

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

QUEM FISCALIZA OS FISCAIS?

**Mecanismos de Controle da Secretaria da Fazenda do
Estado de São Paulo**

Valdir Garcia

Orientador: Prof. Dr. Roberto Grün

São Carlos - 2008

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

QUEM FISCALIZA OS FISCAIS?

Mecanismos de Controle da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo

Tese apresentada como requisito para obtenção do título de doutor, à Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, sob orientação do prof. Doutor Roberto Grün

Valdir Garcia

Orientador: Prof. Dr. Roberto Grün

São Carlos - 2008

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária/UFSCar**

G216qf

Garcia, Valdir.

Quem fiscaliza os fiscais? Mecanismos de controle da
Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo / Valdir
Garcia. -- São Carlos : UFSCar, 2008.
194 f.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal de São Carlos,
2008.

1. Ética. 2. Teoria da organização. 3. Administração
pública. I. Título.

CDD: 658.5 (20^a)



FOLHA DE APROVAÇÃO

Aluno(a): Valdir Garcia

TESE DE DOUTORADO DEFENDIDA E APROVADA EM 10/06/2008 PELA
COMISSÃO JULGADORA:



Prof. Dr. Roberto Grun
Orientador(a) PPGE/UFSCar



Profª Drª Alessandra Rachid
PPGE/UFSCar



Prof. Dr. Júlio César Donadone
PPGER/UFSCar



Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck
IFCH/UNICAMP



Profª Drª Águeda Bernardete Bittencourt Uhle
FE/UNICAMP



Prof. Dr. Mário Otávio Batalha
Coordenador do PPGE

Minha querida Deomara,

Muito além de esposa, você é amiga, parceira, conselheira

Sua postura é a inspiração que me leva a tentar te imitar e procurar ser cada vez mais ético

Sua presença é a força que me sustenta nas dificuldades – neste Doutorado, no trabalho, na vida

O resultado que aqui apresento é seu.

AGRADECIMENTOS

A toda minha família, por compreender meu distanciamento em virtude dos estudos.

Ao professor Roberto Grün pela orientação e paciência nos inúmeros encontros realizados para discutir o trabalho.

Ao professor Afrânio Garcia, pelas contribuições na discussão do tema deste doutorado, bem como pela oportunidade que me ofereceu ao receber-me no CRBC em Paris - França.

Ao professor Júlio Cesar Donadone e sua esposa Célia, que me acolheram abrindo as portas de sua casa no momento mais delicado da minha chegada em Paris.

Aos inúmeros colegas de trabalho da SEFAZ-SP que se dispuseram a compartilhar suas opiniões e impressões sobre a organização, tocando de forma sincera num tema tão delicado que foi o desta tese.

Aos meus superiores da SEFAZ-SP, que sempre me apoiaram no desenvolvimento das pesquisas.

À Raquel Ottani Boriolo, secretária do Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção – PPGEP, pela boa vontade e disposição no atendimento às dúvidas e às dificuldades burocráticas, que inevitavelmente surgiram no decorrer do Doutorado.

Ao apoio do programa PDEE da CAPES – Processo 1532/04-9, que viabilizou minha estada na EHESS, no período de 01/10/2004 a 30/06/2005, em Paris – França.

RESUMO

Esta pesquisa buscou identificar e analisar os principais fatores que influenciam a expressão e desenvolvimento da ética em uma organização do setor público estadual - Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo – SEFAZ, focando o espaço ocupado pelos Agentes Fiscais de Rendas -AFRs. A preocupação com a questão de valores éticos está cada vez mais presente no setor público. Em diversas frentes parece se anunciar o retorno da filosofia ética seja no desenvolvimento de novas correntes de pensamento, no renascimento do debate ético ou na multiplicação das discussões. A estruturação do trabalho decorre da trajetória e posição únicas do autor, Engenheiro de Produção e AFR na organização estudada. Alicerçado no perfil multidisciplinar que caracteriza a Engenharia de Produção, procurou-se empreender uma troca que possibilite um debate fecundo entre os dois campos. A primeira parte do trabalho consistiu em situar o problema de pesquisa frente a um cenário mais amplo e o referencial teórico escolhido para abordá-lo. Em seguida foi apresentada a organização estudada e descrevemos sua história juntamente com a morfologia da sua população, composta de fiscais e outras categorias de servidores. Mostramos como os conceitos relevantes nesse campo: fiscal, impostos, mecanismos de controle internos, ética são objetos construídos, resultantes de um processo contínuo de evolução da organização. Os instrumentos para o controle da conduta relacionados aos fiscais foram identificados e apresentados seguindo uma seqüência temporal e buscou-se definir as lógicas, motivações e apoios que criaram as condições para a formação dos instrumentos da organização. Constatamos que o processo de construção dos mecanismos de controle extrapola os limites da organização, chegando a receber a influência de atores tão distantes quanto: organizações civis nacionais e internacionais, meios de comunicação, academia, empresas e outros órgãos públicos. Existe um dinâmico processo de exportação-importação de modelos teóricos no processo de implantação dos mecanismos de controle. A racionalidade que esses modelos preconizam, como o aumento da ênfase na eficiência ou na visibilidade da organização, disputa espaço com o ideal cívico subjacente às relações entre o serviço público e os cidadãos. A existência de múltiplas racionalidades nos mecanismos de controle pode representar um fator de incerteza na forma dos servidores públicos prestarem contas. Por outro lado, também indica que o serviço público e seus servidores não são indiferentes aos anseios da sociedade na luta contra a corrupção, encontrando-se agentes preocupados em interpretar e atender os anseios de ética emanados pela sociedade.

Palavras-chave: organizações, mecanismos de controle, ética, sociologia pragmática.

ABSTRACT

This research searched to identify and to analyze the main factors that influence the expression and development of the ethics in an organization of the state public sector – “Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo” - SEFAZ, addressing the space occupied by “Agentes Fiscais de Rendas” - AFRs. The concern with the issue of ethical values is increasingly present in the public sector. Several fronts seems to announce the return of ethical philosophy: the development of new schools of thought, the renaissance of the ethical debate and the multiplication of the discussions. The structuring of the work stems from the history and unique position of the author, Production Engineer and AFR in the organization studied. Based on the multidisciplinary profile that characterizes Production Engineering, we sought to undertake an exchange to enable a fruitful discussion between the two fields. The first part of the work consisted of pointing out the problem of research against a broader background and theoretical reference chosen for it. Then the studied organization was presented and described their history together with the morphology of its population, composed of inspectors and other categories of servers. We show how the concepts relevant in this field: inspectors, taxes, internal mechanisms of control, ethics are constructed objects, resulting in a continuous process of evolution of the organization. The instruments for the control of conduct relating to the inspectors were identified and presented following a time sequence trying to define the rationale, motivation and support that had created the conditions for the formation of the instruments of the organization. We note that the process of building mechanisms of control surpasses the limits of the organization, coming to receive the influence of players as far away as: national and international civil organizations, media, academia, business and other public agencies. There is a dynamic process of export-import of theoretical models in the process of deploying the mechanisms of control. The rationality that these models praise, as the increase of emphasis in efficiency or visibility of the organization, dispute space with the civic ideal underlying the relationship between the public service and citizens. The existence of multiple rationalities in the mechanisms of control can be a factor of uncertainty in the form of public officials to give accounts. On the other hand, it also indicates that the public service and its servers are not indifferent to the yearnings of the society in the fight against the corruption, meeting agents worried in interpreting and taking care of the yearnings of ethics emanated by the society.

Key-words: organizations, mechanisms of control, ethics, pragmatic sociology.

Lista de figuras

Figura	Título	Página
1.1	Modelo de classificação dos regimes de ação, segundo Boltanski	24
1.2	Posicionamento da teoria de Boltanski e Thévenot segundo eixos: racionalidade do agente e forma de coordenação	29
1.3	Modelo “ <i>Grid-Group</i> ” de Douglas	31
3.1	Organograma da SEFAZ em 1892	74
3.2	Organograma da SEFAZ em 1925	75
3.3	Organograma da SEFAZ em 1939	76
3.4	Organograma da SEFAZ em 1968	79
3.5	Organograma da SEFAZ em 2006	81
3.6	Organograma da CAT	84
3.7	Gráfico de distribuição da porcentagem de servidores por coordenadorias	86
3.8	Distribuição da formação exigida	89
3.9	Histograma de distribuição de servidores por faixa etária	92
3.10	Histograma de distribuição de servidores por tempo de serviço	94
3.11	Histograma de distribuição de servidores no interior e na capital do Estado por tempo de serviço	95
4.1	Jornal do Sinafresp – ano 1 – no. 1 – f. 3 (nov/89)	109
4.2	Jornal do Sinafresp – ano 1 – no. 2 – f. 2 (fev/90)	110
4.3	Jornal do Sinafresp – ano 1 – no. 2 – f. 2 (fev/90)	111
4.4	Jornal do Sinafresp – ano 1 – no. 5 – f. 4 (mai-jun/90)	112
4.5	Jornal do Sinafresp – ano 2 – no. 9 – f. 7 (mai-jun/91)	113
4.6	Jornal do Sinafresp – ano 2 – no. 11 – f. 3	114
4.7	Jornal do Sinafresp – ano 2 – no. 11 – f. 2	115
4.8	Jornal do Sinafresp – ano 2 – no. 12 – f. 3	116
4.9	Jornal do Sinafresp – ano 3 – no. 17 – f. 1 (mar-abr/92)	117
4.10	Jornal do Sinafresp – ano 3 – no. 17 – f. 2 (mar-abr/92)	118
4.11	Jornal do Sinafresp – ano 3 – no. 17 – f. 4-5 (mar-abr/92)	119
4.12	Jornal do Sinafresp – ano 3 – no. 17 – f. 4 (mar-abr/92)	120
4.13	Jornal do Sinafresp – ano 3 – no. 17 – f. 5 (mar-abr/92)	121
4.14	Jornal do Sinafresp – ano 3 – no. 17 – f. 5 (mar-abr/92)	122
4.15	Jornal do Sinafresp – ano 3 – no. 19 – f. 3 (set/92)	123
4.16	Jornal do Sinafresp – ano 5 – no. 22 – f. 3 (jan-fev-mar/93)	124
4.17	Jornal do Sinafresp – ano 5 – no. 24 – f. 6 (jun/93)	125
4.18	Jornal do Sinafresp – ano 5 – no. 28 – f. 8 (nov/93)	125
4.19	Jornal do Sinafresp – ano 10 – no. 62 – f. 5 (abr/97)	126
4.20	Jornal do Sinafresp – ano 12 – no. 99 – f. 1 (out/01)	127
4.21	Jornal do Sinafresp – ano 12 – no. 95 – f. 4 (jun/01)	128
4.22	Jornal do Sinafresp – ano 12 – no. 99 – f. 11 (out/01)	128

Lista de figuras

Figura	Título	Página
4.23	Informativo CAT – edição no. 20 – f. 6 (nov/02)	141
4.24	Informativo CAT – edição no. 24 – f. 1 (mar/03)	142
4.25	Informativo CAT – edição no. 25 – f. 5 (abr/03)	143
4.26	Informativo CAT – edição no. 32 – f. 2 (nov/03)	144
4.27	Informativo CAT – edição no. 36 – f. 8 (mar/03)	145
4.28	Informativo CAT – edição no. 36 – f. 3 (mar/03)	146
4.29	Informativo CAT – edição no. 68 – f. 2 (nov/06)	150
4.30	Informativo CAT – edição no. 61 – f. 1 (abr/06)	153
4.31	Informativo CAT – edição no. 61 – f. 8 (abr/06)	154
4.32	Informativo CAT – edição no. 61 – f. 8 (abr/06)	156
4.33	Informativo CAT – edição no. 79. – f. 2 (out/07)	157
5.1	Roteiro de perguntas realizadas na entrevista	162
5.2	Mapa de respostas dos entrevistados	162

