

**NEWTON MODESTO D'AVILA**

**A ÉTICA NA ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO DE TRIBUTOS**

Monografia apresentada ao Departamento de Contabilidade do setor de Ciências Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, como requisito para obtenção do título de Especialista em Auditoria Integral.  
Orientação: Prof. Blênio César Severo Peixe.

**CASCADEL**

**2005**

## **AGRADECIMENTO**

A todos os familiares, que me apoiaram e incentivaram, compreendendo minhas ausências e preocupações.

Minha especial gratidão ao Professor Blênio César Severo Peixe, sob cuja competente orientação foi possível a realização deste trabalho.

## DEDICATÓRIA

*Em vida:*

Ao Dr. Luiz Ciruelos Sobrinho, por ter acreditado e confiado

A Benedito Ursi, pelo exemplo de profissionalismo e dedicação

*Em memória*

A Ladislau Schicorski, pelas oportunidades e ensinamentos

A Paulo Alceu Habinoski, pela defesa do erário

Ao Dr. Toshio Nakakogue, pelo conhecimento e lealdade.

**“Somos responsáveis por aquilo que  
fazemos, o que não fazemos e o que  
impedimos de ser feito.”**

**(Albert Camus )**

## RESUMO

**D'AVILA, Newton Modesto. A ÉTICA NA ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO DE TRIBUTOS ESTADUAIS.** O presente trabalho apresenta os seguintes objetivos: conceituar ética e corrupção; caracterizar a infringência e sua sustentação legal; evidenciar os principais pontos do Estatuto do Servidor Público; relacionar carga tributária com a atividade de fiscalização e comportamento ético; evidenciar as principais consequências do comportamento antiético dos agentes públicos; e propor alternativas que previnam e diminuam a corrupção na atividade fiscalizadora. A corrupção é um fenômeno que tem atingido, praticamente todas as sociedades, em menor ou maior escala. Analisar este fenômeno, buscando identificar seus danos e suas formas de manifestação, particularmente as condutas antiéticas praticadas por agentes fiscais no exercício de sua função é o objetivo maior deste trabalho. Para tanto, buscou-se um aprofundamento sobre as noções de ética e de corrupção nas suas diferentes formas. O comportamento corrupto e antiético é analisado num contexto permeado pelas normas e leis vigentes, buscando detectar os principais desvios de conduta apresentados pelos servidores públicos, inclusive aqueles encarregados da fiscalização tributária. Finalmente, são apresentadas propostas e sugestões que permitem um maior controle e prevenção dos atos ilícitos.

**Palavras-chave:** Ética; Desvio de conduta; Fiscalização tributária; Comportamento ético.

E.mail : [modesto@pr.gov.br](mailto:modesto@pr.gov.br)

## ÍNDICE

<b>AGRADECIMENTO .....</b>	<b>ii</b>
<b>DEDICATÓRIA .....</b>	<b>iii</b>
<b>PENSAMENTO .....</b>	<b>iv</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>v</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>01</b>
<b>2. METODOLOGIA DE PESQUISA .....</b>	<b>04</b>
<b>3. REVISÃO DA LITERATURA .....</b>	<b>06</b>
3.1. A ÉTICA .....	07
3.1.1. Moral, costumes e valores.....	12
3.1.2. Comportamento ético .....	15
3.1.3. Desvio de conduta e o comportamento antiético.....	16
3.2. A CORRUPÇÃO.....	20
3.2.1. Principais causas da corrupção.....	21
3.2.2. Corrupção no contexto nacional e mundial .....	23
3.2.3. Elementos constitutivos da corrupção .....	27
3.2.4. Caracterização do ilícito .....	28
3.2.5. Corrupção ativa e passiva .....	30
3.2.6. O corporativismo .....	32
3.2.7. Medo de retaliação.....	34
3.2.8. Facilitação dos meios para a prática da corrupção .....	35
3.3. ASPECTOS LEGAIS DO COMPORTAMENTO ANTIÉTICO .....	37

<b>3.4. A ÉTICA NA FISCALIZAÇÃO.....</b>	<b>38</b>
3.4.1. O Fisco.....	39
3.4.2. Funções do Fisco.....	40
3.4.3. O Código Tributário Nacional.....	42
3.4.4. O agente fiscal.....	46
3.4.5. O Estatuto do Servidor Público.....	47
3.4.6. Código de Ética do Servidor Público.....	49
<b>3.5. CARGA TRIBUTÁRIA, ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO E COMPORTAMENTO ÉTICO.....</b>	<b>49</b>
<b>3.6. PRINCIPAIS CONSEQÜÊNCIAS DO COMPORTAMENTO ANTIÉTICO DOS AGENTES PÚBLICOS.....</b>	<b>52</b>
<b>3.7. PROPOSTAS DE ALTERNATIVAS PARA A PREVENÇÃO E REDUÇÃO DA CORRUPÇÃO NA ATIVIDADE FISCALIZADORA.....</b>	<b>54</b>
3.7.1. Medidas possíveis na prevenção e combate da corrupção na fiscalização.....	56
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>59</b>
<b>5. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>64</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A atividade de fiscalização exige de seus agentes, além de competência para o desempenho da função, outras características tão ou mais importantes. A ética, a correção nos critérios adotados, a estrita observação dos fundamentos legais e a adoção de uma postura que evidencie a clareza dos propósitos da fiscalização devem ser atitudes que norteiam o cotidiano dos fiscais. Neste contexto, sua atuação não deve gerar dúvidas sobre a natureza do serviço realizado nem sugerir tendências a qualquer tipo de desvio de conduta.

Atualmente, o tema corrupção tem se destacado sobremaneira, evidenciando toda sorte de atividades inadequadas relacionadas principalmente aos serviços públicos. Policiais que se envolvem em atividades criminosas, políticos que usam de sua imunidade para praticar diferentes ilícitos, governantes inescrupulosos, servidores públicos que participam de enormes esquemas de desvio de recursos e assim por diante.

Justifica-se a realização deste trabalho diante da situação enfrentada pelos fiscais em seu cotidiano, em função do nível de corrupção atualmente existente e da necessidade de mudança do conceito pejorativo que a atividade fiscalizadora tem recebido.

A ética do bandido, o desvio de conduta, a ambição acima da moral, o padrão de vida acima dos proventos, remuneração com base no potencial de corrupção formam o perfil do corrupto ativo. Os corruptos passivos, com essas mesmas características, certamente estarão na retaguarda comandando, assessorando ou

atuando nas corregedorias. Aqueles que não participam deste esquema encontram-se em atividades burocráticas internas, não sendo requisitados para as atividades específicas de fiscalização, por estarem fora dos padrões exigidos.

A própria sociedade parece aceitar esse tipo de comportamento como válvula de escape dos rigores da lei. Prova disso foi a famosa “Lei de Gerson” que defendia a adoção da prática de levar vantagem em tudo. De modo geral, é difícil punir um funcionário público corrupto devido à falta de apuração. Ao constatar uma irregularidade, a instituição pública deve instaurar um inquérito administrativo para apurar o fato. O processo interno pode demorar meses ou anos. Muitas vezes o delito prescreve antes da conclusão do processo.

Os agentes fiscalizadores não escapam deste mal que se tem mostrado endêmico no Brasil. Dentre as causas do problema, pode-se destacar o paternalismo político na hierarquia do fisco, a falta de informatização do processo de fiscalização, o não cruzamento de informações de infrações e das atividades do sujeito passivo, a não valorização do funcionário ético, a não profissionalização da atividade de fiscalização tributária, a falta de conscientização do contribuinte quanto ao sistema tributário e o destino dos valores arrecadados, bem como de seus direitos e deveres perante a sociedade, somada à impunidade em relação aos casos que são constatados. Estes fatores fazem com que a corrupção tenha uma projeção geométrica na sociedade brasileira.

Sob essa perspectiva, o presente trabalho pretende apresentar as mais graves conseqüências geradas pela corrupção e a influência do comportamento antiético nas atividades de fiscalização tributária.

Com base na prática de oferecer meios de combate desse comportamento que denigre a imagem do fisco e seus agentes perante a opinião pública, cujo conceito, no mais das vezes, é que todo fiscal é corrupto até que se prove o contrário, o objetivo geral deste trabalho é analisar o comportamento antiético nas atividades de fiscalização.

Para a concretização do objetivo geral foram propostos os seguintes objetivos específicos: conceituar ética e corrupção; caracterizar o comportamento antiético e sua sustentação legal; evidenciar os principais pontos do Estatuto do Servidor Público, do Código de Ética do Servidor e do Código Tributário; relacionar carga tributária com a atividade de fiscalização e comportamento ético; evidenciar as principais conseqüências do comportamento antiético dos agentes públicos; e propor alternativas que previnam e diminuam a corrupção na atividade fiscalizadora.

A escolha do tema deste trabalho deve-se, em primeiro plano, à importância do comportamento ético nas atividades exercidas pelos agentes públicos, especialmente nos serviços de fiscalização de tributos e também em decorrência do exercício de atividades na área de fiscalização de tributos exercida pelo autor, bem como pelo fato de o comportamento antiético de muitos agentes públicos rotularem toda a categoria, denegrindo sua imagem como instituição.

## 2. METODOLOGIA DE PESQUISA

O presente estudo foi realizado segundo o método de pesquisa bibliográfica, buscando subsídios que poderiam conduzir a um aprofundamento sobre todos os aspectos envolvidos na questão da ética e da corrupção, abrangendo também a legislação pertinente às atividades de arrecadação e fiscalização de tributos.

Optou-se pela pesquisa bibliográfica ou de fontes secundárias, que trata de levantamento bibliográfico de toda a bibliografia já publicada, em forma de livros, revistas, publicações avulsas, imprensa escrita e Internet. Sua finalidade, conforme Trujillo, *apud* LAKATOS & MARCONI, 1995, p. 43, é colocar o pesquisador em contato direto com tudo que foi escrito sobre determinado assunto, com o objetivo de permitir ao cientista “o reforço paralelo na análise de suas pesquisas ou manipulação de suas informações”. Permite oferecer meios para definir, resolver não só problemas já conhecidos como também explorar novas áreas.

Neste contexto, foram analisados obras, textos e artigos de diferentes autores, buscando o enfrentamento de diferentes opiniões que conduzissem aos objetivos propostos. Segundo LAKATOS & MARCONI (1995, p. 23) “Analisar significa estudar, decompor, dissecar. A análise de um texto refere-se ao processo de conhecimento de determinada realidade e implica o exame sistemático dos elementos.”

Neste sentido, destaca-se a importância de analisar os dados teóricos sob o enfoque da prática profissional do pesquisador, propiciando um confronto entre a

teoria e a prática que permita a resolução de diferentes situações surgidas no exercício de sua função, bem como aprofundar seus conhecimentos a respeito do tema.

Conforme orientação de LEITE (2001, p. 87) “deve-se consultar sistematicamente as obras suscetíveis de se referirem as questões referentes ao assunto escolhido (doutrina), à legislação e jurisprudência, além de obras ou estudos que tratem de assuntos conexos ou análogos”.

A escolha do tema deve-se à observação de que dia após dia sucedem-se os escândalos envolvendo a malversação do patrimônio público, não só no Brasil, mas também em nações que até então primavam pela boa reputação de seus administradores.

A escolha de uma disciplina tem muito a ver com o objetivo profissional. Numa época eminentemente prática, em que o tempo se tornou fator vital na evolução de cada indivíduo, seria imperdoável a hipótese de realização de um trabalho de grande envergadura que não produzisse qualquer efeito, ainda que indireto, na vida profissional do pesquisador. (LEITE, 2001, p. 102)

Sob esta ótica, a escolha do tema atende às necessidades profissionais do autor, haja vista sua atuação na área de fiscalização tributária.

Para o desenvolvimento do tema, interpõem-se algumas questões, tais como:

A participação passiva da administração, a impunidade, a contribuição de campanhas eleitorais feitas por empresas e interferência da prática na fiscalização são os insumos da corrupção?

A diminuição da carga tributária pode ser solução para a diminuição da sonegação e da corrupção?

### 3. REVISÃO DA LITERATURA

Atualmente, o Brasil observa uma crescente discussão em torno da questão ética. Segundo MONTORO (1997, p. 13), houve um retorno à ética no final do século. Uma das justificativas que o autor apontou como motivo deste retorno foi que o mundo encontrava-se tão caótico e sem parâmetros éticos que chegou a beirar a inviabilidade. Neste sentido afirmou: “Quiseram construir um mundo sem ética. E a ilusão se transformou em desespero”.

Entretanto, em virtude da percepção de muitos, se foi tentando alterar esse estado de coisas. Assim, sem fechar os olhos para a realidade da corrupção que grassa no país, em muitas organizações brasileiras há efetiva preocupação e sensibilidade de seus dirigentes, no sentido de adotar condutas éticas, que se imponham e convençam a sociedade. De fato os valores éticos tendem a conduzir à eficiência, enquanto a corrupção e a lei de Gerson levam ao caos.

A sociedade brasileira e mundial assiste estarrecida à escalada gritante de corrupção em muitos lugares, em escalões diversos das administrações, em muitas esferas de poder. E o que é mais alarmante é que a impunidade prevalece na maioria dos casos.

