremo Tribunal Federal entendeu que não seria possível exercer juízo de constitucionalidade, em sede de controle concentrado, de portarias ministeriais a partir de considerada do ato estatal.

AP 470, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-074 DIVULG 19-04-2013 PUBLIC 22-04-2013

BARROSO, LUÍS ROBERTO. **Temas de Direito Constitucional**, Tomo III, Ed. Renovar, 2005.

BONAVIDES, PAULO. Curso de Direito Constitucional, ed. Malheiros, 17ª. edição; CASTRO, Aldemário Araújo. "Absorção": uma engenhosa e inconstitucional forma de redução da remuneração do servidor público. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1349, 12 mar. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9584>>. Acesso em: 22 jul. 2007;

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 out. 2017.

CALEB, NELSON. **Judicial Review of Legislative Purpose**, 83 New York University Law Review, 1784, 2008.

CALEB, NELSON. **Judicial Review of Legislative Purpose**, 83 New York University Law Review, 1784, 2008. pp. 1.850-1857.

ELY, JOHN HART. **Democracia e Desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 184.

GARCIA, EMERSON e outros. **Improbidade Administrativa**, Ed. Lumem Juris, 2ª. tiragem.

JESUS, DAMÁSIO EVANGELISTA. **Direito Penal**, 4.º volume – Parte Especial, ed. Saraiva, 13ª. edição;

MELLO, MARCOS BERNARDES. **Teoria do Fato Jurídico**. Plano da Validade. São Paulo: Saraiva, 1995;

MENDES, GILMAR FERREIRA. **Controle Concentrado de Constitucionalidade**, ed. Saraiva, 2001;

MENDES, GILMAR FERREIRA. **Controle de Constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos**. Saraiva, São Paulo;

SILVA, JOSÉ AFONSO DA. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, ed. Malheiros, 10ª. edição;

MORAIS, Carlos Blanco. **Justiça Constitucional**. Tomo I (Garantia da Constituição e Controlo da Constitucionalidade). 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p.149.

MORAIS, Carlos Blanco. **Justiça Constitucional**. Tomo I (Garantia da Constituição e Controlo da Constitucionalidade). 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p.138.

TAVARES, ANDRÉ RAMOS. **Curso de Direito Constitucional**, ed. Saraiva, 2ª. edição;

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. São Paulo: Martins Fontes, 2003. Cap. 1: a indignidade da legislação (especialmente pp. 13-20).