Tabela	Título	Página
1.1	Lógicas de Mundo, segundo Boltanski e Thévenot	26
2.1	Escândalos políticos por governo, segundo WIKIPEDIA (2007)	54
3.1	Distribuição dos servidores por cargos mais numerosos	87
3.2	Exemplos das distribuições de salários na SEFAZ-SP	88
3.3	Distribuição por gênero de servidores (geral) e fiscais	90
3.4	Distribuição geográfica dos servidores e fiscais	90
3.5	Distribuição dos servidores e fiscais pelo estado civil	91
3.6	Distribuição de servidores por faixa etária	92
3.7	Distribuição de servidores e fiscais por tempo de serviço	93
3.8	Distribuição de servidores do interior e da capital por tempo de serviço	94
3.9	Distribuição percentual de servidores das Coordenadorias por tempo de serviço	96
3.10	Distribuição do número de servidores das Coordenadorias por nível de formação	96
3.11	Proporção de fiscais internos e externos no interior e na capital	98
4.1	Indivíduos trabalhando com o tema “Ética”, identificados pelo grupo responsável pelo desenvolvimento do Código de Ética da CAT	155
5.1	Duração das entrevistas	163
5.2	Formação dos entrevistados	164
5.3	Dados demográficos dos entrevistados	165
5.4	Exemplos de declarações extraídas das respostas à questão um - “Por que resolveu tornar-se fiscal?”	166
5.5	Exemplos de declarações extraídas das respostas à questão dois - “O que caracteriza um fiscal?”	167
5.6	Exemplos de declarações extraídas das respostas à questão três - “O que é ética?”	168
5.7	Exemplos de declarações extraídas das respostas à questão quatro - “Ética é importante? Por quê?”	169
5.8	Exemplos de declarações extraídas das respostas à questão cinco - “Como se promove a ética? É possível mudar a ética em uma organização?”	170
5.9	Exemplos de declarações extraídas das respostas à questão seis - “O que pensa da conduta dos servidores em geral e os fiscais especificamente? O que mudou na Secretaria da Fazenda? O que interferiu nessas mudanças?”	171
5.10	Exemplos de declarações extraídas das respostas à questão sete - “No que interferem na ética da Secretaria da Fazenda instituições como corregedoria, ouvidoria, código de ética, etc?”	172
5.11	Exemplos de declarações extraídas das respostas à questão oito - “O que é uma conduta inadequada?”	173

SUMÁRIO

Folha de rosto	1
Folha de aprovação	2
Dedicatória	3
Agradecimentos	4
Resumo	5
Abstract	6
Lista de figuras	7
Lista de quadros	8
Lista de tabelas	9
Lista de siglas, símbolos e abreviaturas	10
Sumário	13
1. INTRODUÇÃO	15
1.1 Recorte do referencial teórico.....	22
1.2 Metodologia.....	32
1.3 Estrutura do trabalho.....	33
2. CENÁRIO	35
2.1 Estado.....	35
2.1.1 Mudanças na racionalidade do Estado: do Estado “burocrático” para o “gerencial”.....	36
2.1.2 Racionalidade Jurídica e Racionalidade Gerencial.....	42
2.2 Meios de Comunicação.....	49
2.3 Organizações Internacionais.....	56
2.4 Meio empresarial.....	64
2.5 Academia.....	66
3. APRESENTAÇÃO DA SEFAZ-SP E DOS AFRs	73
3.1 História da SEFAZ-SP.....	73
3.2 Estrutura da CAT.....	81
3.3 O quadro de servidores.....	85
3.4 Posicionamento do campo dos AFRs.....	96
4. MECANISMOS DE CONTROLE DA SEFAZ-SP	104
4.1 Estatuto do Funcionário Público – EFP.....	105
4.2 Corregedoria Fiscal.....	108
4.3 Lei de Proteção ao Usuário de Serviço Público.....	133
4.3.1 Ouvidoria.....	136
4.3.2 Código de Defesa do Contribuinte – CODECON.....	138

4.6 Código de Ética.....	149
5. EXEMPLOS ILUSTRATIVOS DE PONTOS DE VISTA INDIVIDUAIS	160
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	175
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	188
APÊNDICE	195
ANEXOS.....	197
Anexo I – Anteprojeto do código de ética do fisco paulista	197
Anexo II - Código de Ética da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.....	212

Capítulo I

Introdução

Esta pesquisa foi realizada em uma organização do setor público estadual – Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo – SEFAZ-SP – que tem como uma de suas principais funções a administração da arrecadação de impostos. Quando se fala em imposto, reveste-se de especial importância e destaque a função do “fiscal”. Essa categoria profissional estigmatizada¹ pode ser entendida como o resultado de um longo trabalho de construção social (BERGER & LUCKMANN, 1966). Parte dessa construção está no papel investido na figura do fiscal, de intérprete da situação concreta fiscalizada, ainda que legalmente limitado pelo caráter vinculado da atividade de fiscalização².

Tal prerrogativa torna o fiscal um intermediário entre o conjunto de leis e obrigações impostas aos contribuintes pelo Estado e a realidade da empresa fiscalizada. Cabe ao fiscal verificar se os atos do contribuinte caracterizaram alguma irregularidade ou sonegação de impostos³.

A posição intermediária ocupada pelo fiscal caracteriza uma situação que na literatura encontramos denominada como “*middlemen minorities*”, um termo criado por BLALOCK (1967) e desenvolvido por BONACICH (1973) que trata de grupos de indivíduos que ocupam uma posição de “ponte” entre dois espaços sociais diferentes⁴ e uma das principais peculiaridades desses grupos é que eles tendem a ocupar uma posição econômica intermediária e não de baixo “*status*” econômico e, normalmente, se concentram em certas ocupações, especialmente comércio, corretagem e empréstimo de dinheiro.

¹ Encontramos dentro da organização a consciência da estigmatização dos fiscais. A palestra “Compromissos Básicos do Agente Tributário na Atualidade” apresentada pelo Sr. Antonio Carlos de Moura Campos no curso de formação para novos fiscais realizado em agosto de 2006, encontramos a declaração que “a fiscalização tributária constitui corporação profissional socialmente estigmatizada”.

² “Ato vinculado, ou regrado, é aquele praticado em estrita observância às estritas prescrições legais. A Administração manifesta sua vontade na oportunidade e para os efeitos previstos em lei. O agente não tem qualquer margem de escolha de atuação, seja de tempo ou de conteúdo. Diz-se praticado segundo a Lei.” (MOREIRA NETO, 1976).

³ Essa “função” do fiscal como um “intérprete” da lei se explicitou durante a discussão com o Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha na fase de qualificação da tese.

⁴ Os exemplos citados por essa autora são os judeus da Europa, chineses no sudeste da Ásia, japoneses e gregos nos Estados Unidos, entre outros grupos.

Diferentemente dos casos estudados na literatura, onde essas “*middlemen minorities*” são decorrentes de uma estratégia de minorias étnicas, em decorrência da hostilidade da sociedade ao redor de suas tradições culturais, o caso que estudamos, neste trabalho, é de um grupo de indivíduos que, como nos coloca MIRANDA (2002), “provavelmente, nenhum deles sonhava em ser o que é hoje. Desejaram serem engenheiros, médicos, dentistas, advogados, músicos, economistas, professores e até mesmo sociólogos...”, mas, para ocupar seu espaço no campo social, foram levados por “... outras expectativas e necessidades (que) os fizeram mudar de caminho.”

Se por um lado essa função é necessária para a operacionalização das relações sociais na “fronteira” entre o Estado e a Sociedade, especialmente representada pelos empresários, isto não ocorre sem conflito. O conflito se manifesta pelas contradições resultantes do “duplo constrangimento” (ELIAS, 1997) nas quais o fiscal se submete à função de intérprete, e conseqüentemente torna-se o “para-choque” entre os dois espaços sociais em concorrência.

Por outro lado, a autoridade investida nessa posição confere ao seu portador um poder que pode ser utilizado de diferentes maneiras. Nasce aí um espaço de possibilidades para a ocorrência de conflitos entre os interesses privados do indivíduo, detentor do poder, e o “interesse comum”, originário da sociedade que autorizou a construção do poder e o entregou aos fiscais⁵.

Do contexto apresentado surge a questão dos motivos que levariam os fiscais a se corromperem. Esta questão se origina dos dois lados da relação intermediada pelo fiscal: o Estado, representado pela administração pública, e a Sociedade, representada principalmente por organizações sociais e pelos meios de comunicação.

⁵ O processo de “especialização” do poder em um grupo se mistura com o processo de criação do Estado, como vemos em Bourdieu (BOURDIEU, 1996).

Pareceu-nos mais proveitoso, entretanto, focar a questão não nos motivos para o desvio de conduta, mas sim nos limites impostos à conduta dos fiscais, donde emerge o título deste trabalho, quanto à elucidação dos limites da atuação do fiscal: “Quem fiscaliza os fiscais?”. Como se materializa e até onde alcança o controle dos indivíduos que ocupam a referida função?

Num primeiro momento, conseguimos sintetizar a temática através da seguinte pergunta de pesquisa:

Por que não se corromper? (P1)

Deliberadamente exposta de forma crua neste momento da exposição, a questão apresentou algumas dificuldades para o desenvolvimento da pesquisa. Primeiramente, o termo “corrupção”, que é de difícil aceitação nas organizações em geral, também encontra grande resistência quando utilizado na organização estudada. Além disso, a posição do autor na organização, como também um ator no contexto estudado, implica em limitações, pois seu envolvimento concreto com a organização o expõe diferentemente a um observador externo.

Um levantamento bibliográfico a respeito do combate à corrupção retornou mais de 3.000 referências de livros, jornais e artigos (OECD Observer, 2000). Não existia trabalho acadêmico desenvolvido por qualquer servidor sobre o tema “ética” ou “corrupção” produzidos dentro da organização estudada e, até o momento, este é o único do nosso conhecimento. Encontramos somente um trabalho que aborda a temática “controle da corrupção”, tratando especificamente da organização estudada. FONSECA & SANCHES (2001) descrevem iniciativas de implementação de mecanismos, sobretudo informacionais, de controles horizontais e internos no Governo do Estado de São Paulo, visando à modernização do setor público paulista. O artigo parte do pressuposto que a incidência da corrupção no Brasil reside em grande medida na fragilidade do sistema geral de controle. Os mecanismos de controle apresentados são: Sistema Estratégico de Informações (SEI); Sistema Integrado de Administração Financeira para o Estado e Municípios (SIAFEM), Coordenadoria Estadual de

Controle Interno (CECI) e Bolsa Eletrônica de Compras (BEC). O texto fundamenta-se teoricamente em uma visão dos agentes a partir da racionalidade econômica.

Existem diversos trabalhos desenvolvidos no Brasil versando sobre o tema corrupção, mas normalmente estão mais voltados à corrupção política, como em SILVA (2001).

Outro trabalho que influenciou a fase inicial desta pesquisa foi a tese defendida por MIRANDA (2002), que trata de uma etnografia da carreira de Auditores Federais da Receita Federal (AFRNs), no qual a autora tenta compreender como esses agentes constroem suas representações acerca do próprio trabalho. O trabalho foi voltado à verificação de que modo a formação desse grupo específico de funcionários – os auditores federais – relacionava-se com a implantação de um novo modelo de burocracia. Destacaram-se as dificuldades da construção do espaço público num domínio que tem como premissa o segredo, questão semelhante ao caso ora estudado.