A corrupção é a face mais destrutiva da falta de honestidade entre os homens. Segundo relatório divulgado pela Transparência Internacional, ela se alastra pelo mundo, atingindo desde a Nigéria e Israel até os Estados Unidos, o que causa gravíssimos problemas econômicos e instabilidade social, prejudicando o desenvolvimento nacional. No último Informe Global da Corrupção publicado esse ano pela Transparência Internacional o Brasil aparece no 54º lugar do ranking dos mais honestos, atrás de países como Trinidad e Tobago, África do Sul, Lituânia e Namíbia. No ano anterior, quando a pesquisa incluiu 102 países, o Brasil ocupava a 45ª colocação. (GAZETA DO POVO, 26/10/2003, p. 4)

Essa escalada de corrupção parece indicar a disseminação social de um comportamento sem ética que está afetando o relacionamento entre as pessoas, condicionando-as a também elas quererem tirar proveito de alguma oportunidade, levando também elas vantagem. Ou seja, essa situação condiciona as pessoas a uma busca frenética de "ter" cada vez mais, com valores de vida distorcidos, valorizando somente o "ter cada vez mais vantagens" sobre os outros (bens financeiros, em especial, bens materiais, etc.) não importando se para isso, elas precisem agir de modo desonesto, utilizando meios escusos e pouco éticos ou lícitos.

Em outras palavras, parece ser a disseminação de que "ser desonesto, conseguindo vantagens, é ter mais valor, é ser mais esperto do que os outros". (REVISTA ÉPOCA, 2003, p. 63)

Assim, com esses valores de vida distorcidos, as pessoas começam a olhar para as outras como se elas fossem devorá-las. Esse estado de coisas leva a refletir se a sociedade humana ainda tem condições de ter seres humanos mais equilibrados e saudáveis e que ajam com caráter, honradez e equidade, sem terem a necessidade de infringir as leis, a ética, para levarem vantagem.

### 3.1 A ÉTICA

Há uma considerável variedade de concepções propostas para a palavra ética. Consoante ANDRADE (2004, p. 39), o termo "ética" (do grego *ethikos*) significa a ciência da moral. "Concernente à moral, o termo vem de *mores* (latim) e significa costumes, isto é, comportamentos tidos por normais e, portanto aceitos pela comunidade ou sociedade." Denota-se que as regras da moral só podem ser

relativas, pois um ato que se taxa de “mau” em determinada comunidade, na comunidade vizinha pode não ser e pode até ser aceito como sendo bom.

Tradicionalmente ela é entendida como um estudo ou reflexão, científica ou filosófica, e eventualmente até teológica, sobre os costumes ou sobre as ações humanas. Mas também chamamos de ética a própria vida, quando conforme aos costumes considerados corretos a ética pode ser o estudo das ações ou dos costumes, e pode ser a própria realização de um tipo de comportamento. (VALLS, 1999, p. 7)

A ética, entendida como a teoria ou ciência do comportamento moral do ser humano no relacionamento com seu semelhante e com o meio ambiente, sofre modificações de acordo com o momento histórico em que se dá esta relação, com a complexidade da sociedade e das transformações que o homem vai produzindo no ambiente.

Na linguagem coloquial, os conceitos de moral e ética são em larga escala empregados como sinônimos, apesar de não o serem. Por moral entendemos determinadas normas que orientam o comportamento prático (sobretudo para com o próximo, mas também para com a natureza e para consigo mesmo.) a ética, como ciência, ocupa-se com o tema de uma maneira descritiva e comparativa, mas também como uma avaliação crítica da moral. (LEISINGER & SCHIMITT, 2002, p. 18)

Refletir sobre a concepção ética remete, entre outros, a Aristóteles e requer alguma investigação sobre seu modo de conceber a política. Para muitos, ética e política são dois termos quase contraditórios. Em ambos os casos – ética e política – trata-se de postular a obtenção da virtude. Compreendendo o homem como um animal político, para os gregos, a idéia de política “quer radique na natureza quer nas convenções – prende-se à acepção de liberdade, de ausência de um senhor” (RUSS, 1997, p. 40).

Apreender a idéia aristotélica de ética requer um deslocamento do modo usual de perceber o tema. Para Aristóteles, o objetivo da ética era a felicidade. A felicidade, para ele, era a vida boa; e esta corresponderia à vida digna. Nessa direção, haveria uma subordinação da ética à política: os tratados éticos e os tratados políticos pertencem a um mesmo estudo, classificado como política. (RUSS, 1997, p. 39)

Várias áreas do conhecimento prometem ao ser humano a conquista da felicidade e do bem-estar. A partir da obra *Ética a Nicômaco*, de Aristóteles, pode-se evidenciar que no cotidiano a ética pode ser tão útil quanto qualquer outra área do conhecimento. Mais do que isso: é fundamental como uma ferramenta de entendimento de questões que outras ciências, sozinhas, não conseguem explicar.

RUSS (1997, p. 65) afirma que:

A Ética aristotélica interpreta as ações humanas através da categoria de meio e de fim e quer significar uma atividade que impulsiona as práticas humanas, onde a moralidade vai consistir na realização de certas ações; não porque parecem corretas apenas, mas porque essa prática é que aproxima as pessoas do bem..

Com o uso de casos práticos, fáceis de serem encontrados no dia-a-dia de um brasileiro comum, podem-se enumerar alguns mandamentos: fazer o bem, agir com moderação, saber escolher, praticar as virtudes, viver a justiça, valer-se da razão, valer-se do coração, ser amigo, cultivar o amor e ser feliz. (CHALITA, 2003, p. 76)

Neste entendimento, a ética só faz sentido se associada à ação; que só pode existir plenamente se aplicada no convívio social. Enfim, o autor mostra que viver eticamente é muito mais do que ser justo ou fazer a coisa certa por medo de punição; é uma forma de viver melhor e mais feliz. Assim, a ética não deve ser um código de leis, mas um conjunto de orientações que devem ser adaptadas da melhor maneira possível ao momento.

Segundo a concepção de CHALITA (2003, p. 79): “Só é possível agir eticamente se for levado em consideração as circunstâncias momentâneas. De nada adianta ótimas intenções se elas não têm prática.” Neste contexto, nenhuma

ética é boa se não visa o bem geral e, portanto, a praticidade não deve ser um fim, o fim deve ser o bem geral.

A ética afigura-se, então, como uma característica inerente a toda ação humana e, por esta razão, é um elemento vital na produção da realidade social. Está relacionada à opção, ao desejo de realizar a vida, mantendo com os outros relações justas e aceitáveis. Ser ético nada mais é do que agir direito, proceder bem, sem prejudicar os outros.

De acordo com JACOMINO (2000, p. 77), ser ético é, também, agir de acordo com os valores morais de uma determinada sociedade. Essas regras morais são resultado da própria cultura de uma comunidade. Elas variam de acordo com o tempo e sua localização no mapa. A regra ética é uma questão de atitude, de escolha. Já a regra jurídica não prescinde de convicção íntima - as leis têm de ser cumpridas independentemente da vontade das pessoas.

Além de ser individual, qualquer decisão ética tem por trás um conjunto de valores fundamentais. Muitas dessas virtudes nasceram no mundo antigo e continuam válidas até hoje. Segundo CHALITA (2003, p. 84) “Eis algumas das principais: ser honesto em qualquer situação, ter coragem para assumir as decisões, ser tolerante e flexível, ser íntegro e ser humilde.”

No Livro II da *Ética a Nicômaco*, há um trecho que expressa o intuito, o propósito, o objeto e o sujeito do estudo da ética:

[...] há duas espécies de virtude, a intelectual e a moral. A primeira deve, em grande parte, sua geração e crescimento ao ensino, e por isso requer experiência e tempo; ao passo que a virtude moral é adquirida em resultado do hábito...[...] Já que na alma se encontram três espécies de coisas – paixões, faculdades e disposições – a virtude deve ser uma destas. [...] se então as virtudes não são paixões nem faculdades, só

podem ser disposições. No entanto, não basta definir a virtude como uma disposição; cumpre-nos dizer que espécie de disposição ela é. Devemos observar que toda virtude ou excelência não apenas põe em boa condição a coisa a que dá excelência, como também faz com que a função dessa coisa seja bem desempenhada. [...] quem poderá determinar de modo preciso, de que maneira, com quem, por que motivo, e por quanto tempo devemos encolerizar-nos? [...] Mas não é fácil determinar pelo raciocínio até que ponto e em que medida um homem pode desviar-se antes de merecer censura, pois tudo que é percebido pelos sentidos é difícil de definir; tais coisas dependem de circunstâncias particulares e a decisão depende da percepção. (ARISTÓTELES, p. 40-55)

O trecho citado confirma a perspectiva aristotélica da virtude como uma faculdade prática; uma razão prática, na medida em que não depende necessariamente de conhecimento teórico; mas que é construída pelo hábito, pela ação propositadamente exercitada e repetida, mediante uma faculdade já posta no caráter do homem.

A virtude ética requer escolha, deliberação, discernimento; exatamente por se debruçar sobre coisas passíveis de variação; e, portanto, contingentes. Ao contrário de realidades expressas por princípios primeiros invariáveis, há uma parte dos objetos postos diante da razão humana para os quais pode haver cálculo e deliberação. (SILVEIRA, 2001, p. 48)

No entanto, às vezes, é difícil decidir o que se deve escolher e a que custo, e o que se deve suportar em troca de certo resultado. Para Aristóteles, mesmo nos casos difíceis, que envolvem o dilema da moralidade em seu limite máximo, o pior mal residiria na ação injusta, já que esta pressupõe a deficiência moral do agente.

[...] Aristóteles dizia... que a 'virtude é um hábito', ou seja, um tipo de comportamento que se repete ou uma disposição adquirida e uniforme de agir de um modo determinado. A realização da moral, por parte de um indivíduo, é, por consequência, o exercício constante e estável daquilo que está inscrito no seu caráter como uma disposição ou capacidade de fazer o bem; ou seja, como uma virtude. O indivíduo contribui, assim, (isto é, com suas virtudes) para a realização da moral, não mediante atos extraordinários ou privilegiados (que são próprios do herói ou da personalidade excepcional), mas com atos cotidianos e repetidos que decorrem de uma disposição permanente e estável. (VAZQUEZ, 2002, p. 214-215)

Nas palavras de SINGER (1994, p. 04), "A Ética existe em todas as sociedades humanas e pode ser um conjunto de regras, princípios ou maneiras de pensar que guiam, ou chamam a si a autoridade de guiar, as ações de um grupo em

particular (moralidade), ou é o estudo sistemático da argumentação sobre como nós devemos agir (filosofia moral).”

Seja como for, a idéia de ética – comprometida com o espaço público – no qual o indivíduo se dará a ver, situa-se como reflexão sobre o sujeito à procura de normas passíveis de ancorar seu padrão de conduta. Isso supõe escolha e adesão a determinados valores; mas supõe também o compromisso e a responsabilidade para manter e sustentar a opção efetuada na particularidade das situações vividas no dia-a-dia. Para SILVEIRA (2001, p. 27) “O profissionalismo poderia ser pensado como a adequação de tal finalidade na vida rotineira das instituições.”

### **3.1.1 Moral, costumes e valores**

Ética pode ser considerada a ciência dos costumes. Costumes são os hábitos de um povo, de uma pessoa, de uma comunidade. Costumes são os comportamentos médios aceitos por uma comunidade. Os valores são a adoção da verdade, da bondade, do ser, do amor, da vida, da justiça, da honestidade, etc. A decadência dos valores na sociedade pode conduzir a crises de naturezas diversas.

É difícil definir o que são valores, mas podem-se formular algumas expressões permitindo formar uma idéia sobre eles. São os fundamentos do agir humano que buscam atender suas aspirações básicas. Servem como referências comparativas e representam uma variável da mente que faz com que o ser humano decida ou escolha se comportar numa determinada direção e dentro de determinada importância.

Algumas pessoas pensam que a moral está ultrapassada nos dias que correm. Encaram a moral como um sistema de proibições puritanas descabidas que se destinam, sobretudo, a evitar que as pessoas se divirtam.

Moral não é um mero desejo dos fracos de se protegerem dos fortes, nem um recurso dos fortes para dominarem os fracos, mas sim um fator de extrema importância que beneficia o público em geral e o bem-estar de todos. Se na história da humanidade não se houvesse pecado tanto contra a moral – muitos sofrimentos lhe teriam sido poupados. (Kraft, *apud* LEISINGER & SCHIMITT, 2002, p. 17)

A moral determina regras da vida em sociedade e da conduta entre os homens, que determinam seus deveres entre si e para com a sociedade. A moral pode então ser entendida como o conjunto das práticas cristalizadas pelos costumes e convenções histórico-sociais. Cada sociedade tem sido caracterizada por seus conjuntos de normas, valores e regras. Entretanto, normas só funcionam quando e na medida em que se apresentam evidentes para o indivíduo. Com freqüência, controvérsias éticas se ressentem do fato de os parceiros não compartilharem dos valores que fundamentam as normas morais. Desta forma, a atribuição de valores deve ser uma tomada de posição em relação a determinados bens em determinada situação. (LEISINGER & SCHIMITT, 2002, p. 18-19)

Atualmente, o sucesso material passou a ser sinônimo de sucesso social e o êxito pessoal deve ser adquirido a qualquer custo. Prevalece o desprezo ao tradicional, o culto à massificação e mediocridade que não ameaçam e que permitem a manipulação fácil das pessoas. Os valores básicos, como os valores familiares são relegados a um segundo plano e, muitas vezes, os filhos pressionam seus pais ou mesmo praticam furtos no intuito de seguir a onda consumista dos amigos. Este comportamento pode ser uma semente para futuros atos antiéticos com a finalidade de alcançar êxito pessoal e material a qualquer preço.