Abrimos parênteses para lembrar que a estruturação do trabalho de pesquisa decorre, entre outros, da trajetória e posição do autor. Como diz Bordieu em “*Homo Academicus*” (BOURDIEU, 1984), não existe objeto que não implique um ponto de vista, uma perspectiva parcial, ainda mais quando se está associado a uma posição dentro do espaço estudado. Por isso, procuramos apresentar o processo de escolhas que caracterizaram e construíram o caso estudado e explicitar a construção do objeto. Desta forma, tentamos tornar possível a verificação lógica das premissas que nortearam o trabalho. Encontramos duas condições que determinaram a possibilidade desta pesquisa:

A organização possui um órgão interno responsável pela capacitação dos servidores chamado “Escola Fazendária” – FAZESP⁶. A FAZESP, no período de 1998 a 2002,

⁶ A área foi criada por fiscais dentro do Departamento de Fiscalização para o treinamento em técnicas de fiscalização, e foi evoluindo até a institucionalização da FAZESP, pelo Decreto 27.978, de 23/12/1987. A partir daí a FAZESP ficou independente da área de fiscalização, embora tenha, até hoje, uma grande influência e como principais clientes os fiscais. A FAZESP realiza treinamentos, atendendo em média 30 mil alunos por ano, através de uma centena de cursos (com diversas turmas). Deste total, é da ordem de dezenas o número de pessoas capacitadas por intercâmbios internacionais ou programas de pós-graduação no período 2000-2005.

foi dirigida por servidores de formação acadêmica⁷. Nesse período também ocuparam o cargo de Secretário da Fazenda os Srs. Yoshiaki Nakano e, posteriormente, Fernando Dal’acqua, ambos professores universitários da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – FGV- SP. Sob tais lideranças e familiaridade com o meio acadêmico, desenvolveu-se um clima que valorizou a capacitação via projetos de Mestrado e Doutorado, chegando a uma regulamentação dessa modalidade de capacitação⁸.

Com a regulamentação se institucionalizou um procedimento para que os servidores interessados em desenvolver pesquisa de Mestrado ou Doutorado tivessem seus projetos analisados através de uma “Comissão de Avaliação” específica. Antes disso, para submeter à Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo a realização de um projeto de formação em mestrado ou doutorado, cada caso era avaliado “*ad hoc*”⁹. Percebemos também nesse período a valorização de outras formas para a capacitação dos servidores, como por exemplo, através de intercâmbios internacionais¹⁰.

No período de 1999 a 2002, o autor trabalhava na Corregedoria da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, um órgão responsável pelo desenvolvimento de “Processos Administrativos Disciplinares”, ou seja, da investigação de irregularidades cometidas pelos fiscais. Nesse local, a discussão sobre corrupção e ética era o próprio objeto de trabalho, como um tema de discussão legítimo. Assim, por um lado a institucionalização da capacitação para fazer estudos de mestrado e doutorado abriu para o autor a possibilidade de realizar esta

⁷ Por exemplo, o Sr. Nelson Machado, que ocupou o cargo de Ministro da Previdência no período de julho/2005 a março/2007, com formação acadêmica até doutorado, foi Diretor da FAZESP. Anteriormente a ele, a Sra. Helena Kerr do Amaral, atualmente Presidente da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com formação de graduação e mestrado pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e especialização realizada através do Programa Minerva. O Programa Minerva é um programa de intercâmbio da Universidade George Washington com órgãos do governo brasileiro que se propõe a formar “*policy makers seniores brasileiros em economia de mercado no Institute of Brazilian Issues da George Washington University, em Washington, DC*”, (segundo dados encontrados em: <http://www.eaw.com.br/Minerva.html>, acessado em 29/01/2005)

⁸ A regulamentação publicada em 2002 foi um Ofício Circular do Secretário da Fazenda, o “Ofício Circular GS nº 460/2002”, foi revogada. Atualmente, essa matéria é tratada pela “Resolução SF 17, de 11-4-2008”.

⁹ Encontramos referências citando que, já na década de 50, foi enviado um grupo de servidores aos EUA para observar a organização do trabalho no fisco americano (ELIAS, 1978).

¹⁰ Por exemplo, através do “Programa Minerva”, do MBA da Universidade de Pittsburgh, realizado parcialmente nos EUA; e de intercâmbios com a Japan International Cooperation Agency (JICA).

pesquisa acadêmica; e, por outro lado, a função exercida na organização permitiu que se pesquisasse este tema específico. No decorrer do processo, entretanto, notou-se a resistência para se falar do tema “corrupção”¹¹.

Assim, como observamos que seria muito difícil realizar uma investigação de forma direta sobre o objeto inicialmente proposto – a corrupção – buscamos inferir indiretamente os valores e limites do conceito de “ética” aos integrantes da organização. A pesquisa desenvolveu-se como um trabalho interpretativo das diferentes noções de “ética” evocadas na organização estudada, utilizando os instrumentos de controle de conduta dos servidores. Procuramos, através dessa estratégia, construir como num jogo de figura e fundo¹², a imagem complementar do problema pretendido inicialmente.

Percebeu-se, no decorrer do trabalho, a força que o tema estudado manifestou nas pessoas, observada nas expectativas e nas apreensões dos indivíduos que viram alguns resultados parciais ou ouviram falar da pesquisa. Consideramos relevante apresentar, já no início deste trabalho, recortes importantes no objeto de pesquisa, que minimizam a frustração de não encontrar, ao final da leitura, a abordagem de alguns temas que, sem dúvida, extremamente importantes, não fazem parte e nem o autor foi autorizado a colocar no escopo da pesquisa.

Não buscamos investigar casos de “esquemas de corrupção” individuais ou coletivos na organização. Além da grande dificuldade de obtenção de dados diretos que esse tipo de conduta demanda, isto seria inviável em virtude da posição que o autor ocupa como funcionário da organização. Na referida posição, o conhecimento de informações sobre casos concretos de corrupção ou de desvios de conduta nos obrigaria legalmente a formalizar uma

¹¹ Não foram poucos os colegas, fiscais ou não, que, quando eu descrevia o tema que estava estudando, desencorajaram-me a desenvolver a tese ou, pelo menos, colocaram a preocupação que “eu tomasse cuidado com o que fosse escrever”.

¹² Figura e fundo: “Na Gestalt-terapia, nós começamos a relacionar a figura, a experiência do primeiro plano, com o fundo, com a perspectiva, com a situação... O significado é a relação da figura em primeiro plano com o seu fundo.” (PERLS, 1977).

denúncia, que levaria a um processo administrativo disciplinar para apurar o caso. Além disso, uma vez um caso identificado passasse à esfera da investigação administrativa, ficaria o pesquisador impedido de publicar a investigação e os dados por ele levantados. Isso se deve ao fato de que os processos administrativos de investigação, pela legislação atual, são resguardados pelo sigilo funcional a que o autor também está sujeito¹³. Assim, a coleta de dados, que por um lado é mais fácil pela maior proximidade com colegas de trabalho, na prática torna-se impossível, face ao exposto.

Não tivemos tampouco a pretensão de desenvolver um modelo interventivo para a “solução dos problemas” de desvios éticos atribuídos aos fiscais. Colocamos as aspas para enfatizar o caráter construído da noção de “problema” no caso estudado. Nossa expectativa é que, no decorrer do texto, venhamos a:

**compreender o processo de construção dos mecanismos
de controle voltados para os Agentes Fiscais de Rendas (P2)
da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.**

O problema de pesquisa tem uma complexidade e amplitude que demandam um trabalho multidisciplinar e um investimento de recursos para uma agenda além dos limites desta pesquisa, que nos levaram a uma delimitação ainda maior no escopo do objeto a ser estudado dentro da questão (P2).

Restringimos o escopo do trabalho para quatro instrumentos de controle dos Agentes Fiscais de Rendas na Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (Estatuto do Funcionário Público, Corregedoria, Ouvidoria e Código de Ética). Destacamos que três dos quatro instrumentos estudados foi desenvolvido após os anos 90.

¹³ BRASIL. **Decreto-Lei n.º 2.848**, 7/12/1940 (Código Penal Brasileiro), art. 325:
“art. 325: Revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação.”

1.1 Recorte do referencial teórico

A história da filosofia moral tem mais de vinte séculos. Ela representa um conjunto de problemas relativos ao “bem”, à ação humana, à vida entre os outros seres humanos. No curso dessa história diversas tradições se revezaram na posição dominante, e retornam periodicamente para orientar a reflexão moral. Entre elas, temos as filosofias morais inspiradas em Aristóteles e Kant, entre outros autores. Nas sociedades ocidentais atuais, a ética ou moral ocupa uma posição que tende a destacar os princípios de liberdade, de igual dignidade e de respeito da pessoa humana, baseando-se numa visão política desenvolvida junto ao Estado moderno e à visão democrática que impõem ao sujeito político defender seus direitos pessoais e também o daqueles à sua volta ou mesmo os mais distantes. Anterior a tais tradições, temos ainda a presença das religiões que, na busca da metafísica pela resposta às questões: “de onde viemos?”, “porque estamos aqui?”, entre outras, também buscaram levar a conclusões práticas sobre a conduta cotidiana, manifestando-se como outra fonte para abordar as questões a que este trabalho se propõe.

Foi realizado, além do recorte temporal, um na questão quanto ao referencial teórico utilizado para a observação do problema estudado. Decidimos investir na observação do problema a partir da perspectiva da sociologia.

Desde o nascimento da sociologia como ciência, foi um tema central o estudo do fato moral. WEBER, em sua obra “Economia e Sociedade” (1991), por exemplo, propôs que a distinção entre ação racional por finalidade e distinção racional por valor é uma “síntese sociológica de dois tipos de motivação para agir” (PHARO, 2004). Uma definição para “fato moral”, no âmbito da sociologia, é que é “todo fato é (ou que deveria ser de outra forma) em função de uma normatividade suposta comum, acessível à reflexão do agente e susceptível de justificá-la (ou contradizer); caso contrário, o fato é moralmente indiferente ou incoercível, ou seja, não acessível a uma regulação moral” (PHARO, 2004).

De acordo com essa linha, focalizamos a abordagem na perspectiva da escola sociológica francesa, apoiando-se especialmente em dois referenciais teóricos: a sociologia reflexiva desenvolvida em toda obra de Pierre Bourdieu e a análise das justificações proposta por BOLTANSKI & THÉVENOT (1991).

Recorremos, inicialmente, às formulações teóricas e procedimentos relacionados aos conceitos formulados por Bourdieu na construção e formatação da pesquisa. Inspiramo-nos, neste autor, quanto ao seu rigor metodológico reflexivo, especialmente quanto à posição e interferência do observador sobre o objeto estudado.

Procuramos conciliar a visão teórica da análise das justificações proposta por Boltanski e Thévenot, no sentido de identificar os esquemas cognitivos nos quais foram fundamentados os instrumentos de controle dos desvios de conduta dos fiscais na organização. BOLTANSKI e THÉVENOT (1991) consideram a noção de justiça não como uma propriedade nela mesma, mas como uma consequência de uma justificação ética. Ao invés de dizer que uma ação é ética porque tem uma série de propriedades, diz-se que uma ação é dita como eticamente justa porque, dentro de um quadro específico, os indivíduos colocam-se de acordo para encerrar um debate ético. O momento em que se defendem as ações são as justificações. Assim, BOLTANSKI e THÉVENOT (1991) se interrogaram sobre as maneiras concretas utilizadas pelas pessoas para chegar a um acordo sobre o que é justo.

É interessante mostrar um modelo baseado em BOLTANSKI (1990), onde diferentes regimes de ação são considerados e classificados em dois eixos. Num primeiro eixo, temos em uma extremidade a paz e na outra a disputa; e no segundo eixo, a situação pode estar sendo mediada por um princípio de equivalência ou não. Nos quatro quadrantes formados pela intersecção dos dois eixos, temos: quadrante I, a situação de paz com equivalência – é o regime da “Justeza/Justiça”; se entra a disputa no lugar da paz, temos uma situação de “Justificação”. Por outro lado, pode-se encontrar uma situação onde não exista equivalência, mas ainda no regime de paz: é a situação chamada de “Ágape”; neste regime estão, por exemplo, as situações

de rotina. Por fim, quando não se sustentam nem a paz nem a equivalência, é a situação onde reina a violência. Em nossa pesquisa, estamos estudando o quadrante da justificação, ou seja, as situações onde os indivíduos estão engajados em uma disputa e em um princípio de equivalência. Encontramos nos discursos dos diferentes interlocutores pesquisados referências aos princípios de mundos explicitados pelo modelo de Boltanski e Thévenot.

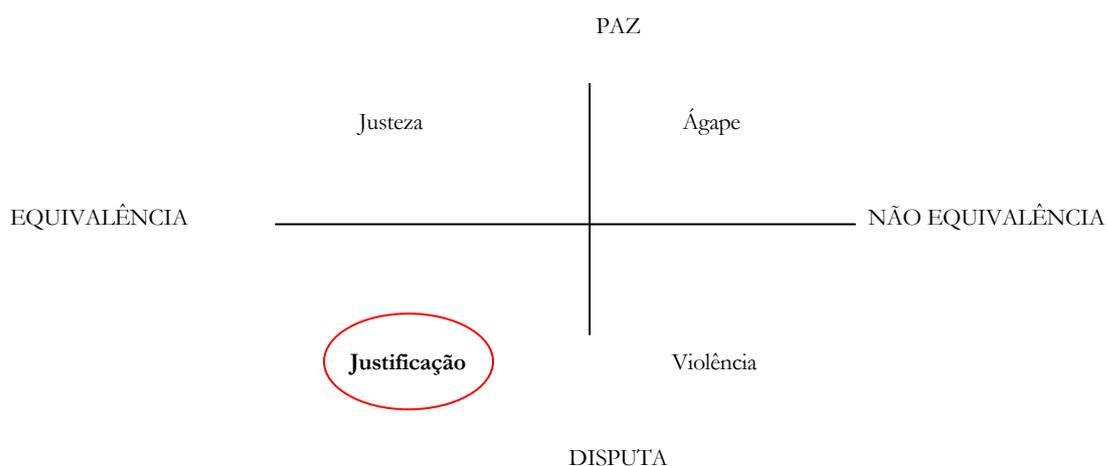


FIGURA 1.1 – Modelo de Classificação dos Regimes de ação, segundo Boltanski

Para Boltanski e Thévenot o enquadramento do tempo não necessita do estudo de períodos longos. O estudo é focado na interação momentânea (nisto, a teoria se diferencia muito da sociologia de Bourdieu). Em cada momento de disputa particular, as pessoas mobilizam as competências apropriadas. Para definir qual é o referencial teórico (as chamadas “*cités*”) adequado à situação, os interlocutores se referem a “objetos”, tentando mostrar um “mundo comum”. A validade de um argumento é testada para uma “realidade”, de acordo com sua capacidade de se adequar/mobilizar objetos desse mundo (DODIER, 1993).

Boltanski e Thévenot interrogam-se sobre as condições diversas de sucesso de justificações nas disputas e conflitos sociais. Numa ruptura com o encaminhamento inicial realizado com Pierre Bourdieu, os autores seguiram na teoria uma corrente de uma “tradição”

de pesquisa mais focada no estudo da linguagem, que passa pelos etnometodologistas e Habermas (PHARO, 2004).

Segundo Boltanski e Thévenot, para uma ordem de justificação ser considerada legítima, ela deve atender a alguns princípios básicos que fundamentam uma ética (FOUREZ, 1994). Os princípios são:

h1 – comum humanidade: intrinsecamente somos todos “semelhantes” (exclui eugenismo e escravidão);

h2 – diferenciação: existe a possibilidade de que os indivíduos possam assumir diferentes “*status*” e serem uns maiores que outros;

h3 – comum dignidade: todos podem alcançar (pelo menos em tese) qualquer uma das posições possíveis na sociedade, mesmo as mais altas;

h4 – ordenação dos estados: existe uma ordenação dos estados de grandeza em uma escala de valor, que não é natural, mas sim resultado dos processos históricos e sociais;

h5 – fórmula de investimento: para alcançar os estados mais altos, precisamos aceitar os custos e sacrifícios envolvidos; e

h6 – bem comum: a crença de que ao alcançar um estado superior estamos ajudando ao “bem comum” para toda a “*cité*”.

Para desenvolver sua teoria, Boltanski e Thévenot examinaram alguns dos mais importantes textos de filosofia política, onde procuraram estabelecer princípios de humanidade comum, sendo cada um deles baseado em uma fundamentação diferente a fim de justificar a ordem social. Encontraram um conjunto limitado de princípios de ordem, que denominaram “*cités*”, e cada uma fornece um princípio superior comum que sustenta as justificações (ROJOT, 2002).

Os autores identificaram seis modelos de “*cités*”. Para eles, “por trás” dos argumentos utilizados pelas pessoas quando tentam resolver um desacordo em disputas

(excluindo o recurso da imposição da força) estão nos princípios das seis “*cités*”. As seis “ordens de justificação” foram sistematizadas e validadas dentro de seus contextos. Tais ordens merecem nossa atenção porque carregam as expressões de “bem comum” sobre as quais funciona a sociedade de hoje. As ordens apresentadas se corporificam nos mundos mercantil, doméstico, cívico, industrial, da inspiração e da opinião.

TABELA 1.1 – Lógicas de Mundo, segundo Boltanski e Thévenot

Cité	Autor	Princípio superior comum	Ligação entre os indivíduos
Mercantil	Adam Smith	Lucro	Troca
Inspiração	S. Agostinho	Graça	Criatividade
Doméstica	Bossuet	Tradição	Reciprocidade
Opinião	Hobbes	Honra	Fama, influência
Cívica	Rousseau	Bem comum	Democracia
Industrial	Saint-Simon	Eficiência	Desempenho

“Cité” mercantil: é o mundo da lógica comercial tradicional. Não existe ontem nem amanhã. A riqueza material é a referência da grandeza das pessoas. A diferença de riqueza é compensada pela possibilidade aberta a todos de enriquecer. O custo de enriquecer é a capacidade de aproveitar as oportunidades e de assumir riscos. O valor é medido pelo “preço” a que tudo e todos estão sujeitos.

“Cité” da inspiração: é o mundo que privilegia a singularidade, o divino. É grande quem escapa à medida, quem é original. A negação dos valores “mundanos” é o sacrifício a aceitar, a forma de investimento que permite atingir o nível superior da vida inspirada aos mais corajosos (santos e artistas). A paixão que os anima é o desejo de criar, a ligação com o divino. A opinião dos outros não interessa e o indivíduo se liberta dos laços que o prendem ao mundo, como de parentesco e amizade, para desenvolver sua singularidade e

para melhor servir como mediador entre o divino e os membros da “*Cité*”. É correspondente ao “líder carismático” de WEBER (1991).

“*Cité*” **doméstica**: a grandeza de um indivíduo depende de sua posição hierárquica na corrente de relações pessoais que liga todos os indivíduos no interior de um universo extremamente ordenado, pela idade, geração, tradição. A grandeza aparece à medida que a procura do que é justo acentua a relação pessoal entre as pessoas. O indivíduo não pode se dissociar de sua participação (na família, no grupo, etc.). A punição mais severa é a exclusão do traidor. O grande valor é a lealdade.

“*Cité*” **da opinião**: o princípio superior comum é a estima manifestada pelos outros. O estado de grandeza se manifesta pelo número de pessoas que tem a mesma opinião em relação ao indivíduo (mesmo que má – como por exemplo um bandido famoso). Os indivíduos são grandes à medida que são célebres, reconhecidos. O investimento é a renúncia ao segredo, ao pessoal.

“*Cité*” **cívica**: o indivíduo deve renunciar a sua singularidade e se afastar de seus interesses particulares para procurar somente o bem comum. A importância não está no individual, mas no coletivo. A grande aspiração está na união entre as pessoas.

“*Cité*” **industrial**: é o mundo onde se encontram os objetos técnicos e os métodos científicos. A ordem desse mundo repousa na eficácia e na produtividade de seus seres. A qualidade dos grandes é a capacidade de se adequar às engrenagens de uma organização, pela previsibilidade, confiabilidade e eficiência. A dignidade das pessoas é medida pela sua qualificação. O investimento é o esforço para adquirir certa qualificação e seu retorno a longo prazo.

A clareza dos tipos ideais de cada mundo na maneira descrita por Boltanski e Thévenot foi útil para identificar, nos textos analisados, as diferentes lógicas que poderiam estar sendo invocadas. A cada ordem de justificação, ou “*cité*”, existe um mundo associado, com suas formas de equivalência entre os seres, de definição de estados de grandeza, de noção

de dignidade das pessoas, seus repertórios de temas, objetos e dispositivos pertinentes. Não se resume, portanto, a um debate de idéias, mas engaja as pessoas com os objetos que lhes servem de apoio. Assim, cada “*cité*” convoca seu mundo, com seus conceitos, seus objetos. O mundo da inspiração conhece, por exemplo, monstros, que não existem no mundo doméstico, onde existem animais domésticos, que não existem no mundo cívico, etc.

As “estruturas de legitimação” instituídas não são necessariamente compatíveis entre si. Uma pessoa “grande” numa ordem, como por exemplo, a mercantil, não necessariamente é legitimada em outro mundo, como o da inspiração (um milionário não tem necessariamente valor e pode mesmo ser desprezado perante o meio artístico).

Na sociedade moderna, com suas diferenciações, cada pessoa se defronta cotidianamente com situações onde se destacam mundos distintos onde pessoas e objetos de mundos diferentes se apresentam – os mundos se cruzam. Nessas situações, faz-se necessária uma “prova de justificação” e vemos aparecer as diversas críticas que os mundos fazem entre si. As provas de justificação são a tentativa, por um dos indivíduos engajados, de amarrar à situação objetos e indivíduos de certo mundo para “fazer valer” sua posição.

A multiplicidade de mundos pode também levar a “figuras de compromisso”, acordos feitos para suspender a diferença, sem que ela seja regrada pelo recurso às provas de um só mundo. O compromisso tenta um julgamento que se apóie em objetos de mundos diferentes: “técnicas” (objeto do mundo industrial) de “criatividade” (objeto do mundo inspirado). Os compromissos são frágeis, pois pressupõem a suspensão do julgamento pelas provas de cada um dos mundos envolvidos. Quando uma figura de compromisso se estabelece socialmente, existe a possibilidade da gênese de novos mundos de justificação.

Podemos situar o modelo de justificações proposto por Boltanski e Thévenot, num referencial mais próximo da Engenharia de Produção, através do modelo proposto por ROJOT (2002) composto de dois eixos: no primeiro eixo, consideramos a forma de racionalidade do agente individual, e no segundo eixo, o mecanismo de coordenação.

O primeiro eixo, em que consideramos a racionalidade do comportamento individual, começa, de um extremo, pelo “*homo economicus*”, indo até os modelos de racionalidade limitada (“*bounded rationality*”). A racionalidade limitada, segundo o modelo de Rojot, pode ser entendida como a incapacidade do indivíduo ser objetivamente racional quando em face de uma escolha, devido à complexidade do mundo e a incapacidade da mente humana processar todas as alternativas. Nesse extremo encontramos a “Racionalidade Limitada Procedural” (“*procedural bounded rationality*”) onde o mundo é em parte construído pelos conceitos que o agente, inconscientemente, o classifica (BERGER & LUCKMANN, 1966). O segundo eixo trata da coordenação dos indivíduos, indo do modelo de mercado, onde a coordenação é distribuída e auto-ajustada, até o modelo de organização, onde a coordenação é centralizada e planejada (WILLIAMSON, 1975). No modelo neoclássico tradicional, o mercado é o único modo de alocação de recursos que ajusta mutuamente as decisões individuais. Do outro lado, existe o reconhecimento de outras formas de coordenação, entre elas as hierarquias.