No entendimento de VALLS (1999, p. 13) "Não são apenas os costumes que variam, mas também os valores que os acompanham, as próprias normas concretas, os próprios ideais, a própria sabedoria, de um povo a outro."

A chave da discussão contemporânea gira em torno do egoísmo ético em choque com as morais socialmente orientadas. Assim é que nos países latinos, e em particular no Brasil, rastreia-se uma dupla moral social: uma moral da integridade, que é a moralidade oficial, edificante e convencional, compondo uma retórica pública que se difunde nas escolas, nas igrejas, nos tribunais e na mídia; e uma moral do oportunismo, que é a moral oficiosa, pragmática e dissimulada, furtivamente praticada como ação entre amigos, e muitas vezes celebrada pela "esperteza" de seus procedimentos. (SROUR, 1998, p. 102)

Os valores da moral da integridade são a honestidade, a lealdade, a idoneidade, o respeito à verdade e à legalidade, o compromisso com a retidão. Tais virtudes desenham o perfil do homem de caráter, confiável, decente e digno, cumpridor de suas obrigações e fiel à palavra empenhada, sujeito eminentemente virtuoso e inflexível na preservação dos valores consagrados. Quaisquer decisões e ações deveriam orientar-se por princípios que, por definição, valem para todos os homens.

Em contrapartida, a moral do oportunismo funciona com base em procedimentos cínicos como o jeitinho, o calote, a falta de escrúpulo, o desprezo irresponsável pelas conseqüências dos atos praticados, o vale-tudo, o engodo, a trapaça, a exaltação da malandragem, o fisiologismo e a bajulice. Esta moral valoriza o enriquecimento rápido e o egotismo, consagra a esperteza e acredita que

o proveito pessoal move o mundo. Assim, desde que a finalidade seja alcançada, a ação se justifica, não importam os meios, lícitos ou não. (SROUR, 1998)

VÁZQUEZ (1999, p. 83) afirma que “A moral é uma forma de comportamento humano que compreende tanto um aspecto normativo (regras de ação) quanto um aspecto factual (atos que se conformam num sentido ou no outro com as normas mencionadas”).

A característica principal do ato moral é a intencionalidade do ato humano porque o ato moral encerra aprovação ou censura. Por isso, o ato moral implica na consciência de um fim e na decisão de realizá-lo. Mas esta decisão pressupõe a escolha entre vários fins possíveis que, em dadas ocasiões, se excluem reciprocamente. (VÁZQUEZ, 1999, p. 77)

Assim, a maioria das doutrinas éticas da moral, procura explicar esta à luz de princípios absolutos e fixam a sua essência e a sua função sem levar em conta as morais históricas concretas.

### **3.1.2 Comportamento ético**

A ética está amplamente constituída de regras de sobrevivência, regras de comportamento associadas à profissão, regras de relacionamento que possibilitem harmonia na convivência social e assim por diante. Ética gera questões extremamente delicadas e, na maioria das vezes, de foro íntimo. A decisão sempre varia de pessoa para pessoa, de consciência para consciência, cada um tem os seus limites, impostos por suas crenças e pelas leis, e deve segui-los.

JACOMINO (2000, p. 87) explica que “Quando os sistemas formais contêm um direcionamento ético claro, os funcionários têm uma compreensão correta das expectativas e exigências.” Assim, denota-se que quando esses sistemas não são

claros ou quando a mensagem ética varia entre os sistemas, os indivíduos buscam outro ponto de referência para uma orientação definitiva, uma dimensão tipicamente de liderança. Quando os sistemas não se referem à questão ética, a mensagem é que não existe um padrão ético. Isso deixa os funcionários totalmente dependentes de seus valores pessoais e do comportamento observável dos outros.

A melhor forma de estimular um comportamento ético é incorporar, em todos os níveis hierárquicos, atitudes de respeito à individualidade e à preocupação pelo ambiente de trabalho.

O comportamento ético é um ganho que as organizações adquirem quando os funcionários percebem que estas se preocupam com o seu bem-estar. Em retribuição, eles direcionam suas competências para atingir um bom desempenho naquilo que a organização espera deles. Agir corretamente não é só uma questão de consciência e de dever cumprido, mas um dos quesitos fundamentais e necessários para uma imagem institucional duradoura e sólida.

### **3.1.3 Desvio de conduta e o comportamento antiético**

A importância da ética tem crescido desde a década de 1980. Grande parte dessa preocupação decorre de ações antiéticas que levaram a escândalos e falências e, principalmente, o descrédito do povo brasileiro nos políticos, dirigentes de empresas e instituições públicas.

O comportamento antiético está em todas as ações da falta de justiça para com os amparados ou não pela lei. Atuar eticamente, entretanto, vai muito além de

não roubar ou não fraudar. Ser ético nada mais é do que agir direito, proceder bem, sem prejudicar os outros. Ser ético é também agir de acordo com os valores morais de uma determinada sociedade.

No Brasil dos anos setenta, ficou conhecida a famosa Lei de Gerson. Trata-se de um jogador de futebol tricampeão do mundo, que foi protagonista de propaganda de certa marca de cigarros. A frase chave da publicidade girava em torno da idéia de se dar bem sempre, não importando a forma, concluindo que o jogador fumava aquele cigarro porque gostava de levar vantagem em tudo. O atleta ficou muito mal visto, porque, apesar de não ser necessariamente ilícito levar vantagem, a forma desprovida de qualquer valor ético conferiu conotação negativa à idéia de se levar vantagem. Assim, à custa de massacrar pessoas, infringir os mais elementares direitos humanos, ignorar prioridades, agir com astúcia, tudo se justificava para atingir o grande objetivo: levar vantagem. Passado o impacto criado pela propaganda, até hoje todo brasileiro lembra-se da famosa lei. (REVISTA ISTO É, 1999, p. 66)

A Lei de Gerson destacou-se entre os principais fatos que marcaram o século XX no Brasil, ao lado das diversas crises de identidade pelas quais passou o Brasil, dentre elas a década de vinte, quando os imigrantes contribuíram para um novo perfil do brasileiro, que segundo algum, herdara dos escravos o horror ao trabalho e dos índios, um talento especial para a preguiça.

É desse cenário que surge a compreensão da força da malandragem, uma espécie de contraponto ao exército de trabalhadores dedicados e produtivos, que primeiro a agricultura e depois a indústria tanto necessitaram para competir no mercado internacional. Os malandros passaram a fazer parte do imaginário de um

país de alma escravista como uma espécie de resistência ao modelo europeu cheio de regras. Com o passar dos tempos, o malandro despencou cada vez mais para a contravenção, mas o folclore do jeitinho já havia marcado definitivamente o caráter nacional. (REVISTA ISTO É, 1999, p. 67)

A grande questão talvez seja a descoberta das razões pelas quais alguém se desvia do padrão de conduta de uma determinada sociedade para delinqüir, mesmo tendo o conhecimento de que poderá ser punido.

No caso brasileiro, seria perfeitamente coerente argumentar com a própria história da colonização, posto que o povo brasileiro foi desde o início tratado como mercadoria, como moeda de troca. Jamais o país foi visto como uma nação pelos que aqui primeiro chegaram, pois aqui vieram homens em busca de enriquecimento fácil, que viam no Brasil apenas um meio de fazer fortuna e partir de volta para a Europa.

Ademais, somente o fato de ter sido o Brasil utilizado nos primeiros anos como punição para os condenados em Portugal, já demonstra que os valores morais dos que aqui estavam não eram suficientemente sólidos para exigir conduta diversa. (FREITAG, 1992, p. 275)

Os colonizadores viram esta terra como a matéria-prima a ser continuamente explorada, e assim o povo aprendeu a conviver com as regras da “lei da vantagem”. Aprendeu-se a achar que aquilo que é público não é de todos, mas sim é coisa de ninguém e assim, durante anos seguidos presenciou-se a usurpação de um patrimônio que é do povo. Passou-se a acreditar em criações genuinamente brasileiras para situações adversas, como o famoso “jeitinho”, visto

até com certa simpatia pela maioria das pessoas, como sinônimo de esperteza, considerado como a habilidade de sempre 'lucrar' nas mais diversas situações. (FREITAG, 1992, p. 276)

E não há maior mal a qualquer sociedade do que a crença na impunidade, pois o homem diferencia-se dos demais animais por gozar de liberdade para optar pela conduta a seguir, e a lei não lhe priva dessa liberdade, mas apenas impõe condições para seu exercício.

Por isso, denota-se que uma das mais importantes causas da corrupção é a idéia da impunidade, que no Brasil está presente em virtude de todo o seu histórico de desmandos e usurpações, e em outras nações está presente também pelo fato de que os delitos cometidos contra a Administração Pública, invariavelmente são cometidos por aqueles que detém poder, em maior ou menor escala, o que faz com que disponham de mecanismos mais eficientes para atuar criminosamente, além de poderem mais facilmente apagar qualquer vestígio de sua atuação.

Adicione-se a isso ainda o fato de que a ascensão do capitalismo e o avanço da globalização fizeram com que a cultura ocidental de valorização do consumo se expandisse por todo o mundo, criando a noção de que para se obter respeito é necessário ter determinados símbolos de poder que representam o vencedor, todos eles adquiridos com muito dinheiro.

O dinheiro ainda é o único critério de êxito, e o êxito ainda é o valor soberano para a América. Sempre que os padrões de vida endinheirada predominam, o homem com dinheiro, não importa a forma pela qual o tenha conseguido, acabará sendo respeitado. Um milhão de dólares, diz-se, cobre uma multidão de pecados. (MILLS, 1981, p. 403)

Destarte, pode-se sintetizar afirmando que as causas da maior ou menor incidência de corrupção na estrutura dos Estados deve-se principalmente à conjugação daqueles dois fatores ideológicos: a convicção na impunidade e a cultura do enriquecimento a qualquer preço.

### 3.2 A CORRUPÇÃO

A corrupção é um flagelo insidioso que empobrece a muitos países e que afeta a todos. Corrupção, [Do latim *corruptione*] S. f. 1. Ato ou efeito de corromper; decomposição, putrefação. 2. Fig. Devassidão, depravação, perversão. 3. Fig. Suborno, peita. Ou ainda "o cometido por funcionário público, com abuso de poder ou violação de dever inerente a seu exercício profissional." (FERREIRA, 1999, p. 289)

[...] o comportamento que se desvia dos deveres formais de um cargo público em razão de vantagens pecuniárias ou de status, oferecidos a seu titular, familiares ou amigos íntimos; ou que viola as normas contrárias ao exercício de certas modalidades de influência, do interesse de particulares, tais como: a) suborno — uso de recompensa para perverter o julgamento do ocupante de um cargo público; b) nepotismo — concessão de cargo público sem prévia avaliação do mérito do candidato; c) peculato — apropriação fraudulenta de bem público para uso particular. (NYE, 2002, p.281)

Segundo pesquisa realizada pela Kroll, multinacional de consultoria, em parceria com a Organização Não Governamental "Transparência Brasil", realizada no primeiro semestre de 2002, houve o enquadramento de 84 empresas no item fraudes e 92 no item corrupção, sendo a maior parte das empresas localizadas no sudeste do Paraná.

A pesquisa apresentou como resultado no item fraudes, que, das 84 empresas, 86% afirmaram que se sentem ameaçadas com esse tipo de delito praticado principalmente por profissionais que trabalham há mais tempo e possuem maior autonomia na empresa e que 58% dos casos ocorridos tiveram os valores ressarcidos através de negociação com o funcionário envolvido.

ALENCAR (2003, p. 81) indica que:

Das 92 empresas envolvidas em casos de corrupção, 87% confirmaram que a corrupção parte do agente público e que 40% delas foram requisitadas a pagar propinas quando o assunto relaciona-se a impostos e taxas. Dos entrevistados, 64% declararam que a cobrança do ICMS é o mais vulnerável a esse tipo de crime de peculato. Um terço dos empresários aceita a prática de corrupção ou pedido de propinas. Quando o assunto são licitações, os pedidos feitos por agentes públicos giram em torno de 50%.

Se metade das empresas que já participaram de licitações diz ter recebido pedidos de propina, significa que a corrupção é a regra do jogo nesse negócio bilionário. No ano de 2002, 98% das obras federais com valores acima de dois milhões de reais foram submetidas a auditorias. O resultado foi que uma em cada três precisou ser paralisada até que as irregularidades fossem sanadas. (ALENCAR, 2003, p. 82) afirma também que “Na esfera federal, estima-se que de cada 100 reais desviados o governo só consiga reaver entre dois e três reais. Os processos demoram em chegar aos tribunais e as condenações levam cerca de cinco anos.”

### **3.2.1. Principais causas da corrupção**

Diversas causas levam à corrupção dentre elas, a certeza da impunidade é fator altamente determinante para o crescente aumento e generalização da corrupção. Maquiavel, *apud* RIOS (1987, p. 93) já destacava que: “....onde muitos

erram a nenhum se castiga e quando as faltas pequenas são punidas, as grandes e graves são premiadas.” As disparidades salariais do serviço público representam outra causa.. Servidores com altos salários, quase sempre desproporcionais aos cargos que ocupam. A burocracia complexa e enervante, que possibilita a corrupção.