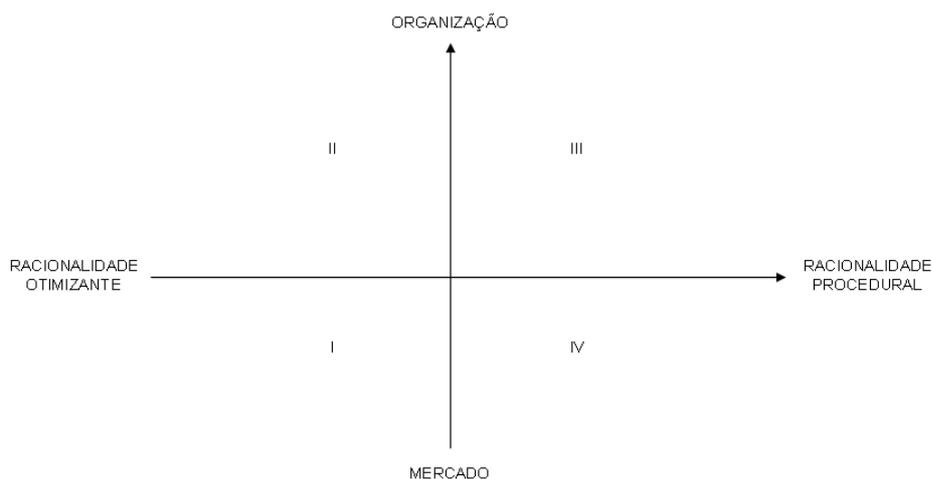


FIGURA 1.2 – Posicionamento da teoria de Boltanski e Thévenot segundo eixos: racionalidade do agente e forma de coordenação

Cruzando os dois eixos temos uma matriz com quatro quadrantes. O quadrante I é a economia neoclássica. O quadrante II mantém o postulado da racionalidade individual, estuda as formas de coordenação dentro das organizações. É o terreno, por exemplo, da Teoria da Agência e a Teoria de Custos de Transações. O quadrante IV pode ser associado às teorias evolucionárias, ao tratar da competição entre formas diferentes de racionalidade.

No quadrante III, onde encontramos relaxadas as duas restrições, ou seja, podemos ter outras formas de coordenação como a racionalidade é considerada “proceduralmente” limitada; é o campo em que encontramos os trabalhos de Boltanski e Thévenot. Nesse quadrante, o princípio básico subentendido é que é sempre necessário um acordo tácito entre indivíduos, um modelo comum, uma “convenção constitutiva”.

Como um contraponto ao modelo de Boltanski e Thévenot, procuramos utilizar o modelo de MARS (1994), oriundo da categorização de subculturas proposto por Mary Douglas (DOUGLAS, 1970).

Douglas desenvolveu um modelo, denominado “*grid-group*”, posteriormente aplicado em diversos estudos culturais. Baseado no modelo sociológico de Durkheim, o modelo procura sintetizar dimensões como o comportamento, atitudes, crenças e valores individuais como regulados e controlados por restrições, que podem ser agrupadas em dois domínios: “coesão do grupo” (GROUP) e “regulação hierárquica” (GRID). “*Group*” refere-se à capacidade do grupo de interferir nos interesses individuais do indivíduo em nome da “coletividade” do grupo. “*Grid*” refere-se a quanto uma estrutura formal de coordenação impõe suas categorias sociais nos indivíduos e o quanto fixa o comportamento considerado adequado às pessoas. O modelo é apresentado como um gráfico de quatro quadrantes, representando as possibilidades de combinação entre os dois domínios.



FIGURA 1.3 – Modelo “Grid-Group” de Douglas

Mars utiliza o modelo estruturalista de DOUGLAS (1970) para análise de desvios de conduta considerados aceitáveis pelos funcionários no exercício de suas atividades. Primeiramente, o autor reconhece que a remuneração total de um emprego não se restringe aos rendimentos vindos dos salários. Além dos rendimentos oficiais, as profissões frequentemente oferecem oportunidades paralelas de obter rendimentos (de forma legal ou não), como por exemplo, através de um segundo emprego, de gorjeta, mas também de propinas, desvios de materiais de estoque, etc. Assim, seus estudos consistiram em inverter a questão clássica colocada sobre o ambiente de trabalho, da seguinte maneira: “como os trabalhadores controlam seus chefes?”, pois a forma como é estruturado o trabalho influencia muito a natureza e a escala das oportunidades paralelas de remuneração. A vulnerabilidade das organizações a desvios no trabalho é condicionada pelas restrições impostas aos indivíduos ocupando tais funções, bem como às estruturas organizacionais informais ou semi-formais existentes. As oportunidades de desvios em trabalhos caracterizados por alta autonomia, isolamento do funcionário de outros trabalhadores, possibilidade de receber um valor além do salário se praticar algum desvio de

função e competição são diferentes daquelas de indivíduos ocupando postos controlados por outros, com limites de recursos ou favores para troca, dependentes e sem competição. Como fatores ligados à estruturação do grupo de trabalho que influem na possibilidade de desvios, o autor coloca a existência de atividades complementares, frequência de interação, separação entre o grupo e o mundo externo, entre outros (MARS, 1994).

O referencial de Mars/Douglas foi útil neste trabalho para compreender as possibilidades de desvios nas diferentes formas de estruturação do trabalho que os fiscais encontram nas posições que ocupam. Preferimos, entretanto, utilizar esse modelo de forma implícita, como por exemplo na caracterização do campo dos fiscais no terceiro capítulo, sem aplicar às diferentes formas de estruturação dos trabalhos dos fiscais os rótulos que essa tipologia propõe, pois acreditamos que poderiam ser considerados ofensivos pelos fiscais.

A escolha e utilização dos modelos foi decorrente tanto da adequação dos referenciais teóricos quanto à disponibilidade dos recursos. O estágio na *École de Hautes Études en Sciences Sociales* (EHESS), em Paris, na França, feito pelo autor¹⁴, e a aprendizagem da língua francesa sem dúvida foram determinantes para direcionar o foco para o modelo de Boltanski e Thévenot prioritariamente que ao modelo de Mars..

1.2 Metodologia

Para realizar o trabalho de pesquisa fizemos observações diretas na organização, além de várias conversas com seus integrantes. Tivemos oportunidade, em virtude da posição ocupada pelo autor no espaço social de, por quatro anos, prestar serviços na corregedoria da organização estudada e também de participar no processo de elaboração de um novo instrumento de controle da ética dos fiscais (o código de ética). Levantamos um “*corpus*” de documentos relacionados aos instrumentos de controle dos servidores, composto,

¹⁴ Apoio do programa PDEE da CAPES – Processo 1532/04-9, no período de 01/10/2004 a 30/06/2005, em Paris, sob a orientação em Paris do Prof. Afrânio Garcia.

principalmente, da legislação que criou os instrumentos de controle ora estudados, de publicações em jornais internos da organização e jornais da classe dos fiscais, onde encontramos referências aos instrumentos de controle. Os textos, mais que material de apoio, constituíram o material primário estudado; por isso sua inclusão nos próximos capítulos e não como anexos da tese. Foram realizadas entrevistas com fiscais da organização: quatro entrevistas exploratórias iniciais e, posteriormente, 17 entrevistas, que foram gravadas e transcritas para complementar os dados necessários e ilustrar os posicionamentos e os pontos de vista identificados.

1.3 Estrutura do trabalho

O texto foi organizado da seguinte forma:

A primeira parte do trabalho consiste em situar o problema de pesquisa num cenário mais abrangente, com o intuito de colocar uma visão geral de como se apresenta a temática da ética no Estado e em outros espaços a ela relacionada.

Em seguida, apresentamos a organização estudada. Descrevemos sua história juntamente com a morfologia da sua população, composta de fiscais e outras categorias de servidores. Mostramos a posição de destaque ocupada pelos fiscais na organização e as categorizações internas desses servidores.

Introduzimos, então, os mecanismos de controle, objeto desta pesquisa. Identificamos os instrumentos utilizados no controle de condutas mais relacionados aos fiscais, de acordo com a percepção dos AFRs nas entrevistas exploratórias que realizamos. Os instrumentos foram colocados na seqüência temporal em que foram criados.

Por fim, apresentamos alguns testemunhos individuais de fiscais, ilustrando as diferentes visões de mundo que permeiam o universo estudado.

Buscou-se definir a lógica, as motivações e os apoios que criaram as condições para a formação dos instrumentos de controle de conduta na organização, bem como a compreensão do como é constituída a “ética” para o conjunto de fiscais nessa organização.

Capítulo II

Cenário

No desenvolvimento desta pesquisa percebemos que não seria possível explicar a dinâmica dos mecanismos internos de controle dos servidores na Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo somente através dos fatores internos a essa organização. Neste capítulo, procuramos situar o objeto de pesquisa dentro de um cenário mais abrangente de espaços relacionados ao campo burocrático estatal e à temática da ética no Estado.

2.1 Estado

No Estado, a ética está mais tradicionalmente ligada ao controle do poder de seus representantes para evitar os conflitos entre os interesses particulares em detrimento do “Bem Comum”¹.

A limitação e o controle do poder são pressupostos inerentes do Estado de Direito. Os controles tradicionalmente encontrados consistem de um conjunto de instrumentos gerados já na Constituição do Estado para evitar o abuso de poder e a garantia dos cidadãos. Seu esquema básico é realizado através da chamada “divisão de poderes”. Podemos encontrar um conjunto de instrumentos para o controle nos âmbitos administrativo, legislativo e judiciário, atendendo à competência atribuída a cada um deles, formando um sistema de “pesos e contrapesos”, para usar uma analogia mecânica já clássica.

Entre esses instrumentos, segundo FIGUEIREDO (2001 e 2002), podemos destacar atualmente o papel das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), com sua presença constante nos meios de comunicação e os Tribunais de Contas na avaliação das políticas públicas. ARANTES (1999) nos mostra que o Ministério Público, a partir da Constituição de 1988, obteve uma maior independência em relação ao Poder Executivo para sua atuação e passou a ser um instrumento importante nesse cenário.

¹ O conceito de Bem Comum é “o princípio edificador da sociedade humana e o fim para o qual ela deve se orientar do ponto de vista natural e temporal (...)” (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 2002).

As transformações da própria forma e função do setor público influenciam em como a ética é considerada. Podemos citar como exemplo a separação entre público e privado. BOBBIO *et alii* (2002) nos ensina a origem moderna dessa distinção:

“Público e privado, afirma-se, não constituem categorias políticas para a história constitucional que antecede a Idade Moderna. Isso não significa que não existissem então as duas dimensões... (mas)... apenas que os dois tipos de atos não se configuravam como inerentes a dois pólos separados e contrapostos (o indivíduo enquanto tal e o detentor do poder político), mas coexistiam nas mesmas situações.”

Encontramos outro exemplo no tempo do governo militar, quando o peso da hierarquia era muito mais determinante no controle que durante o período estudado nesta pesquisa, “pós anos 90”, o instituto da “verdade sabida”², um dos instrumentos existentes no Estatuto dos Funcionários Públicos dos Servidores do Estado de São Paulo (EFP). Esse instrumento permitia que fossem aplicadas a um servidor as punições administrativas consideradas “mais leves” (como, por exemplo, uma repreensão), bastando apenas que o superior hierárquico tomasse conhecimento da ocorrência do fato irregular. Com a ampliação dos direitos do cidadão pela Constituição de 1988, tornou-se inadmissível a realização de um procedimento disciplinar contra um servidor sem considerar o direito de ampla defesa do acusado.

2.1.1 Mudanças na racionalidade do Estado: do Estado “burocrático” para o “gerencial”

Nos anos noventa, percebemos uma transformação na forma como foi entendido, pelos governantes, o papel do Estado em sua relação com os indivíduos. De uma

² Esse instituto é encontrado no dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo, no artigo 271 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 1968):

“Art. 271 – No caso dos artigos 253 e 254, poder-se-á aplicar a pena pela verdade sabida, salvo se, pelas circunstâncias da falta, for conveniente instaurar-se sindicância ou processo.
Parágrafo único - Entende-se por verdade sabida o conhecimento pessoal e direto de falta por parte da autoridade competente para aplicar a pena.”

visão de “indivíduo-cidadão” até então vigente, passou a ser disseminado outro modelo, onde o indivíduo é associado mais como um “cliente” do Estado. O novo paradigma, que aproxima as funções do Estado das formas encontradas na iniciativa privada, desenvolveu-se através da implantação do modelo genericamente denominado de “Administração Gerencial do Estado”, em que é maior a ênfase nos resultados em detrimento da forma como é executado o trabalho.

BRESSER (1996) nos apresenta uma visão favorável do processo de mudança na administração pública brasileira do modelo burocrático para o gerencial, no caso da mudança realizada no âmbito do governo federal brasileiro. Cabe destacar que, paralelamente a sua posição de referência intelectual nos cursos de Administração Pública, Bresser também é um ator importante do cenário político no momento das mudanças descritas. Ocupou posições estratégicas no governo da época e na implementação dessas mudanças (Bresser foi Ministro da Fazenda entre 1987 e 1988, no governo de José Sarney; Ministro no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) – no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, e Ministro da Ciência e Tecnologia, no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso³).

Segundo Bresser, o Brasil passou nos anos 80 por uma crise do “modelo burocrático” pelo qual o Estado é administrado, que teria começado já na época do regime militar, diante da incapacidade de extirpar o patrimonialismo histórico existente.

A reforma da administração pública começou a crescer significativamente no cenário internacional a partir dos anos 70, quando tem início uma crise geral dos modelos de Estado então vigentes, e que se refletiu na crítica de sua burocracia. Em consequência, nos anos de 1980, inicia-se uma grande revolução na administração pública de países com economias mais robustas em direção a uma administração pública gerencial. Os países em que a revolução foi mais profunda foram o Reino Unido, a Nova Zelândia e a Austrália.

³ Luis Carlos Bresser-Pereira. Disponível em: <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/bresser.html>, acesso em: 04/10/2007.

No Brasil, as tentativas de modernização administrativa podem ser observadas já na criação do “Departamento Administrativo do Serviço Público” (DASP) em 1937, no governo Vargas, e na reforma administrativa do governo militar, em 1967. Nesses dois “processos de reforma do Estado” encontramos a ênfase na eficiência da gestão do serviço público através da descentralização de atividades para outros modelos organizacionais mais flexíveis que os órgãos estatais da Administração Direta, tais como autarquias, fundações e empresas públicas. Esse tipo de organizações, que permitem a composição do quadro por funcionários contratados através do regime privado (celetista), aumentou a flexibilidade em áreas antes ocupadas pelo Estado, mas também facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas.

Segundo Bresser, a crise agravou-se a partir da Constituição de 1988, que levou a um “retorno aos ideais burocráticos”, na tentativa de se sanar a falha do governo militar, através de uma administração pública centralizada na administração direta, através de um “regime jurídico único” para todos os servidores. Ou seja, ainda segundo Bresser, o retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo, que dominou o país no início da “Nova República”, conjugado com uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas, consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada e injustamente acusada, defendeu-se “de forma irracional”.

Cabe aqui um questionamento a essa argumentação, baseado no arcabouço teórico que estamos utilizando nesta pesquisa: qual é a “*cité*” que Bresser está defendendo, na qual seria irracional a reação dos indivíduos que representam a burocracia? (ou, de forma complementar, qual a racionalidade da “*cité*” dos indivíduos que defendem o modelo dito “burocrático”?)

Segundo Bresser, o “modelo burocrático” só volta a ser questionado novamente no governo Collor que, entretanto, toma iniciativas equivocadas ao não tomar o cuidado de

assegurar a legalidade das medidas tomadas através da reforma da Constituição. Outra reforma do Estado surgiu em 1995 no governo Fernando Henrique. Para o aumento da eficiência, o modelo preconizado foi a descentralização através da implantação de “agências autônomas” e de “organizações sociais” controladas por contratos de gestão, mas reconhece a importância da manutenção de instituições burocráticas como a exigência de concurso ou de processo seletivo público, de um sistema universal de remuneração, de carreiras formalmente estruturadas e de um sistema de treinamento.

Entendemos importante colocar a argumentação desenvolvida por Bresser contrapondo “burocrático” e “gerencial” pois, ainda que invoque uma visão que pode ser considerada como estereotipada, destaca uma polarização de argumentos também encontrada na organização estudada.

A visão proposta por Bresser, entretanto, não é um consenso. REZENDE (2002) critica o processo de implantação da reforma gerencial, argumentando que os objetivos de ajuste fiscal e de reforma institucional da administração pública são incompatíveis. Diz esse autor que, não obstante a proliferação de processos de implementação de reformas ocorrida nos anos 90, dificilmente encontram-se alcançados os resultados esperados ou proclamados:

BORGES (2000) vai além, criticando a importação do modelo do “*homo economicus*” para o Estado – que é o paradigma da “reforma gerencial” – considerando as implicações que esse modelo acarreta na conduta dos servidores. Segundo o autor, essa transposição não é adequada para o indivíduo investido de uma função pública, pois o princípio maximizador egoísta leva à corrosão da racionalidade que a função de servidor público busca preservar. A observação empírica do caso estudado parece confirmar essa hipótese de forma que entendemos importante destacar sua argumentação:

“A nova economia política vai apontar a contradição entre a mentalidade de mercado predominante e os imperativos de solidariedade de uma sociedade de welfare, assumindo que os homens públicos se comportam da mesma forma que os agentes no mercado, isto é, maximizando suas respectivas curvas de utilidade.”

De acordo com essa perspectiva, o movimento de reestruturação dos governos na década de 80 na direção de padrões operativos mais flexíveis e orientados para o mercado foi a resposta dada por coalizões políticas conservadoras nos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE aos problemas herdados de décadas de welfarism. A resposta à "crise de caráter" do Estado implícita nessas reformas envolvia dois princípios básicos. De um lado, procurava-se adequar o comportamento maximizador à consecução eficiente de objetivos coletivos por meio de controles de mercado; de outro, através da redução do tamanho e das funções do Estado, buscava-se reduzir as oportunidades para a corrupção (...).

Contrariamente à visão conservadora, que assume o postulado da naturalidade do comportamento maximizador e auto-interessado do homo economicus, resgata-se, nesse trabalho, a crítica antropológica de Karl Polanyi à ciência econômica convencional. Para Polanyi, a mentalidade de mercado é fenômeno relativamente recente, fruto das mudanças sociais e culturais que acompanham o surgimento do capitalismo. Portanto, longe de ser natural e inerente ao ser humano, como sustenta a abordagem da escolha pública, o comportamento maximizador egoísta depende de longa construção sociocultural. Por outro lado, a partir de Weber, argumenta-se que é precisamente o fato de a burocracia pública obedecer a uma lógica completamente diversa da lógica utilitarista o que a torna útil para o setor privado. Mais ainda, dado seu insulamento em relação à sociedade, os burocratas têm a possibilidade de desenvolver preferências diversas dos agentes presentes no mercado ou mesmo de outras elites políticas (...). A construção de um ethos de serviço público baseado na confiança e no comprometimento é pressuposto da coerência corporativa e da eficiência da burocracia.

A partir dessa discussão (...) Argumenta-se que reformas do setor público baseadas na premissa do auto-interesse devem promover a desconfiança e subverter a idéia de um ethos de honestidade no serviço público, incentivando precisamente o comportamento corrupto que deveriam evitar. Além disso, os processos de flexibilização das normas de contratação e controle, terceirização e privatização promovidos por essas reformas criam novas oportunidades de corrupção. Por outro lado, a submissão da burocracia à racionalidade econômica neoclássica e sua ideologia dos livres-mercados, idéia-chave dessas reformas, intensifica a incapacidade do Estado de gerir a intervenção no social de forma adequada. Ao mesmo tempo que o sistema econômico cresce em complexidade e os efeitos socialmente desagregadores do "capitalismo flexível" de hoje ameaçam tornar-se insuportáveis, exigindo uma ação corretiva, as políticas públicas sociais são cada vez mais ineficazes ou paliativas, seja pelo reforço a uma forma de pensamento instrumental e socialmente reificante dos gestores públicos, seja pelos limites cada vez mais estreitos impostos pela hegemonia liberal à intervenção reparadora."

É interessante notar que, enquanto no campo de “*business ethics*” a ética é invocada como um contraponto à visão de mundo do “*homo economicus*”, onde a finalidade dos negócios é somente a maximização do lucro (FRIEDMAN, 1970), na “onda de moralização” da administração pública, especificamente no caso estudado, pode-se, ao contrário, associar justamente à implantação de um modelo neoliberal de governo e à racionalidade gerencial de administração do Estado – ou, para utilizarmos o referencial de Boltanski e Thévenot, a valorização da “*cité*” mercantil⁴ como princípio superior.

Se nos apegarmos aos discursos oficiais, parece que a administração da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo está voltada para a eficiência. Ninguém mais contesta a necessidade da administração utilizar da melhor maneira possível os recursos que ela dispõe e melhorar a eficácia de sua ação. A lógica gerencial está, aparentemente, já institucionalizada na organização, modificando profundamente os modos de pensar e os comportamentos dos servidores públicos. Se ainda existem dificuldades no nível da aplicação concreta, elas são imputadas à lentidão burocrática, como por exemplo, em CSILLAG (2000), onde o autor, um servidor da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, discorre uma defesa sobre o programa de modernização desenvolvido na organização estudada:

⁴ Na discussão nos parágrafos seguintes também pode ser reconhecida muitas vezes a legitimidade da “*cité*” industrial. No projeto de modernização do Estado para um modelo de “Administração Gerencial” estudado, encontramos uma ambigüidade na utilização de conceitos como “eficiência”, “interesse público”, de forma que talvez esse modelo se caracterize melhor como uma mistura das duas “*cités*”. Entretanto, é importante destacar que seus princípios são diferentes: enquanto a “*cité*” industrial existe uma temporalidade, uma preocupação de maximização de longo prazo, a “*cité*” mercantil se caracteriza pelo instantâneo, pela falta de horizonte temporal. Além disso, o resultado na “*cité*” industrial é medido de forma mais coletiva, enquanto a “*cité*” mercantil mostra uma perspectiva mais individualista.

“For the efficient and effective accomplishment of CAT’s mission, which is to collect, tax and audit, the current Administration established a new vision. A vision of modernity, that predicted the rise in the levels of CAT’s results, adequating them to the scenario we live in today. It includes market globalization, production systems with levels previously unimagined, taxpayers’ intensive computerization, the predominant spirit of partnership between clients and suppliers and an increasing level of demand from public services’ consumers, that is, the population of the State of São Paulo.”⁵

Independentemente das posições defendidas, é inegável verificarmos que essas transformações colocaram novas questões sobre o dever dos servidores públicos de responder e prestar contas⁶. Esse discurso deve ser, entretanto, tratado com cuidado. Embora se destaque uma sensível inflexão nas representações e nos valores - ao menos na alta hierarquia administrativa - o modelo administrativo tradicional não desapareceu. A administração pública nesse processo ficou presa entre duas racionalidades contraditórias: uma jurídica (que se fundamenta na “*cités*” cívica) e outra gerencial (baseada nas “*cités*” industrial e mercantil), que se opõem, mas também se combinam no funcionamento concreto. Em CHEVALLIER. & LOSCHAK (1982), encontramos uma discussão sobre a tensão existente na lógica interna da administração pública, que utilizamos como fio condutor das reflexões colocadas nos parágrafos seguintes.

2.1.2 Racionalidade Jurídica e Racionalidade Gerencial

Podemos dizer que a adesão aos princípios gerenciais é um fenômeno novo na administração pública brasileira, não obstante, já nos anos 30 e 40 o Governo de Getúlio Vargas colocar uma modernização no Estado, buscando a introdução de "métodos racionais" de

⁵ “para o cumprimento eficiente e efetivo da missão da CAT, que é de arrecadar, taxar e fiscalizar, a atual administração estabeleceu uma nova visão. Uma visão de modernidade, que previu o crescimento no nível dos resultados da CAT, adequando-os ao cenário que vivemos atualmente. Este inclui a globalização dos mercados, sistemas de produção em níveis nunca antes imaginados, intensiva informatização dos contribuintes de impostos, o espírito predominante de parceria entre clientes e fornecedores e um crescente nível de demanda dos usuários de serviços públicos, isto é, da população do Estado de São Paulo” (tradução livre do autor).

⁶ Comissão de Ética Pública do Governo Federal, **Minuta de conceitos em ética no serviço público - alguns pontos fundamentais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/etica/cursos.htm>, acesso em: 05/06/2002.

trabalho, dentro do modelo burocrático de Weber. A resistência à sua adoção não é privilégio do Estado: as empresas privadas também resistiram por muito tempo à introdução de novos métodos voltados para modificar o estilo de administração personalista das empresas familiares.