Outro fator que facilita a corrupção é a figura do intermediário, do despachante, a exigir propinas em troca de facilidades, a ineficiência do serviço público, que segundo SILVA (1992, p. 210), “atua como incentivador da corrupção, pois o particular não crê que será bem atendido sem propinar o funcionário público”. Também os tributos escorchantes, que fazem com que empresas os sonquem para sobreviverem. Além destes, a criação de dificuldades para a venda de facilidades, quando o funcionário cria embaraços para fazer com que o cidadão, em razão da urgência do seu caso, ofereça-lhe propina. O cerceamento da imprensa faz com que nos períodos ditatoriais, a corrupção aumenta. O consumismo desenfreado também representa uma causa. Para satisfazê-lo, o indivíduo quer enriquecer, e enriquecer depressa, aplicando sempre a “lei de Gérson”.

Enfim, a expansão dos negócios, o acúmulo de riquezas, o consumismo desenfreado, a educação equivocada, incorporando padrões deturpados de costumes, e o mau exemplo dos governantes levam a uma disseminação da corrupção, tanto no âmbito público como no privado.

[...]. Há duas qualidades essenciais para progredir na senda da fortuna: a primeira é veia de louco e a segunda é não ser demasiado honesto. Assim [diz ele] observamos que os que se devotam exclusivamente à sua pátria e aos seus senhores muito raramente logram a fortuna, e nem poderiam fazê-lo, pois quando um homem se distancia de si mesmo ao assestar seus pensamentos, perde o rumo que o conduz ao objeto de seu próprio interesse. (BACON, 2001, p. 136-7)

A corrupção campeia em todos os setores. Desfalques, rombos financeiros, desvios de dinheiro, subornos, espionagem industrial. Uma sociedade em que vigoram as benesses dadas a parentes e a afilhados políticos, em que o funcionário não é valorizado, em que o serviço público não é fortalecido e dinamizado, em que predomina um capitalismo selvagem, em que os incentivos fiscais se prestam à fraude, em que existe uma burocracia enervante, em que os meios de comunicação moldam um tipo de comportamento não ético só pode descambar para a corrupção.

### **3.2.2. Corrupção no contexto nacional e mundial**

A corrupção existe no Brasil desde seu descobrimento. Já foi encontrada no pedido de Pero Vaz de Caminha a El-Rei D. Manuel, em 1.º de maio de 1500, quando ele pediu por seu genro, ladrão, degredado em São Tomé. No final de sua carta, diz o escrivão da frota de Pedro Álvares Cabral, conforme palavras de ALVES FILHO (1999, p. 22): “E, pois que, Senhor, é certo que, assim neste cargo que levo, com em outra qualquer coisa que de vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer graça especial, mande vir da ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro — que d’Ela receberei em muita mercê.”

Na visão de LEISINGER & SCHIMITT (2002, p. 67), “a corrupção é um problema social – se bem que em diferentes medidas - pode ser encontrado no mundo inteiro. Querer restringir a existência desta indisciplina social apenas aos países em desenvolvimento seria uma visão por demais otimista das coisas.”

Historicamente, a corrupção no Brasil vem sendo uma das maiores causas de esfacelamento do Estado e miséria de sua população. Conforme HABIB (1994, p. 54):

No período do Brasil - Colônia eram comuns o contrabando, levado a efeito por estrangeiros auxiliados pelos nativos, e a sonegação de tributos a Coroa, duas espécies de delito facilmente praticáveis, tendo em vista a total impossibilidade de fiscalização eficiente do território, bem como pelo envolvimento direto dos emissários de Portugal naqueles delitos.

Após a Independência, em sua fase imperial, o Brasil cresceu com rapidez extraordinária, entretanto a corrupção não fora eliminada, ao contrário encontrara novas formas, não era mais o contrabando a atividade praticada, mas sim a corrupção refinada, praticada por nobres e ministros, que se encarregavam de privilegiar parentes em negociações, lesando os cofres públicos e contribuindo para mais rapidamente ruir o regime. (HABIB, 1994, p. 57)

A Proclamação da República ocorreu e pouca coisa mudou. O coronelismo, já nascido no Império se fortaleceu ainda mais, de tal forma que os Presidentes acabavam por consolidar um pacto com os coronéis locais, estes reconheciam a autoridade do Chefe de Estado e garantiam-lhe votos nas eleições e, aquele ouvia os coronéis para quaisquer nomeações regionais (polícia, justiça, educação, etc...), o que fechava o círculo infindável do tráfico de influências. Foi a época em que a classe dos funcionários públicos cresceu, incentivada como solução para o crescente nível de desemprego e por ser a melhor moeda de troca para os políticos. Não é preciso dizer que este foi outro fator decisivo para o aumento da corrupção tendo em vista o processo seletivo, cujas regras eram quase que invariavelmente o apadrinhamento e o clientelismo. (HABIB, 1994, p. 28)

Quando a revolução ocorreu e os militares tomaram o Poder prometeram extirpar os subversivos e a corrupção. Entretanto, subversivos eram quaisquer pessoas que tentassem expressar posicionamentos ideológicos diversos do Governo e a cruzada contra a corrupção servira apenas como pretexto justificador para o enrijecimento do sistema e para a prática das barbáries mais diversas que se seguiram.

Na década de 1980, a abertura democrática finalmente chegou e Tancredo Neves se transformou na mais nova promessa de moralização do país, porém não pode viver para tentar concretizá-la, sucedendo-o o então vice, José Sarney, que teve a sua administração marcada pela proliferação das CPI's (Comissões Parlamentares de Inquérito), as quais tentaram apurar a responsabilidade nos escândalos que chegavam a público, nomeando um escolhido que era afastado da Administração, freqüentemente deixando atrás de si, na impunidade, os principais responsáveis pelos crimes que apuravam.

Sarney concluiu seu mandato deixando uma nação sufocada pela dívida externa, desmoralizada pelo péssimo comportamento de seus políticos. Assim, surge o lendário "caçador de marajás", prometendo erradicar as mordomias de funcionários públicos que não trabalhavam e ganhavam salários absurdamente altos, prometendo moralizar o Governo. (HABIB, 1994)

Uma vez eleito, a queda nos níveis de inflação o notabilizaram por certo tempo, até que fossem denunciadas suas falcatruas e passasse para a História como o primeiro presidente brasileiro a perder o mandato em decorrência de um processo de *impeachment*.

Atualmente, muitos outros escândalos vieram a público (desfalque na Previdência, desvio de numerário para o combate à seca, tráfico de influências em leilões de privatização, envolvimento de magistrados com desvio de verbas de obras públicas faraônicas, etc...), inúmeros foram os casos de corrupção em que se conheceram a formação de verdadeiras quadrilhas, com elementos infiltrados nos mais diversos setores do Estado.

PARO (2003, p. 5) relata esquema de propina envolvendo policiais rodoviários federais acusados de liberar ônibus de sacoleiros com contrabando na região de Foz do Iguaçu. Segundo apuração do caso, cada participante do esquema arrecadava R\$ 20 mil por mês para evitar a fiscalização, totalizando R\$ 1 milhão por mês, segundo a Polícia Federal.

AGASSI (2003, p. 5) destaca que “uma mega-operação, com a participação de 200 agentes da Polícia Federal resultou na prisão de trinta e oito policiais rodoviários federais, que supostamente trabalhariam como intermediários entre os ônibus carregados de contrabando e os policiais que atuam na região”.

O Ministério da Previdência descobriu em todo o país indícios de irregularidades em 1 milhão de benefícios pagos pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS – cerca de 5% do total. As supostas fraudes custam aos cofres públicos R\$ 1 bilhão por ano. [...] Os fiscais do INSS não fiscalizavam as empresas ou, se o faziam, reduziam os valores dos débitos a pagar. (ZOLNIER, 2003, p. 01).

No caso que ficou conhecido como Propinoduto, envolvendo empresários, fiscais estaduais do rio de Janeiro e auditores federais, teriam sido enviados à Suíça US\$ 33,4 milhões. Em agosto de 2002, a Procuradoria da Suíça abriu investigações sobre os depósitos suspeitos feitos por quatro auditores federais e quatro fiscais de renda. Em janeiro de 2003, a Polícia Federal abriu inquérito para apurar os depósitos, sendo instalada uma CPI; em outubro de 2003, vinte e dois envolvidos são condenados. (GAZETA DO POVO, 07/11/2003, p. 8)

No entanto, a corrupção possui dimensões que vão muito além das fronteiras dos diferentes países. A corrupção prejudica a todos, criando obstáculos às relações comerciais entre os Estados e suas empresas, facilitando a prática de outros crimes, como o narcotráfico e a lavagem de dinheiro.

### 3.2.3 Elementos constitutivos da corrupção

A corrupção é o resultado da interação de três elementos: corrupto, corruptor e recursos materiais e não-materiais. O primeiro elemento é o agente corrupto, que é o agente público ou privado que, ocupando um espaço em uma dada organização, pública ou não, age em parceria com outro agente, visando gerar benefícios mútuos em detrimento dos recursos de sua organização.

A característica principal deste elemento é sua posição na organização em que pretende agir ilicitamente, posição esta que lhe privilegia em sua empreitada, quer esteja ele em organizações públicas ou privadas.

O outro elemento que é necessário para a ocorrência do ato de corrupção é o corruptor. O corruptor é um agente público ou privado, que em parceria com outro, que é integrante de uma organização, pública ou não, busca capturar recursos da mesma.

Note-se que a parceria do corrupto pode se dar na esfera pública com o agente público, ou esfera privada com o agente privado. Um agente público pode agir também como um corruptor, quando exerce influência sobre outros agentes públicos, fazendo com que os mesmos ajam como corruptos. Portanto, as figuras dos corruptos e corruptores não são exclusivas de esferas específicas, na realidade, estão presentes tanto na esfera pública como na esfera privada.

O último elemento que talvez seja a razão de tudo é o recurso, que pode gerar benefícios para os dois outros elementos. O recurso é, portanto, um incentivo a ações de agentes corruptos e corruptores pelos benefícios que possam lhes

trazer. Na esfera privada, os recursos são semelhantes aos da esfera pública. Os recursos públicos materiais são todos os recursos que são manipuláveis fisicamente: quantias; produtos; bens móveis ou imóveis, e serviços.

Os agentes públicos agem no interior de instituições públicas formais, que, normalmente, possuem regras, prerrogativas, objetivos claros e bem definidos. Na esfera privada, seus agentes atuam individualmente ou em grupos. Qualquer sujeito que seja desvinculado da administração pública pode ser considerado um agente privado, quer seja ele pessoa física ou jurídica, com fins lucrativos ou não. Mesmo não integrando a administração pública, vale salientar que são regidos por regras públicas e sociais estabelecidas. O agente privado pode agir sozinho (individual) ou em grupo (coletivo).

#### **3.2.4. Caracterização do ilícito**

A violação de regras do agente público se dá basicamente, sob três formas: suborno, nepotismo e peculato. Sobre peculato o Código Penal diz que é o ato de “apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem posse em razão de cargo, ou desviá-lo em proveito próprio ou alheio” (art. 312). Já o nepotismo é marcado pelo favoritismo empreendido por governantes, com vista a beneficiar familiares com funções públicas, descartando, com isso, fatores meritocráticos.

Devem-se diferenciar os benefícios pautados em relações de amizade e parentescos daqueles entendidos como nepotismo. Um agente pode beneficiar seu filho sem que o coloque num emprego público.

Em diversas administrações públicas brasileiras, o nepotismo pode ser observado, são vereadores, deputados, prefeitos, dentre outros que apinham as repartições públicas com toda gama de parentes. Esta é uma faceta do empreguismo, prática amplamente disseminada e institucionalizada no Brasil, que é a distribuição de cargos públicos, que pode ter caráter estritamente político. A obrigatoriedade de concursos públicos, no Brasil tem contribuído para diminuir essa prática. No entanto, o modelo institucional ainda coloca na mão de administradores, um poder deliberativo extremamente exacerbado, pois para termos uma idéia, o presidente Itamar Franco tinha poder para deliberar 50 mil nomeações durante sua gestão (FLEISCHER, 2000, p. 107).

Não se pode negar que o nepotismo é um tipo de corrupção, já que um agente público beneficia (com recurso público, no caso o emprego) familiares em detrimento de sua posição. O mesmo ocorre quando ele nomeia amigos.

[...] uma mesma prática considerada nepotismo na esfera pública, pode não ser na esfera privada, dizendo que, quando um diretor de uma empresa nomeia seu filho, mesmo sem possuir os requisitos necessários, sua atitude não é tida como nepotismo, caso isso ocorresse em uma empresa pública, seria considerado nepotismo. Devemos, no entanto, levar em consideração que o capital da empresa é privado, e um diretor para não ser questionado por tal ação, necessita ser majoritário no capital dessa empresa. Na esfera pública, isto não é possível, o salário do funcionário, nomeado sem mérito, é pago pela coletividade, desse modo é de se esperar que entendam a situação como um ato de imoralidade administrativa. (BOBBIO, 1999, p. 292)

Outra tendência recorrente é ver a corrupção como um fenômeno externo à burocracia. Sob esta ótica, a corrupção ocorreria por ação de indivíduos ou grupos com vista a influenciar o corpo funcional do Estado em seus processos decisórios e administrativos.

Sob este ponto de vista, a corrupção é tida como um mecanismo de influência. Neste aspecto, ela se encaixa bem como um tipo de crime suporte, no qual a corrupção é tida como uma ferramenta que propicia a execução de outros crimes. Sob essa ótica, a corrupção é uma ação que antecede ações ilícitas como, por exemplo, fraudar licitações. BOBBIO (1999, p. 292) diz que a “corrupção é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima”.