Na administração pública, alega-se que os valores encontram obstáculos suplementares e específicos, pois a administração pública é construída sobre princípios diferentes. Seu objetivo não é a produtividade, mas o serviço ao público. Antes de procurar a eficácia, a administração é cobrada de cuidar da regularidade (em oposição à irregularidade no sentido de “contra as regras”, e não de “inconstante”) de suas atividades. Assim, a lógica gerencial foi muitas vezes considerada inaplicável à administração pública na medida em que seria contrária a sua finalidade própria; daí o porquê das grandes resistências à sua implantação.

A conversão da administração pública ao modelo gerencial resulta de uma modificação do sentido das instituições públicas. Primeiramente, a posição da administração pública na sociedade mudou. Suas funções se expandiram além das atribuições de controle, assumindo muitas vezes o papel de agentes econômicos em atividades consideradas "estratégicas". Na medida em que começam a participar do mercado, as empresas públicas tendem a interiorizar, ainda que parcialmente, a lógica da competitividade e de rentabilidade que é aquela do mercado. Como os recursos são limitados, a administração passou a ser cobrada de empregar eficientemente seus recursos, de definir os objetivos prioritários, de evitar os desperdícios.

O modelo administrativo tradicional, na crítica da “*citê*” mercantil, mostrou-se incapaz de fazer face às novas demandas. A rigidez, o formalismo, a lentidão que são os sinais distintivos desse modelo são incompatíveis com as novas funções que, segundo essa outra racionalidade, exige flexibilidade, facilidade de adaptação, rapidez de reação. O modo de funcionamento burocrático, que visa originalmente preservar a estabilidade dos equilíbrios

sociais, é tachado de obsoleto, aparecendo como um freio que precisa ser desbloqueado, um obstáculo a ser retirado, para que a administração pública possa cumprir seu papel.

Ao mesmo tempo, o sistema de legitimação sob o qual a administração pública se apoiava começou a perder sua pertinência: a obediência escrupulosa à lei não é mais considerada suficiente para dar à ação administrativa uma fundamentação incontestável. Apoiada por um sistema jurídico e um poder político cada vez mais contestados, a administração pública tem então que se legitimar por si só, precisa provar que age da melhor forma possível para o interesse coletivo. A prova vem cada vez mais de objetos que povoam o mundo industrial, como por exemplo, a qualidade dos métodos de gestão utilizados. A administração tende a sair de uma legitimação extrínseca, baseada em uma ordem político-jurídica que a engloba, para uma legitimação intrínseca, fundada sobre o conteúdo das operações que ela executa.

A difusão dos valores gerenciais na função pública se favorece pelo esmaecimento das demarcações que separam tradicionalmente o público do privado. A circulação de uma elite em postos na alta administração pública e no mundo dos negócios é um motivo que pode ter facilitado a entrada de representações de interesses e receptividade da administração pública a valores sociais dominantes no mundo empresarial. Os meios de comunicação também têm destaque nesse processo, ajudando a atribuir a uma “opinião pública”, reiterada até se tornar verdadeira, o papel que se espera do Estado.

O antigo postulado, segundo o qual a administração pública não pode ser medida em termos de eficácia, vai progressivamente dando espaço à idéia de que a administração deve ser cobrada, tal como as empresas privadas, de procurar a produtividade e racionalizar seus métodos de trabalho buscando ajuda nas técnicas modernas de organização e de decisão. Desta forma, nada mais se opõe a que sejam transpostos os princípios e instrumentos das empresas privadas à administração pública – “com a reserva de adaptações

necessárias”. Essa mudança de mentalidade é anunciadora de profundas mutações, de uma revisão dos valores, estruturas, finalidades e métodos correntes.

Os efeitos da introdução da visão gerencial na administração pública podem ser vistos pelo menos segundo duas problemáticas diferentes: é possível considerar a visão gerencial como um modelo específico de organização, sustentado por uma racionalidade própria, radicalmente diferente da racionalidade jurídica que inspira o modelo burocrático, e a qual se opõe radicalmente. Como a administração pública brasileira está estruturada segundo o último modelo, a introdução do modelo gerencial criaria uma contradição antagônica: ela seria o teatro de um conflito entre duas racionalidades antinômicas, exercendo forças opostas, e o embate resultaria no desaparecimento de uma racionalidade ou outra.

Essa explicação não apresenta um resultado satisfatório. Como o modelo burocrático, o modelo gerencial é um "tipo ideal", que não existe realmente na sua forma "pura", e sua tradução concreta supõe sempre um compromisso com o real. A crítica dos defensores do modelo de administração gerencial enfatiza os compromissos do modelo burocrático brasileiro com o patrimonialismo anteriormente existente. Porém, o modelo de racionalidade jurídica encontrado sempre foi receptivo a considerações da eficácia de suas práticas. Da mesma forma, as propostas de implantação do modelo gerencial reativam certos aspectos do funcionamento da burocracia.

Assim, ao contrário do colocado primeiramente, a racionalidade gerencial não substitui puramente a racionalidade jurídica (ainda mais porque somente se introduz através da segunda), mas, mais que um conflito de racionalidades, talvez seja melhor compreendido como um cruzamento (no sentido biológico) ou mistura.

De um lado, a racionalidade jurídica sobre a qual se apóia a organização tradicional é remodelada sob a influência de conceitos gerenciais. De outra parte, a racionalidade gerencial somente se aplica à custa de adaptações destinadas a torná-la

compatível com o substrato jurídico no qual repousa a ação administrativa. Esse equilíbrio, instável, cria uma tensão dinâmica na administração pública.

O modelo gerencial, na medida onde pretende promover novos modos de ação e novos modos de pensamento, inscreve-se como uma ruptura radical em relação aos pressupostos que fundamentam o modelo tradicional de administração. No entanto, as duas visões contraditórias têm uma tendência de opor os conceitos de racionalidade e normatividade, sendo reconhecido o primeiro valor como exclusivo do modelo gerencial e o segundo, pertencente ao modelo tradicional de administração. A visão dicotômica repousa sobre uma concepção redutora de racionalidade de um lado e de norma de outro. Ela perde a consistência quando admitimos que a racionalidade técnico-econômica não é senão uma entre outras formas de racionalidade e que existem outras normas além das jurídicas. Nesse sentido, o trabalho de Boltanski e Thévenot mostrou-se especialmente esclarecedor para esta pesquisa: o modelo de “*cités*” na direção das diferentes racionalidades, e o conceito de “convenções” para os diferentes níveis de normatividade implícitos para que ocorram as relações sociais.

O modelo tradicional burocrático não é, portanto, menos racional que o modelo gerencial, ele apenas destaca uma racionalidade diferente. O modelo gerencial, longe de ser livre de regras e princípios, é precisamente a concretização da visão normativa gerencial e suas “leis” podem ser tão restritivas quanto às burocráticas.

Apresentando, a partir de uma perspectiva de “tipos ideais”, as oposições significativas entre esses dois modelos de administração e os dois tipos de racionalidade que os apóiam, podemos colocar alguns traços distintivos marcantes da passagem de um para o outro. A legitimidade fundada sobre a “regularidade” dos procedimentos, adotados em conformidade com a lei, as condutas e os comportamentos, substitui-se por outra legitimidade, fundada sobre a eficácia das ações empreendidas e a capacidade de atender os objetivos estabelecidos preliminarmente. A primazia dos meios, em um sistema que privilegia a estabilidade das

estruturas formais da organização, dá lugar à primazia dos objetivos, em um sistema que valoriza a mudança, a inovação e a mobilidade.

No contexto da administração pública brasileira, legatária das tradições européias de modelo de Estado, o Direito representa não somente o instrumento por excelência da organização, mas a linguagem na qual se exprime a ideologia dominante. Tem-se que é racional aquilo que se conforma às normas jurídicas previamente colocadas.

Na medida em que a administração se vê no papel de um agente ativo de mudança social numa sociedade em plena mutação, na medida em que o interesse social se aprecia em termos de eficácia, na capacidade de atingir seus objetivos de transformação, na medida em que a linguagem econômica assume uma posição dominante, uma racionalidade técnico-econômica, fundada sob as noções de custo, produtividade, eficiência substitui-se naturalmente a racionalidade jurídica: é racional o que se adéqua aos fins desejados.

Recuperando as categorias de Weber, a racionalidade jurídica representa a "racionalidade em relação aos valores", enquanto a racionalidade gerencial pode ser identificada como a "racionalidade em relação aos objetivos".

Essas mudanças na lógica das relações do Estado, em especial com seus integrantes, chamaram-nos a atenção para o processo de limitação do poder dos servidores públicos através dos chamados “controles internos”, onde a crise decorrente do confronto entre as diferentes racionalidades também se manifesta. Como controles administrativos ou “internos”, focamos neste trabalho nos diferentes instrumentos que fazem parte da estrutura administrativa da organização estudada, cuja função é verificar a sujeição dos servidores públicos às normas existentes e garantir a regularidade da atuação dos servidores (GROISMAN & LERNER, 2000).

A mutação das regras tem por efeito privar o “juiz administrativo”, responsável pela execução do controle interno, de fundamentos sólidos sobre os quais ele tradicionalmente

se apoiava para exercer o controle administrativo. A função desse ator é controlar a conformidade dos atos jurídicos ou materiais da administração às normas gerais editadas pelo legislador, de velar para que os atos administrativos se inscrevessem inteiramente no quadro normativo traçado pela lei. Com as modificações profundas decorrentes da entrada da racionalidade gerencial, a função de controle interno modifica-se. Não se pode mais se referir somente à lei para apreciar a legalidade da ação administrativa, pois cada vez mais são invocados outros princípios, como o da eficiência, por exemplo, como justificativa para os atos administrativos. Os outros princípios, sempre associados a um “interesse geral”, podem acabar por se constituir como “o” princípio de legitimação do poder administrativo.

No ambiente de fiscalização, onde o risco do intervencionismo dos agentes econômicos é mais acentuado, as necessidades de uma nova capacidade de ação estratégica e flexibilidade podem criar uma incompatibilidade maior com as restrições tradicionais de legalidade. A maestria adquirida pelos diferentes atores no controle dos seus processos de trabalho dificulta ainda mais a concepção clássica do controle jurisdicional ligada à racionalidade jurídica. Os mecanismos de controle interno passam a ter simplesmente um papel de legitimar aquilo que a própria administração diz que é certo. As técnicas de controle tradicionais passam a se mostrar inadequadas para apreciar a regularidade de disposições, tendo um caráter operacional muito marcado por temas pontuais.

Voltando ao objeto desta pesquisa, que é a compreensão das transformações que estão ocorrendo nos controles administrativos internos da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo para se adaptar às novas lógicas que a administração pública atualmente se depara, percebemos que esta discussão nos revelou uma pluralização nas racionalidades que sustentam esses controles, que pode ser estendida para além dos limites da organização.

Encontramos fatores externos que definem o modo de produção dos novos instrumentos para o controle e limitação do poder dos servidores que vêm sendo adotados na

organização pesquisada⁷. Esses fatores invocam outras racionalidades, além da gerencial já apresentada. Na busca de dar conta das necessidades desse cenário mais abrangente, propusemos, nesta pesquisa, mostrar como foi realizado o processo de construção dos instrumentos de controle dos desvios de conduta considerados.

2.2 Meios de comunicação

O primeiro espaço relacionado ao campo burocrático estatal e à temática da ética a ser considerado é o dos meios de comunicação. Esta pesquisa foi realizada em um momento em que os meios de comunicação passam a ter, em relação ao período da ditadura militar, uma maior facilidade para apresentar os conflitos de interesse. A publicação dos primeiros escândalos de corrupção, como, por exemplo, o das mordomias (MOLICA, 2005), ainda no governo do general Geisel, foi um importante passo na mobilização das pessoas e das entidades civis.