A corrupção pública é uma relação social (de caráter pessoal, extra mercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência de renda dentro da sociedade ou do fundo público para realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve trocas de favores entre grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de qualquer tipo de *pay-off* (prêmio, recompensa). (SILVA, 2001, p. 31)

A corrupção como interação de agentes é o ponto forte desta abordagem. A captura de recursos públicos é entendida como uma ação de transferência de renda dentro da sociedade, visando, única e exclusivamente, o benefício privado. A vantagem e a propina são colocadas no seu devido lugar, pois fica claro que estes são ferramentas que facilitam a interação entre os agentes envolvidos.

### 3.2.5. Corrupção ativa e passiva

A figura típica do crime de corrupção passiva é a seguinte, segundo o Código Civil:

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:

Pena - reclusão de um a oito anos e multa.

§1º. A pena é aumentada de um terço se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§2º. Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção de três meses a um ano ou multa.

A modalidade delituosa consiste no tráfico da função pública pelo funcionário, com o fim de auferir proveitos. É crime próprio. Só o funcionário público pode praticá-lo, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela. Sujeito passivo é o Estado, pois ele é o titular do bem jurídico ou do interesse tutelado: a Administração Pública, especialmente a sua moralidade. O objeto

material é a vantagem indevida. A ação delituosa consiste em solicitar (pedir), receber (aceitar, entrar na posse) ou aceitar promessa, anuir, concordar com a proposta.

A corrupção passiva exige para a sua configuração a prática de atos de ofício, dando ensejo ao recebimento da vantagem indevida. E por ato de ofício, consoante uniforme jurisprudência, entende-se somente aquele pertinente à função específica do funcionário. É crime de mera atividade ou simples conduta, exaurindo-se, portanto, com o simples fato de o agente solicitar, receber ou aceitar vantagem, prestando-se ao desejo do agente. (CÓDIGO CIVIL, 2002)

A figura típica contida no art. 333 do Código Penal brasileiro, denominada “corrupção ativa” está redigida da seguinte maneira:

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

Pena – reclusão de um a oito anos e multa.

Parágrafo único. A pena é aumentada de um terço se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

Sujeito ativo do crime é o corruptor, ou seja, qualquer pessoa que oferece ou promete vantagem indevida. Conforme observa JESUS (1992. p. 199), “(...) procura-se proteger o prestígio e a normalidade do funcionamento da Administração Pública. A atividade governamental tem sentido dirigida ao bem coletivo, pelo que a regularidade administrativa é uma de suas missões. Daí a punição a quem corrompe ou procura corromper o funcionário público.”

O legislador brasileiro, para que uma infração não fique na dependência da outra, podendo punir separadamente dois sujeitos, ou um só, descreveu dois delitos de corrupção: passiva (do funcionário – art. 317 do Código Penal) e ativa (do terceiro

– art. 333 do Código Penal ). E que, “(...) ao contrário do que se afirma, há concurso de agentes entre corruptor e corrupto. Só que o legislador, ao invés de adotar o princípio unitário, resolveu aplicar o pluralista: um delito para cada autor” (JESUS, 1992. p. 199)

### **3.2.6. O corporativismo**

Dentre as características humanas desenvolvidas na vida em grupo ou na sociedade, o corporativismo é um dos aspectos mais destrutivos e mal compreendidos da natureza humana, porque se apresenta camuflado com uma face virtuosa. Muitas pessoas, ao se referirem ao corporativismo, apenas estão considerando a conotação boa ou positiva do aspecto.

Ao se apoiar apenas neste aspecto, não há o que discordar, desde que o conceito não signifique a exclusão de todos aqueles que não façam parte do grupo como traduzido na máxima corporativista: Aos amigos tudo, aos inimigos nada, aos indiferentes a lei. Como se vê, o corporativismo revestido de virtude é extremamente difícil de ser encontrado separado da iniquidade ou mesmo do crime por uma linha muito tênue.

Sob a ótica de SCHWARTZMAN (1982, p. 117), o corporativismo surgiu no Brasil como uma tentativa de resposta à crise da política tradicional, assim como ao potencial de conflitos das lutas de classe. Baseado de forma mais ou menos difusa na imagem das antigas corporações medievais, o sistema corporativista que se tratou de introduzir no Brasil tinha, entre outros, os seguintes componentes: a substituição do conceito de representação política territorial, assim como o da

representação política classista, proposta pelos partidos políticos de esquerda, a idéia de que a sociedade é como um organismo cujos órgãos são as corporações profissionais, que desempenham cada qual seu papel. Estes interesses precisam ser harmonizados, uma função que só pode caber ao Estado; a noção de que, nas corporações, a harmonia e a colaboração de grupos funcionais (basicamente patrões e empregados, dirigentes e trabalhadores, mestres e aprendizes) prevaleceriam sobre seus eventuais conflitos de interesse.

No Brasil, houve muito de paternalismo, cooptação de lideranças sindicais, formalismo e burocratização do ensino e organização das profissões, mas pouco, efetivamente, de corporativismo.

Nesta visão moderna e atualizada, o termo "corporativismo" tem sido utilizado para descrever sociedades em que existe um alto grau de organização de grupos sociais profissionais -- principalmente sindicatos, mas também grupos profissionais como médicos, juristas, professores, funcionários públicos; estes grupos não somente se organizam internamente, mas também entre si, na forma de coalizões e federações.

Graças a esta forte estruturação, as corporações são capazes de mobilizar a população para ganhar eleições, por uma parte; e, por outra, são capazes de negociar entre si as políticas governamentais de interesse coletivo, dando assim aos governos uma legitimidade, efetividade e capacidade de ação bastante alta. (SCHWARTZMAN, 1982, p. 119)

### 3.2.7. Medo de retaliação

Na relação indivíduo-organização, existem elementos conflitantes que produzem inadequações na organização funcional do trabalho e, conseqüentemente, criam ambientes desfavoráveis para o desempenho. A identidade de um indivíduo caracteriza-se, principalmente, por um conjunto de valores adquiridos no decorrer da sua existência. Entretanto, a organização funciona na base de princípios, valores e políticas que definem o seu papel no mercado de participação.

Conflitos éticos é o que não falta no mundo dos negócios. Os objetivos da empresa de maximizar seu lucro colidem com os objetivos dos funcionários de obter a maior remuneração possível. [...] A vontade de um gerente contratar um amigo ou conhecido opõe-se à necessidade da empresa de ter o melhor candidato possível à exigência da sociedade de dar oportunidades iguais a todos. Decisões éticas, são, por princípio, dilemas. (COHEN, 2003, p. 38)

Valores como a responsabilidade, a ética profissional e o respeito poderiam ser causas de conflitos entre os indivíduos e a organização ou poderiam ser os alicerces de uma relação harmoniosa das equipes que integram a organização. Essa situação depende do nível de maturidade com que são administradas as diferenças e as diversidades do indivíduo no ambiente de trabalho e da disposição estratégica com que são definidas as contribuições dos funcionários.

A retaliação é o ato ou efeito de retaliar, ou seja, revidar o dano recebido. No caso de comportamentos antiéticos, a retaliação pode surgir quando um servidor ou funcionário delata o crime cometido, sofrendo represarias do corruptor, que pode prejudicar o denunciante.

Neste contexto, muitos casos de corrupção são encobertos, seja para evitar o conflito entre os envolvidos e, principalmente, o medo de medidas de retaliação por parte dos dirigentes. Desta forma, nasce um círculo vicioso, uma vez que a falta de denúncia conduz à impunidade e aumento dos atos de corrupção.

O que é mais forte, o medo ou a confiança? Imagine que você foi preso, junto com um colega. A polícia lhe oferece o seguinte acordo: se você denunciar seu colega, ficará livre, e ele pega cinco anos de cadeia. O mesmo acordo é oferecido a ele. Se ambos se denunciarem, vocês dividem a culpa e cada um pega três anos. Você sabe que, se nenhum dos dois abrir o bico, só há provas para prender cada um por um ano. O que você faz? A decisão mais racional, para evitar pegar cinco anos de cadeia, é trair seu colega. Mas, como ele também pensará assim, vocês dois acabarão pegando três anos de cadeia cada um. (COHEN, 2003, p. 43)

Neste jogo de poder, a decisão ética deve mapear a tomada da decisão mais correta. É preciso haver coragem para denunciar a corrupção, como a medida mais eficaz de obter sua escalada no âmbito das instituições.

### **3.2.8. Facilitação dos meios para a prática da corrupção**

A corrupção pública visa, ao seu fim, capturar recursos, ou seja, retirar das mãos do Estado recursos que são eminentemente públicos e que já façam parte do patrimônio da união, bem como os que são incorporados por meio do seu sistema de receita, através de arrecadação fiscal; contribuições sociais; proventos obtidos junto a empresas e ou entidades que lhe sejam incorporadas; operações financeiras; dentre outros.

Por exemplo, um fiscal público deve efetuar cobranças de impostos e multas (recursos público) devidos por uma empresa privada. Corrupto e corruptor entram em acordo e, por um benefício, o agente arquiva o processo de cobrança.

O exemplo mostra que tanto corrupto quanto corruptor se beneficiaram em detrimento dos recursos do Estado, que nesta relação é o único a sair prejudicado. Neste caso, os alvos dos corruptos são recursos que ainda não haviam nem sido incorporados ao patrimônio público, mas que legalmente já estavam previstos. Estes tipos de ações são bastante comuns nos sistemas que deveriam agir exatamente para coibir este tipo de desvio, como é o de fiscalização e cobrança tributária.

O desvirtuamento desta relação e a utilização destes recursos como ferramenta de negociação entre o detentor do poder (agente público) e outro agente, trazendo-lhes, assim, benefícios particulares em detrimento do coletivo, podem ser tidos como ilegítimos. Conseguir benefícios de cunho político, eleitoral, econômico, dentre outros, utilizando recursos materiais do Estado, no mínimo, pode fugir ao leque de prioridades existentes.

Quando um deputado federal aprova um projeto no orçamento federal e libera recursos para um determinado município, visando, única e exclusivamente, beneficiar uma empresa ou mesmo o prefeito da cidade, ele está utilizando um recurso não-material, que é o seu poder, para destinar recursos materiais que se cristalizem em benefícios econômicos, no caso da empresa, ou políticos no caso do prefeito.

As relações pessoais passam a configurar um elemento a mais na discussão sobre corrupção, o que já é alvo, inclusive, da literatura. Se antes a concepção da ação se restringia ao benefício individual, agora passa a lançar olhos nas redes de relações pessoais do agente corrupto. Conforme RIOS (1987, p. 98). “A corrupção que daí decorre é sutil, insinuante, infiltrante. Faz no convívio, na conversa, no abraço, no cafezinho, em todas as manifestações cotidianas...”

### 3.3. ASPECTOS LEGAIS DO COMPORTAMENTO ANTIÉTICO

A Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, a Lei da Improbidade Administrativa, dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício da função pública, foi sancionada pelo mesmo Presidente da República afastado do cargo, acusado de corrupção.

Leciona OLIVEIRA (1992, p. 51) que a palavra “corrupção” tem no direito brasileiro dois significados: perversão e suborno. No primeiro sentido, é induzir à libertinagem, como acontece no crime de corrupção de menores (art. 218 do Código Penal). No outro, a acepção é de suborno – pagar ou prometer algo não devido para conseguir a realização de ato de ofício. Ser corrompido é aceitar essa vantagem. As hipóteses são de corrupção ativa e de corrupção passiva previstas nos arts. 333 e 317 do Código Penal, respectivamente.

O Código Penal Brasileiro prevê os crimes de corrupção passiva e ativa. A corrupção passiva (art. 317 do Código Penal) e a corrupção ativa (art. 333 do Código Penal) são punidas com reclusão, de um a oito anos, e multa. Nos dois crimes, a pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário público retarda ou omite o ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional (§ 1º do art. 317 e parágrafo único do art. 333).

O crime de corrupção é um dos crimes mais cometidos e um dos menos apurados, liderando as estatísticas da chamada delinquência oculta. A criminalidade legal, isto é, aquela que é registrada nas estatísticas oficiais, é ínfima em relação à criminalidade real, ou seja, a que é realmente cometida. A criminalidade que não

aparece, cujos números são desconhecidos. A descrença na Polícia e na Justiça é um dos fatores que levam o cidadão a não denunciar os casos de corrupção. Também, como é um crime que não mostra logo os prejuízos, em que não se vê um ofendido às claras, faz com que o indivíduo se acomode e não procure os órgãos estatais para denunciar os fatos.

O criminoso de “colarinho branco” é cercado de respeito pela sociedade. Ele não é estigmatizado, apesar de o crime que comete equivaler a dezenas, senão centenas ou milhares, dos furtos e roubos convencionais.

#### 3.4. A ÉTICA NA FISCALIZAÇÃO

A corrupção no fisco é causa quando a interferência política age na indicação de seus dirigentes na certeza do paternalismo e da impunidade. É efeito ou conseqüência quando o sonegador tem certeza no sucesso da sonegação pela existência da corrupção. Neste contexto, a carga tributária elevada e em cascata torna-se um fator de risco, mas que, pelo comprometimento da autoridade fiscal perante a sociedade, pela ambição e pela impunidade de ambos, sonegador e corrupto, tornam-se vantajosa em função do ágio obtido sobre o real valor do imposto ou taxas devidos.

Toda empresa deve trazer para dentro de si os conceitos básicos de ética e da moralidade, porém, uma empresa somente terá um comportamento ético se todos os seus funcionários e também os diretores e colaboradores assim o forem. Uma empresa deve lealdade a todos aqueles que a ajudam conquistar o lucro, e deve ajudar a melhorar continuamente a sociedade da qual obtém lucro. (TENERELI, 2003, p. 02)

Assim, agir eticamente deve ser uma opção pessoal e tornar-se um processo permanente, fazendo com que os dirigentes das instituições determinem como obrigação a responsabilidade social como uma forma de necessidade e dever para compensar o funcionário e o meio em que se encontra a instituições. (TENERELI, 2003)

Especificamente na área fiscal, é de fundamental importância que seus agentes ajam sempre dentro da ética e da moralidade, haja vista que os recursos financeiros envolvidos advêm do contribuinte, e, portanto, devem retornar a estes em forma de benefícios e serviços.

#### **3.4.1. O Fisco**

A história não é mero conhecimento de datas e fatos, é meio de entendimento do passado para gerenciar o futuro. Sob esta premissa, encontram-se nos Curialis os antepassados dos fiscais de rendas atuais. De acordo com GOMES (2003, p. 72) “Os Curialis eram, além de fiscais, os provedores regionais no império romano do ocidente e integravam uma casta, cujo destino serve de alerta às administrações tributárias mundo afora, valendo, portanto, aprender com a experiência alheia.” Deve-se observar ainda que um plano de carreira é por definição a projeção do futuro da vida profissional e da subsistência de todos os membros da carreira de servidores do fisco.

Eventualmente, a tributação de uma espécie cresce mais que as outras e tende a se concentrar em tributos de maior frequência de fato gerador. No caso

brasileiro a tributação está distribuída por esfera de governo e a União não detém ainda a tributação de maior ocorrência de fato gerador. (GOMES, 2003, p. 74)

Internacionalmente, as fontes de receita tendem a se concentrar na tributação corporativa, sob pessoas jurídicas e vendas, isto se deve, segundo a pesquisa, à maior facilidade de controle das corporações (mesmo em países socialistas o fator determinante da tributação corporativa não é ideológico, mas refere-se à possibilidade de controle). No caso das pessoas físicas, a declaração é dependente da vontade do cidadão e o controle é mais difícil. No Brasil, o imposto na pessoa física é retido na fonte. (GOMES, 2003, p. 74)

### **3.4.2. Funções do Fisco**

É possível identificar um conflito de definição da missão da aduana brasileira (segurança versus arrecadação) e isto reflete a típica situação de transição da economia brasileira em direção a patamares de economia desenvolvida. Na esteira de GOMES (2003, p. 76), entende-se que novas questões passam a ser tratadas pelas aduanas, como o comércio eletrônico, a defesa do patrimônio histórico, cultural e genético do país e a defesa comercial do país. No âmbito aduaneiro demanda-se cada vez menos ação tributária na zona primária e mais investigação, combate à fraude, à contrafação, e um nível de especialização elevado de seus agentes fiscais.

Afirma GOMES (2003, p. 76) que “O sistema tributário lida com crime tributário e deve ter poder para lidar com tal situação.” Complementando o parágrafo único do art. 4º do Código de Processo Penal, o plano de carreira, como lei

específica, deve conter nas atribuições a presidência da condução de inquérito em casos de crime tributário.

Estudos comprovam que o incremento do número de auditores é fator único de elevação da arrecadação, mesmo quando há influência política sobre a ação da administração tributária. Quando consideradas as estruturas voltadas para as atividades internas na administração tributária, a função de produção do fisco é decrescente. Evidencia-se que fiscal dentro da repartição é dinheiro público jogado fora.

No caso brasileiro há um componente agravante, pois uma das atividades do fisco, a arrecadação, esta completamente privatizada, sendo que o Brasil é o maior caso de sucesso mundial do recolhimento de tributos por via bancária. O Ministério Público deu o exemplo, ao preconizar que lugar de procurador é fiscalizando o cumprimento da lei e para cuidar do resto criou um quadro administrativo, subordinado a procurador e sem nenhuma função vinculada à ação principal do Ministério Público. (GOMES, 2003)

É uma tendência mundial a separação do fisco como um órgão singular. A referência imediata no direito administrativo brasileiro é a autarquização. Alternativamente existem o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público da União. O primeiro fiscaliza contas públicas, e o segundo, as leis em geral. O fisco deveria ser o terceiro, fiscalizando a lei tributária em particular.

### 3.4.3. O Código Tributário Nacional

O Código Tributário Nacional, instituído pela Lei nº. 5.172, de 25 de Outubro de 1966 dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e Institui Normas Gerais de Direito Tributário Aplicáveis à União, Estados e Municípios. Esta Lei regula, com fundamento na Emenda Constitucional número 18, de 1º de dezembro de 1965, o sistema tributário nacional e estabelece, com fundamento no artigo 5º, XV, b, da Constituição Federal, as normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sem prejuízo da respectiva legislação complementar, supletiva ou regulamentar. Seus principais pontos são os seguintes:

Art. 3 - Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Art. 4 - A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação...

Art. 5 - Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.

A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios. (CTN, Art. 6)

É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir ou majorar tributos sem que a lei o estabeleça; cobrar imposto sobre o patrimônio e a renda com base em lei posterior à data inicial do exercício financeiro a que corresponda e estabelecer limitações ao tráfego, no território nacional, de pessoas ou mercadorias, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais. (CTN, Art. 9)

O imposto, conforme o Art. 16 do Código Tributário, é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto, nem ser calculada em função do capital das empresas.

A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado. (CTN, Art. 81)

Os Art. 96 e 97 definem a legislação tributária e a competência de estabelecer os tributos. A expressão "legislação tributária" compreende as leis, os tratados e as convenções internacionais, os decretos e as normas complementares que versem, no todo ou em parte, sobre tributos e relações jurídicas a eles pertinentes.

Somente a lei pode estabelecer a instituição de tributos, ou a sua extinção; a majoração de tributos, ou sua redução; a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, e do seu sujeito passivo; a fixação da alíquota do tributo e da sua base de cálculo; a cominação de penalidades para as ações ou omissões contrárias a seus dispositivos, ou para outras infrações nela definidas e as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades. Equipara-se à majoração do tributo a modificação de sua base de cálculo, que importe em torná-lo mais oneroso. Não constitui majoração de tributo a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo.

Art. 105 - A legislação tributária aplica-se imediatamente aos fatos geradores futuros e aos pendentes, assim entendidos aqueles cuja ocorrência tenha tido início mas não esteja completa nos termos do artigo 116.

Conforme o Art. 113, a obrigação tributária é principal ou acessória. A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente. A obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos. A obrigação acessória, pelo simples fato da sua inobservância, converte-se em obrigação principal relativamente à penalidade pecuniária.

Os Art. 114 e 115 definem o fato gerador. Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência. Fato gerador da obrigação acessória é qualquer situação que, na forma da legislação aplicável, impõe a prática ou a abstenção de ato que não configure obrigação principal.

Os Art. 119 a 122 especificam os sujeitos da tributação. Sujeito ativo da obrigação é a pessoa jurídica de direito público titular da competência para exigir o seu cumprimento. Sujeito passivo da obrigação principal é a pessoa obrigada ao pagamento de tributo ou penalidade pecuniária. O sujeito passivo da obrigação principal diz-se: contribuinte, quando tenha relação pessoal e direta com a situação que constitua o respectivo fato gerador; responsável, quando, sem revestir a condição de contribuinte, sua obrigação decorra de disposição expressa de lei. Sujeito passivo da obrigação acessória é a pessoa obrigada às prestações que constituam o seu objeto.

Os Art. 139 a 141 são relacionados ao crédito tributário. O crédito tributário decorre da obrigação principal e tem a mesma natureza desta. As circunstâncias que modificam o crédito tributário, sua extensão ou seus efeitos, ou as garantias ou os privilégios a ele atribuídos, ou que excluem sua exigibilidade não afetam a obrigação tributária que lhe deu origem. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.

O Art. 156 considera os casos de extinção do crédito tributário. Extinguem o crédito tributário: o pagamento; a compensação; a transação; a remissão; a prescrição e a decadência; a conversão de depósito em renda; o pagamento antecipado e a homologação do lançamento; a consignação em pagamento; a decisão administrativa irreformável, assim entendida a definitiva na órbita administrativa, que não mais possa ser objeto de ação anulatória e a decisão judicial passada em julgado.

Conforme o Art. 158, o pagamento de um crédito não importa em presunção de pagamento quando parcial, das prestações em que se decompõe ou quando total, de outros créditos referentes ao mesmo ou a outros tributos.

#### 3.4.4. O agente fiscal

A fiscalização do imposto compete privativamente ao Agente Fiscal de Rendas que, no exercício de suas funções, deverá, obrigatoriamente, exhibir ao contribuinte sua cédula funcional, fornecida pela Secretaria da Fazenda (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 37, XVIII, CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL)

PARENTE (2000, p. 55) afirma que:

Na realidade, grande parte das atuais questões éticas surge na zona que separa o interesse público do interesse privado. Tais questões, em geral, não configuram violação de norma legal mas, sim, desvio de conduta ética. Como esses desvios não são passíveis de punição específica, a sociedade passa a ter a sensação de impunidade, que alimenta o ceticismo a respeito da licitude do processo decisório governamental.

Por essa razão, o aperfeiçoamento da conduta ética do servidor público não é uma questão a ser enfrentada mediante proposição de mais um texto legislativo, que crie novas hipóteses de delito administrativo. Ao contrário, esse aperfeiçoamento decorrerá da explicitação de regras claras de comportamento e do desenvolvimento de uma estratégia específica para sua implementação. (PARENTE, 2000, p. 11)

Destaca-se que pesquisa da OCDE<sup>1</sup> sobre a ética no serviço público, conduzida em diversos países, concluiu que o funcionário do fisco é diferenciado dos demais em função de suas responsabilidades. Isto se reflete em tratamento diferenciado inclusive pela existência de códigos de conduta específicos.

---

<sup>1</sup> A OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) é uma organização que reúne os 28 países mais desenvolvidos do mundo e o México.

### 3.4.5. O Estatuto do Servidor Público

Criado pela Lei Nº. 8.112, de 11 de Dezembro de 1990, que instituiu o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais. Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público.

Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão. (BRASIL, 1990, Art. 3)

Em conformidade com o art. 116, são deveres do servidor:

- I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;
- II - ser leal às instituições a que servir;
- III - observar as normas legais e regulamentares;
- IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;
- VI - levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo;
- VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;
- VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;
- IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;
- XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder. (BRASIL, 1990)

Conforme o art. 117, ao servidor é proibido, entre outros: coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político; manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil; valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública; atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro; receber propina, comissão, presente ou

vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições; aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro; praticar usura sob qualquer de suas formas e utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares.

Em cumprimento aos art. 121 a 125, o servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições e a responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros. Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva.

A responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade. A responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função e as sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.

Art. 127. São penalidades disciplinares:

I - advertência;

II - suspensão;

III - demissão;

IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade;

V - destituição de cargo em comissão;

VI - destituição de função comissionada.

Consoante o art. 132, a demissão será aplicada nos seguintes casos: crime contra a administração pública; improbidade administrativa; incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição; aplicação irregular de dinheiros públicos; revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo; lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional e corrupção.

### **3.4.6. Código de ética do Servidor Público**

O Código de Ética do Servidor Público do executivo federal foi criado pelo Decreto número 1.171 de 22 de junho de 1994 e contém diretrizes e princípios básicos para a conduta profissional dos servidores públicos e é composto por apenas dois capítulos.

O capítulo I tem três sessões: a primeira trata basicamente da natureza do poder estatal e da inter-relação entre o público e privado. A segunda aborda a noção de hierarquia, os princípios e deveres do servidor, com ênfase na retidão de caráter, respeito à lei, ao próximo e à coisa pública. A terceira faz considerações sobre as vedações, ou seja, aquilo que é proibido ao servidor público. O capítulo II trata das comissões de ética, sendo que no artigo inicial é determinada a criação da Comissão de Ética nas repartições públicas, encarregada de orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público.

### **3.5. CARGA TRIBUTÁRIA, ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO E COMPORTAMENTO ÉTICO**

Um dos pontos que afligem diretamente o brasileiro é a convivência com mais de cinquenta tipos diferentes de tributos e a necessidade de estabelecer-se um relativo equilíbrio entre o poder do Estado de fiscalizar e os direitos de quem suporta a voracidade arrecadatória dos Tesouros da União, Estados e Municípios. É preciso ter em conta que o contribuinte é o titular de direitos inerentes à cidadania e ao livre

exercício da atividade econômica. Em muitos casos, o excesso de tributos e taxas pode levar à sonegação ou à prática da corrupção por parte dos agentes fiscais.

BORDIN (2002, p. 7) afirma que:

No momento em que se busca o ajuste fiscal duradouro em nível nacional, passa a ser importante considerar os instrumentos que podem realizar esse objetivo. No que se refere às receitas, esses instrumentos são, sinteticamente, a determinação legal e o mecanismo de controle para o cumprimento das normas estabelecidas. Não basta apenas instituir os tributos sem garantir um mecanismo adequado de fiscalização.

Observa-se há algum tempo algumas propostas que buscam eliminar o instrumento do controle e da fiscalização, alegando excessivos custos em que estariam incorrendo tanto os contribuintes como o fisco. Vai-se em busca dos tributos pretensamente impossíveis de serem sonegados e não-declaratórios, do qual a CPMF constitui exemplo mais característico.

Ademais, sobre a impossibilidade de sonegação, também já começam a surgir dúvidas sobre a efetividade destas formas impositivas. De fato, os informes da Secretaria da Receita Federal têm confirmado inúmeros casos de evasão na administração da CPMF. (BORDIN, 2002, p. 8)

Propostas de reformulação do sistema tributário como as acima citadas apresentam uma grande atração por seu apelo à simplificação, tão reclamada por todos. Alternativas como a CPMF devem ser encaradas como medidas temporárias, aplicadas enquanto se reestrutura a máquina fiscalizadora e arrecadadora e se simplificam as normas legais impositivas. (BORDIN, 2002, p. 8)

A Tecnologia da Informação trouxe uma poderosa ferramenta de gestão e controle para o governo federal, estadual e municipal: o SINTEGRA (Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias e

Serviços). Com ele, os agentes fiscais, cada vez mais especializados, conseguem evitar e identificar os caminhos da sonegação de uma maneira mais eficiente. O resultado é a elevação da arrecadação tributária, gerando benefícios para todos os níveis do poder público. A Receita Federal vem demonstrando o seu poder eletrônico de controlar os contribuintes, usando programas desenvolvidos com alta tecnologia. Agora, o controle de entrega das obrigações acessórias, pagamento de tributos e contribuições sociais são feitos com uma eficiência jamais vista no País.

Através do convênio CONFAZ ICMS 57/95, criado em 1995, os Estados deram origem ao projeto SINTEGRA<sup>2</sup>, que depois se transformou em obrigação compulsória aos contribuintes do ICMS. Na seqüência, foi criado um site do posto fiscal eletrônico, amparado por legislação própria. (ALCAZAR, 2004, p, 12)

Os governos estaduais passaram a exigir a remessa dos arquivos magnéticos mensal/trimestral. O conteúdo desses arquivos é os dados referentes às informações fiscais de entradas e saídas de mercadorias, e dos fretes e vendas a varejo (cupom fiscal). Desde então, todas as empresas que usam algum sistema eletrônico de dados para emissão de notas fiscais, ou de registros fiscais, são obrigadas a prestar essas informações. (ALCAZAR, 2004)

Nos últimos 10 anos, o Fisco também obteve seus avanços tecnológicos. Ele se estruturou para ser ágil na administração das arrecadações e fiscalizações,

---

<sup>2</sup> O Sistema Integrado de Informações Sobre Operações Interestaduais com Mercadorias e Serviços – SINTEGRA – consiste num conjunto de procedimentos administrativos e de sistemas computacionais de apoio que está sendo adotado simultaneamente pelas Administrações Tributárias de todas as Unidades da Federação. Do lado dos contribuintes, o propósito é o de simplificar e padronizar as obrigações de fornecimento de informações, em meio magnético, conforme Convênio ICMS 57/95, relativas às operações de compra, venda e prestação de serviços realizados. Do lado dos fiscos estaduais, o objetivo é o de propiciar maior agilidade e confiabilidade ao tratamento das informações recebidas dos contribuintes e à troca de dados entre as unidades da Federação.

criando instrumentos poderosíssimos através da Tecnologia da Informação. Como detém o poder através de leis aprovadas pelo governo, passou a exigir de forma compulsória as informações eletrônicas das vendas, compras e todas as transações financeiras dos contribuintes. Assim, o Fisco formou um grande banco de dados, atrelado às inscrições do CNPJ e Estadual, para efetuar os cruzamentos necessários das informações recebidas de cada contribuinte. (ALCAZAR, 2004)

### 3.6. PRINCIPAIS CONSEQÜÊNCIAS DO COMPORTAMENTO ANTIÉTICO DOS AGENTES PÚBLICOS

O custo social com a corrupção é grande. A conclusão das obras se eterniza, seu valor sai pelo dobro, senão o triplo e as verbas para minorar o sofrimento do pobre não chegam ao seu destino. Por exemplo, no caso do Nordeste a amargar uma seca terrível, enquanto os recursos saem de Brasília, mas lá não chegam.

A corrupção dificulta o desenvolvimento do país, amplia, por conseguinte, as desigualdades sociais. O custo social, portanto, é pesadíssimo. O custo de vida torna-se elevado. Sem dúvida, esta é a mais deplorável e a mais repugnante de todas as formas de violência, principalmente aquela praticada contra a sociedade pelo seu próprio representante: o agente do Poder Estatal.

A corrupção impede o andamento racional das decisões e ações e com isto, em todos os países, mas, sobretudo em países em desenvolvimento, ela prejudica a estrutura de interações econômicas, que de qualquer maneira já é difícil. As pequenas firmas e as pessoas pobres não possuem recursos com que possam influenciar em proveito próprio os processos decisórios; por isto elas estão inapelavelmente expostas ao arbítrio e à corrupção. Vêm-se forçadas a sobreviver na ilegalidade do mercado negro ou da economia informal, tem que contar com permanente perseguição, ou que desviar recursos para os serviços do Estado como "taxa de proteção". (LEISINGER & SCHIMITT, 2002, p. 79)

É a corrupção que faz com que nos presídios e penitenciárias só sejam detidos aqueles que não podem pagar pela liberdade, e mesmo aqueles que ficam, para poder gozar de certas regalias, como dormir nas poucas camas que restam, devem pagar; é a corrupção que faz com que um preso custe tão caro aos cofres públicos e sobrevivam em condições subumanas, permanecendo em estado de flagrante violação a um de seus mais importantes direitos que é a inviolabilidade do próprio corpo. (REVISTA ÉPOCA, 1999, p. 53)

A corrupção é também colaboradora do estado de miséria e fome em que se encontram as famílias nordestinas, pois se sabe que desde os primeiros anos da Proclamação da República, a cada novo Governo, eram previstas obras para o combate à seca, e cada uma delas ficou conhecida pelos desvios de verbas, o que fez com que muitas se iniciassem e sequer fossem concluídas.

A corrupção ainda é a grande responsável pelos problemas da Previdência Social no país, pois basta lembrar da quadrilha formada por uma advogada, um juiz e agentes do INSS, para lembrar também dos milhões que eles levaram, e das infundáveis filas formadas pelos idosos para mês a mês receberem a parca aposentadoria, com o qual mal conseguem sobreviver, senão à custa da ajuda e caridade alheia. (REVISTA ÉPOCA, 1999, p. 53)

Essa prática criminosa facilita ainda a remessa ilegal de valores aos chamados paraísos fiscais e assim, aumenta o prejuízo do Fisco em mais algumas cifras. Por fim, e mais drasticamente que em todos os outros casos, a corrupção atinge as corporações policiais para oferecer caminho livre a uma série infundável de delitos, dentre os quais o pior, pois atinge a todos os países sejam estes subdesenvolvidos ou não: o narcotráfico. (REVISTA ÉPOCA, 1999, p. 54)

Destarte, denota-se que a corrupção consegue por suas diferentes formas, ser a maior responsável pelas lesões aos direitos fundamentais do ser humano, que vão desde o desrespeito à inviolabilidade de seu corpo, à violação ao seu direito ao trabalho, à previdência, à educação, etc.

Altos níveis de corrupção estão associados a baixos níveis de investimento e crescimento. Além do mais, a manutenção de esquemas de corrupção, com o pagamento de propinas<sup>3</sup>, onera os custos de transação, fazendo com que investimentos em países mais corruptos, sejam menos viáveis do que em países menos corruptos, uma vez que os custos informais da manutenção de esquemas de corrupção entram como fator de desconto no cálculo da rentabilidade de projetos, fazendo com que investidores prefiram investir em países com menor nível de corrupção. (SILVA, 2001, p. 67)

Os danos causados por este fenômeno envolvem praticamente todos os aspectos da vida social. Seus efeitos atingem, dentre outros setores, a economia, a política, e por conseqüência, o conjunto da sociedade, gerando desigualdade e injustiça social. VALLS (1999) destaca que os grandes problemas éticos se encontram em três momentos da eticidade: família, sociedade civil e Estado, e, portanto, uma ética concreta não pode ignorá-los.

### 3.7. PROPOSTAS DE ALTERNATIVAS DE PREVENÇÃO E REDUÇÃO DA CORRUPÇÃO E ATITUDES ANTI-ÉTICAS NA ATIVIDADE FISCALIZADORA

Os mecanismos de ação contra a corrupção são encontrados na ordem interna da maioria das nações. No Brasil, esse combate está nas mãos da Polícia Civil, do Ministério Público e do Poder Judiciário. Entretanto a corrupção, sob qualquer um de seus meios, não é uma espécie delituosa como as outras, pois em geral os seus autores são indivíduos dotados de um poder econômico e político

---

<sup>3</sup> Entenda-se propina como todo valor pago ou presente que se dá a um empregado, por serviço prestado, no exercício das suas funções. O ato de induzir alguém, mediante recompensa, a não cumprir o dever e praticar ações ilegais é conhecida como suborno.

especial, de tal modo que sua ação é respaldada por uma estrutura altamente organizada, na qual se incluem membros da polícia, do Ministério Público e também do Poder Judiciário, que se encarregam de ocultar perfeitamente quaisquer provas ou vestígios. (HABIB, 1994, p. 138)

Desse modo, torna-se extremamente importante um controle mais eficiente desses órgãos, a fim de senão abolir ao menos reduzir a presença desses elementos nocivos em seu corpo. A isto se deve somar a necessária agilização do procedimento e a facilitação de acesso às provas contra aquela prática, pois a inexistência de uma instrução eficaz tem sido também a grande dificuldade daqueles que verdadeiramente se propõe a combatê-la. Assim, a quebra do sigilo bancário e das comunicações telefônicas, em que pese o fato de estarem respaldados no direito à intimidade do cidadão, deveriam ser ampliadas (nos casos em que houvesse suspeita de corrupção) para se permitir que o Ministério Público, pudesse dela se utilizar, sem a necessidade de solicitação ao Poder Judiciário, que causa verdadeiras batalhas judiciais em torno da questão, levando o processo aos Tribunais Superiores, e em regra acabando por serem usadas como estratégia para a impunidade através da prescrição. (HABIB, 1994)

Segundo LEISINGER & SCHIMITT (2002, p. 80), todas as considerações teóricas em torno da corrupção identificam uma íntima ligação com a má governança. Pessoas detentoras de um poder sem controle abusam das prerrogativas para a corrupção.

Os autores sugerem algumas medidas visando resolver o problema: melhor governabilidade, que incluem uma clara distinção entre o público e o privado; transparência ao tratar das finanças públicas; implantação de condições jurídicas

confiáveis capazes de impedir o uso arbitrário de regulamentos e leis; maior liberdade de imprensa; diminuição da regulamentação excessiva e adoção de processos decisórios transparentes, sem arbitrariedades e abuso de poder que possam gerar condições de corrupção.

Assim, medidas como a reforma do serviço público que produzam decisões rápidas e eficazes, modificação das condições de emprego do serviço público, com melhores salários, concorrência nos postos de trabalho e redução dos poderes de decisão arbitrária. Estas medidas servem para diminuir a motivação e as ocasiões para a corrupção. (LEISINGER & SCHIMITT, 2002, p. 82)

### **3.7.1. Medidas possíveis na prevenção e combate da corrupção na fiscalização**

Como propostas de conclusão da pesquisa, sugerem-se algumas medidas que podem ser adotadas na prevenção e combate da corrupção praticada por agentes fiscais e outros servidores públicos:

I - Efetuar um diagnóstico dos desvios de conduta e dos dilemas éticos atuais da fiscalização tributária, favorecendo a instauração de uma cultura aberta em que o tratamento dos conflitos de interesses possa ser livremente debatido e resolvido.

II. Realizar uma ampla mobilização dos agentes fiscais no sentido da formação e da difusão na categoria de uma cultura ética que proponha uma política de administração de conflitos de interesses na fiscalização tributária, baseada no princípio da supremacia do interesse público sobre os interesses privados.

III. Proceder ao resgate da imagem da categoria dos agentes fiscais e do servidor público perante a opinião pública, mediante campanhas publicitárias que se contraponham ao assédio sistemático da mídia.

IV. Promover a discussão dos aspectos da legislação tributária que ferem os princípios e valores éticos, tais como brechas na legislação que privilegiam os setores mais favorecidos da sociedade e que garantem liberdade aos capitais especulativos que operam por intermédio dos paraísos fiscais, propiciando operações de sonegação fiscal, lavagem de dinheiro, evasão de divisas e acobertamento de crimes contra a ordem pública nacional.

V. Mobilizar a sociedade civil por meio do debate público em torno dos desvios éticos da legislação tributária.

Outra medida que pode servir de fator de combater a sonegação e a corrupção é a redução da carga tributária, a desburocratização do sistema de controle e pagamento de tributos, a extinção da cobrança de tributos indiretos, o cruzamento de informações que redunde em fiscalização científica, o remanejamento constante de pessoal, além de uma ação mais rápida do fisco e da justiça poderão fazer com que a corrupção não seja uma consequência da sonegação e a sonegação a causa da corrupção.

O combate à corrupção deverá ser travado em todos os sentidos, por todos os lados, sem trégua. Combate-se a corrupção com a redução da burocracia; a transparência aos atos administrativos; uma maior fiscalização por parte dos tribunais de contas, que devem agir com mais eficiência e rapidez; liberdade total da imprensa investigativa; eficiência e celeridade da Justiça para julgar os processos de

corrupção, evitando o sentimento de impunidade no povo; o controle externo do Poder Judiciário; o término da prévia licença para a instauração do processo criminal contra os parlamentares; o fim da doação de particulares para as campanhas eleitorais; a educação do povo, mostrando aos jovens os prejuízos causados pela corrupção; a formação do caráter do homem, inculcando-lhe o porquê de ser honesto.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A corrupção faz com que os serviços públicos básicos se tornem inalcançáveis para aqueles que não podem pagar suborno. Ao desviar os recursos que estão destinados ao desenvolvimento, a corrupção é mais difícil de satisfazer necessidades fundamentais como a alimentação, saúde e educação. A corrupção origina discriminação entre os diferentes grupos da sociedade, fomenta a iniquidade e a injustiça e obstrui o crescimento, sendo, portanto, um dos obstáculos mais importantes para a estabilidade política e para o desenvolvimento econômico e social.

A corrupção que está sendo conhecida pelos brasileiros, vindo à tona dos subterrâneos enlameados deste país, em denúncias que surgem por vários cantos, mostrados pela imprensa, tem muito a ver com aquela "Lei de Gerson". Ao se examinar a fundo as motivações que levam as pessoas envolvidas em esquemas de corrupção a desejarem cada vez mais dinheiro extra, percebe-se a vontade de "levarem vantagem" da função pública que exercem, ou do cargo político para o qual foram eleitas.

Para atingir este propósito, percebe-se que diferentes agentes do estado desviam recursos públicos ou exploram outros que pagam as propinas para também eles serem beneficiados em alguma coisa.

O combate à corrupção, a defesa da ética e da boa governança deveriam ser bandeiras de todos. No entanto, isto não tem ocorrido e os atos ilícitos praticados contra o patrimônio público tornaram-se rotineiros, desacreditando a

população em geral a respeito da classe política e dos servidores públicos. Ainda que a corrupção não ocorra apenas na esfera pública, é neste setor que provoca maiores prejuízos à sociedade, por desviar recursos originariamente destinados a obras sociais e ao atendimento básico de toda a população.

Devido à herança de um Estado centralizador e autoritário, que contribuiu para a disseminação da corrupção, tornou-se comum associar a corrupção ao excesso de intervenção do setor público. Neste contexto, se defendeu a abertura econômica, de privatização e de corte de subsídios e incentivos, visando auxiliar no combate às práticas corruptas. No entanto, a liberalização e privatização indiscriminadas, ao invés de favorecerem o controle da corrupção, têm agravado em o problema.

No entanto, um efetivo processo de combate à corrupção mantém-se ainda distante no país. Para que o combate à corrupção entre na agenda nacional de forma efetiva, faz-se necessária vontade política e compromisso com a coisa pública.

Costuma-se dizer que o Brasil é um país subdesenvolvido, mas a realidade tem mostrado que o problema do país e de tantos outros considerados de terceiro mundo é uma mentalidade distorcida, é a acomodação das pessoas.

Na realidade, o que falta ao Brasil e aos outros países são pessoas capazes e que tenham a decisão de fazer bem a sua parte, que assumam a sua parte com responsabilidade pelas mudanças para uma sociedade mais saudável e equilibrada, e isso inclui erradicar a corrupção.

Especialmente no que tange ao fisco, é fundamental que sejam preservados os padrões de comportamento ético, para que sejam cumpridos os requisitos da transparência na arrecadação e aplicação de recursos provenientes de tributos.

É preciso que cada um, independente da atividade que realiza ou da posição que exerce, seja um agente de mudanças em seu âmbito de ação. Se cada brasileiro fizer a sua parte, da melhor forma possível, certamente o país poderá chegar a ter uma sociedade mais equilibrada e ética, obtendo melhores resultados a serem repassados em forma de melhoria das condições de vida de seus cidadãos.

Somente a mobilização de toda a sociedade, isto é, de todos os interessados, poderá implementar um programa de metas voltadas para a ética, a valorização do funcionalismo e dos serviços públicos, a agilização de procedimentos administrativos, a transparência no processo de licitações e sua plena regulação e o controle da gestão pública por parte da sociedade, como, por exemplo, através das experiências do orçamento participativo, já implementadas com sucesso em vários municípios e estados.

No entanto, não basta combater os sintomas da corrupção, nem seu combate deve ser visto como um fim em si, mas um meio para a execução de políticas públicas mais eficientes e universais, que cheguem de fato a todos os cidadãos brasileiros.

Neste sentido, para a efetiva viabilização de um programa de combate à corrupção é indispensável a reordenação de um amplo projeto nacional de desenvolvimento, com recuperação da soberania nacional visando a redução da vulnerabilidade externa do país, recuperação de políticas macroeconômicas

objetivando o crescimento sustentado e desenvolvimento de políticas sociais universais e de qualidade favorecendo a recuperação da esfera pública.

Neste trabalho, buscou-se chamar a atenção para necessidade de se conceber o fenômeno da corrupção como um problema de extrema relevância, visto suas conseqüências se estenderem por setores fundamentais da sociedade, gerando consideráveis malefícios econômicos, políticos e sociais, os quais ocasionam, dentre outras coisas, com baixo nível de crescimento, instabilidade política, piora das condições de sobrevivência principalmente das camadas mais pobres da população e aumento da desigualdade social.

Por outro lado, destacou-se a ética na atuação do fisco como elemento primordial na consecução de uma prática arrecadadora transparente e efetiva.

Obviamente que a corrupção, no setor público, é um elemento a mais a aguçar as desigualdades sociais, já que indivíduos, ao se apropriarem de recursos alheios, poderão ter mais recursos do que outros por intermédio de ações corruptas.

Destaca-se, no entanto, que a corrupção pública não contribui diretamente apenas para provocar desigualdades sociais, aumentando assim a pobreza já existente, mas sim, que ela age no sentido de dificultar ou inviabilizar mecanismos que possam interferir na diminuição desses níveis de pobreza, através do crescimento econômico e de políticas sociais que minimizem ou erradiquem a injustiça social.

Desta maneira, este crime pode contribuir para exclusão social, quer seja pelos seus efeitos na economia ou nas ações sociais do Estado, quer seja pela

instabilidade política que justificam um aprofundamento maior nos estudos acerca desse tema.

Além dos prejuízos sociais, os efeitos da corrupção pública e do comportamento anti-ético podem gerar a diminuição dos níveis democráticos numa sociedade, visto que ela aflige frontalmente as instituições responsáveis por promover qualidade de vida e respeito aos direitos e liberdades individuais.

Destacando-se a importância do combate à sonegação e à corrupção pelos agentes públicos, foram elaboradas algumas sugestões e medidas que podem ser adotadas para esta finalidade. Neste sentido, espera-se que os objetivos propostos tenham sido plenamente atendidos e o trabalho possa representar uma fonte de orientação e consulta para o desenvolvimento das atividades profissionais do pesquisador, bem como a outros acadêmicos, bem como servir de início para futuras pesquisas.

## 5. REFERÊNCIAS

AGASSI, Gilmar. Operação prende 39 policiais em Foz. **Folha de Londrina**. Londrina: 10 de dezembro de 2003, Caderno Paraná, p. 5.

ALCAZAR, José Maria G. de. Sintegra: o olho eletrônico do Fisco. **ANEFAC**. São Paulo: 11 de Março de 2004.

ALENCAR, Francisco de. Coluna de olho na telinha. **Gazeta do Iguçu**. Nº. 4358 - Foz do Iguçu, 03 de FEVEREIRO de 2003. Disponível em: <http://www.gazeta.inf.br/4358/gazeta.php?page=chico>. Acesso em 02/03/2004.

ALVES FILHO, Ivan. Carta de Pero Vaz de Caminha a El-Rei D. Manuel. **Brasil, 500 anos em documentos**, Rio de Janeiro: Mauad, 1999, p. 22.

ANDRADE, José Hermógenes de. A ética incontestável. **Planeta Jota**. 24 de fevereiro de 2004. Disponível em: [www.planetajota.jor.br/livre6.htm](http://www.planetajota.jor.br/livre6.htm). Acessado em 02/03/2004.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômacos**. Texto Integral. São Paulo: Martin Claret, 2001.

BACON, Francis. **Ensaios sobre moral e política**. Trad. de Edson Bini, Bauru, São Paulo: Edipro, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política** (vol. 1 e 2). Brasília: UNB, 1999.

BORDIN, Luis Carlos Vitali. Fisco e a reforma tributária. **Boletim Informativo Unafisco**, nº 39. Brasília: Janeiro/Março 2002.

**BRASIL. Código de Ética do Servidor Público.** Decreto nº. 1.171 de 22 de junho de 1994. Brasília: 1994.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 13 ed., atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 1996.

\_\_\_\_\_. **Código Civil Brasileiro.** Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Brasília: 2002.

\_\_\_\_\_. **Código Penal Brasileiro.** Decreto-lei nº. 2848, de 7 de dezembro de 1940. Brasília: 1940.

\_\_\_\_\_. **Estatuto do Servidor Público.** Lei Nº. 8112/90, de 11 de dezembro de 1990. Brasília: 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei de Improbidade Administrativa.** Lei nº. 8.429, de 02 de junho de 1992. Brasília: 1992.

\_\_\_\_\_. **Código Penal Brasileiro.** Decreto-lei nº. 2848, de dezembro de 1940. Brasília: 1940.

\_\_\_\_\_. **Código Tributário Brasileiro.** Lei nº. 5.172, de 25 de Outubro de 1966. Brasília: 1966.

**BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: MARE, 1997.

**CHALITA, Gabriel. Os dez mandamentos da Ética.** São Paulo: Nova Fronteira, 2003.

COHEN, David. Os dilemas da ética. **Revista Exame**. Ano 37, nº. 10. São Paulo: Abril, 14 de maio de 2003. p. 34-48.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Séc. XXI**. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FLEISCHER, D. Além do Collorgate: perspectiva de consolidação democrática no Brasil via reformas políticas. in: ROSENN, K. S. & DOWNES, R. **Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor**. Rio de Janeiro: FGV Editora. 2000, p.81-110.

FREITAG, Bárbara. **Itinerários de Antígona: a questão da moralidade**. Campinas: Papirus, 1992

GAZETA DO POVO. **Honestidade**. Coleção Valores Humanos. Nº. 6. Curitiba: 26 de outubro de 2003.

\_\_\_\_\_. **Condenados 22 envolvidos em corrupção no Rio**. Curitiba: 1º de novembro de 2003.

GOMES, Átila. O Samba do Curialis Doido: Experiências do Fisco Mundial e Plano de Carreira. In: **Boletim Unafisco**, ano VIII, n. 1516, Brasília, 19 de novembro de 2003.

HABIB, Sérgio. **Brasil: Quinhentos Anos de Corrupção: enfoque sócio-histórico-jurídico-penal**. Porto Alegre: Safe, 1994.

JACOMINO. D. Você é um profissional ético? **Você S.A.**, São Paulo, v.3, n.25, p.28-37, jul. 2000.

JESUS, Damásio Evangelista de. **Direito penal**. Parte especial. 3 ed. atualizada, São Paulo: Saraiva, 1992. v. 4.

LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1995

LEISINGER, Klaus M. & SCHIMITT, Karin. **Ética empresarial**. Responsabilidade global e gerenciamento moderno. 2 ed. São Paulo: Vozes, 2002.

LEITE, Eduardo de Oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MILLS, C. Wright. **A Elite no Poder**. 4 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

MONTORO, A. F. Retorno à Ética na Virada do Século, in: **Ética na virada do século**, São Paulo: LTr, 1997.

NYE, J. S. (2002). Corruption and political development: a cost-benefit analysis. in: HEIDENHEIMER, A. J. & JOHNSTON, M. **Political corruption: concepts e contexts**, 3ª. New brunswick: Transaction Publishers.

OLIVEIRA, Edmundo. **Crimes de corrupção**, Rio de Janeiro: Forense, 1992.

PARENTE, Pedro. **Exposição de Motivos Nº. 37**. Brasília: DOU, 18 De Agosto de 2000.

PARO, Denise. Propina na fronteira rendia R\$ 1 mi, diz PF. **Gazeta do povo**. Curitiba: 12 de dezembro de 2003.

RELATÓRIO DA CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO.

Mérida, México, 09 de dezembro de 2003. Disponível em:  
[http://www.mj.gov.br/sal/conv\\_vperiodo.htm](http://www.mj.gov.br/sal/conv_vperiodo.htm). Acessado em 10/03/2004.

REVISTA ISTO É. Nº. 1578. 29 de dezembro de 1999. São Paulo: Editora Três, 1999.

REVISTA ÉPOCA. **Políticos, corrupção e a "Lei de Gerson"**. Ed. 253. Rio de Janeiro: Globo, 24/03/2003.

RIOS, J. A. A fraude social da corrupção. in: LEITE, C. B. **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 1987.

RUSS, Jacqueline. **A aventura do pensamento europeu: uma história das idéias ocidentais**. Lisboa: Terramar, 1997.

SCHWARTZMAN, Simon. (org.). **Estado Novo - Um Auto-Retrato**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.

SILVA, Silvio Artur Dias da. A punição da corrupção no Brasil. In: **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, v. 38, dezembro de 1992.

SILVA, M. F. G. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

SILVEIRA, Denis Coutinho. **Os sentidos da justiça em Aristóteles**. Porto Alegre: Edipucrs, 2001.

SROUR, R. H. **Poder, cultura e ética nas organizações**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

TENERELI, Ademir. **Ética e responsabilidade social. Folha de Londrina.** 1º caderno. Londrina: 16/07/2003. p. 02. VALSS, Álvaro L. M. **O que é ética.** 12 ed. São Paulo: Brasiliense, 1999.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. **Ética.** Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1999.

ZOLNIER, Raquel. **INSS exonera suspeitos de fraude no Paraná. Gazeta do Povo.** Curitiba: 07 de outubro de 2003.