As imagens apresentadas pelos meios de comunicação trazem em seu bojo um clamor por moralidade, por ética, despertando-nos um grande interesse pelos problemas de corrupção.

Antes, porém, de se examinar o fenômeno “escândalo de corrupção”, é necessário melhor esclarecê-lo. Para começar, o fenômeno “escândalo”, da alçada da “*cité*” da opinião muitas vezes é confundido com o fenômeno “corrupção”, neste trabalho mais relacionado ao espaço cívico. Entretanto, nem todo caso de corrupção se transforma em escândalo, e nem todo escândalo é caso de corrupção; existe um certo grau de independência entre os dois fenômenos.

⁷ Como exemplos das novas formas institucionais temos: códigos de ética, ouvidoria, corregedoria, etc.

Dessa independência, podemos encontrar notícias errôneas que se transformam em escândalos, como nos casos da “Escola Base”⁸ e do “Bar Bodega”⁹. Nos dois casos, depois que a reputação dos envolvidos no escândalo havia sido destruída, restou comprovado que os mesmos não tinham participação nos fatos denunciados ou mesmo que não havia ocorrido o denunciado. Os dois casos se explicam, em parte, pela própria dinâmica da mídia investigativa que se alimenta de escândalos e na ânsia de publicá-los, às vezes não toma os cuidados necessários para a confirmação dos dados.

Isso posto, consideramos conveniente esclarecer melhor as diferenças entre os conceitos de escândalo e de corrupção, ainda mais porque encontramos a influência dos meios de comunicação na criação dos mecanismos de controle estudados: diretamente no processo de criação da corregedoria dos fiscais, pela influência da publicação de um escândalo de corrupção envolvendo um fiscal acusado de recebimento de propinas na mobilização da classe para a criação da corregedoria, e indiretamente na criação da Ouvidoria e do Código de Defesa do Contribuinte. Para esclarecer esses conceitos, citamos CHAIA & TEIXEIRA (2001):

⁸ O jornal Folha de S.Paulo, em edições de março de 1994, levado por falsas informações policiais, noticiou supostos casos de abusos sexuais contra crianças matriculadas na escola Base. O escândalo começou quando duas mães informaram à polícia que os filhos teriam sido vítimas de "estupro e atentado violento ao pudor", praticados pelos donos, professores e pessoas ligadas à escola. O delegado assistente do 62º DP Edécio Lemos, sem averiguação, tornou pública a denúncia, divulgada também por outros órgãos de imprensa. Provada a falsidade da acusação, o inquérito foi arquivado na Justiça. A Folha da Manhã S.A., editora do jornal Folha de S.Paulo foi condenada a pagar indenizações que somaram mais de um milhão de reais, por danos morais, aos três responsáveis pela escola Base, Ichshiro Shimada, Maria Aparecida Shimada e Mauricio Monteiro de Alvarenga. Os três responsáveis pela escola já haviam processado a Fazenda do Estado e o delegado Edelson Lemos, condenados em primeira instância a pagar a cada um dos autores R\$ 250 mil. O juiz Bezerra Filho disse na sentença que o jornal agiu com "irresponsabilidade", pois ampliou "declarações do despreparado delegado de polícia, infelizmente alçado pelo jornal a seu informante indiscutido". (MAGALHÃES, 2003).

⁹ Na madrugada de 10 de agosto de 1996, criminosos assaltaram uma choperia chamada Bodega, no bairro de Moema (região nobre de São Paulo) e mataram a estudante de Odontologia Adriana Ciola, de 23 anos, e o dentista José Renato Posada Tahan, de 25. O caso teve grande repercussão na mídia e comoveu a opinião pública do Estado, ainda mais que o crime aconteceu em plena época da campanha eleitoral à Prefeitura de São Paulo, o que não deixou de ser explorado pelos adversários do candidato apoiado pelo governo do Estado, que também foi criticado por inoperância ao combate à criminalidade. Pressionada, 15 dias após o evento criminoso, a polícia apresentou aqueles que seriam os responsáveis pela morte das vítimas: cinco jovens negros e pobres, moradores da periferia da região da Grande São Paulo. Expostos à imprensa como animais bravios, algemados e com placas dependuradas em seus corpos, indicando números, foram fotografados, filmados e entrevistados por dezenas de repórteres de rádios, tevês, jornais e revistas. Os acusados, entretanto, foram depois colocados em liberdade, pois o Ministério Público não encontrou suficiência de elementos de prova nos autos, no sentido de indicar suas participações no crime, identificando ainda sérios indícios de que teriam confessado o delito sob os mais cruéis métodos de tortura. Só então a imprensa deu-se conta de que havia embarcado na versão apresentada na infeliz investigação realizada pela polícia (CRUZ, 2008).

“Frequentemente escândalos e corrupção são confundidos, porém são fenômenos distintos e a relação entre os dois é variável. Sherman (...) comenta que o escândalo envolve “estágios de desenvolvimento: revelação, publicação, defesa, dramatização, execução (julgamento) e rotulação”. Para Thompson (2000), “scandal’ refers to actions or events involving certain kinds of transgressions which become known to others, and sufficiently serious to elicit a public response”. A emergência de um escândalo depende do conhecimento de outros, envolvendo um grau de conhecimento público sobre as ações e acontecimentos e a transformação desse conhecimento em ‘making public’ e ‘making visible’, através dos quais estas ações se tornam conhecidas dos outros. Nesse sentido, é crucial o papel da comunicação midiática na divulgação e publicização de vários escândalos. Uma das características da comunicação midiática é a possibilidade de divulgar e de circular informações referentes a um determinado escândalo numa esfera que transcende o tempo e o espaço da sua ocorrência. O escândalo pode se espalhar rapidamente e de maneira incontrolável, sendo difícil reverter o processo, tanto que uma das conseqüências imediatas do escândalo político é o prejuízo que traz à reputação dos indivíduos envolvidos, portanto esse é um risco que sempre está presente quando um escândalo irrompe. Thompson considera que a reputação possui um ‘symbolic power’, pois é um recurso que os indivíduos podem acumular, cultivar e proteger.”

SCHILLING (1999), no artigo intitulado "O Estado do mal-estar: corrupção e violência", argumenta que nos dias atuais o que prevalece nos noticiários são crimes envolvendo corrupção, tema presente na agenda política internacional e no Brasil a partir dos anos 80 e 90. A autora equipara a corrupção a uma forma de violência, com uma característica central: o exercício de influência concebido como "uma relação de forças entre as partes envolvidas a se equilibrar".

É importante perceber que são necessárias condições adicionais para que atividades corruptas se constituam em escândalos: a corrupção precisa ser descoberta para se tornar escandalosa, pois se as atividades de corrupção permanecerem escondidas dos outros estarão protegidas de uma futura investigação pública, e somente serão denunciadas se os outros (não-participantes) considerarem tais violações suficientemente sérias e importantes para serem reveladas e expressarem uma vigorosa desaprovação daqueles atos.

Portanto, a articulação pública do discurso denunciatório é a condição final para que uma corrupção se transforme em um escândalo. Dito de outra forma, um escândalo só

existe se tiver um “público” e, mais ainda, que o público exprimir publicamente sua desaprovação.

DE BLIC & LEMIEUX (2005) colocam que o escândalo pode ser interpretado como um “revelador” das relações de força e das estruturas que preexistem a ele. Visto dessa forma, o escândalo pode nos atrair a atenção para a questão: “em que o escândalo revela da ordem pré-existente?”. Outra visão sobre os escândalos é observá-lo como um momento de transformação social, pois, dado um escândalo, jamais as coisas continuam como estão. O escândalo conduz a reposicionamentos, a uma “redistribuição de cartas” institucionais, a reformas organizacionais, à produção de novos dispositivos legais, à validação coletiva de práticas inéditas. Segundo DAMPIERRE (1954: p.12), o escândalo é um teste sobre os valores transgredidos que permite à sociedade considerada determinar se reafirma sua validade ou demonstra sua obsolescência. No fim de tal teste, alguma coisa muda. Dispositivos organizacionais e formas de agir são confirmados ou descartados.

Percebem-se mudanças na reação da sociedade brasileira aos casos de corrupção e desmandos por parte das autoridades públicas, principalmente após a gestão do presidente Fernando Collor de Mello. Institucionalmente, desde a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), cabe ao Ministério Público, dentre outras funções, “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social”. Agindo nesse sentido, os procuradores ganharam destaque e transformaram-se, aos olhos da população, em paladinos da justiça e benfeitores dos cidadãos (CHAIA & TEIXEIRA, 2000).

A mídia também adquire importância nesse momento, pois, além de contar com maior liberdade para se expressar, o jornalismo assume uma postura investigativa: denunciando, criando fatos e atuando em muitos casos como colaborador do Ministério Público e da Polícia. O papel da mídia, por exemplo, em exibir as cenas de violência de um grupo de policiais militares na favela Naval em Diadema - SP, provocou uma desaprovação que levou a

conseqüências muito mais importantes que somente a deflagração da investigação criminal ou a rápida expulsão dos envolvidos. A própria mudança da competência para processar e julgar os policiais militares nos crimes contra a vida, que já havia sido alterada após o Massacre do Carandiru e passou a ser da Justiça Comum deixou de ser questionada. Nesses casos, a ressonância da divulgação dos fatos em horário nobre foi um dos motivos para os resultados alcançados. É inegável, portanto, o papel importante para a democracia e para o próprio respeito dos direitos civis que a imprensa desempenha.

Encontramos um verbete no site “WIKIPEDIA (2007) que cita, desde o início do governo do general Ernesto Geisel (1974) até o governo Lula (a partir de 2003), 144 casos de escândalos políticos publicados nos meios de comunicação.

O grande número de escândalos recentemente noticiados pode ser em parte explicado pelo aumento da liberdade de imprensa e da importância do jornalismo investigativo desde os anos 70 (SCHUDSON, 1995), bem como devido a outros fatores que também influenciam nos resultados, tais como a inovação em instrumentos de controle dos atos políticos e administrativos, exemplos da nova dinâmica nas CPIs e no MP.

Por fim, reforçamos que o aparecimento de "escândalos midiáticos" possui pontos positivos e negativos. Por um lado, a divulgação dos escândalos provoca aumento da fiscalização das atividades políticas, forçando que sejam criados instrumentos para seu controle. Por outro, a cobertura dos escândalos pode levar à generalização dos "maus exemplos" de políticos, provocando descrença nas instituições, consideradas como inoperantes e custosas (CHAIA, 2001) ou o massacre da imagem de um inocente.

TABELA 2.1 – Escândalos políticos por governo, segundo WIKIPEDIA (2007)

Governo	Nº. de casos
Governo Geisel (Ernesto Geisel) (1974-1979)	6
Governo Figueiredo (João Baptista Figueiredo) (1979-1985)	11
Governo Sarney (José Sarney) (1985-1990)	6
Governo Collor (Fernando de Collor de Mello) (1990-1992)	17
Governo Itamar Franco (Itamar Augusto Cautiero Franco) (1992-1995)	2
Governo FHC (Fernando Henrique Cardoso) (1995-2003)	40
Governo Lula (Luiz Inácio Lula da Silva) (desde 2003)	62

Destacamos dois casos do conjunto apontado: os casos da “Máfia das Propinas” ou “Máfia dos Fiscais da Prefeitura de São Paulo”, ocorrido em 1998; e da “Máfia do Propinoduto”, dos fiscais do Rio de Janeiro, em 2002. Tais casos retrataram esquemas organizados de corrupção, onde encontramos fiscais envolvidos como atores centrais. Cabe destacar que nenhum desses dois casos teve qualquer relação com a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Entretanto, a criação da Ouvidoria, em 1999 e do Código de Defesa do Contribuinte, em 2003, ainda que não possa ser imputada diretamente a esses escândalos contemporâneos, sem dúvida sofreu a influencia da mobilização que os mesmos causaram.

O escândalo da “Máfia das Propinas” (CARDOZO, 2000) começou quando a empresária Soraia Patrícia da Silva tentou abrir uma academia de ginástica na região dos Jardins, na cidade de São Paulo, no final de 1998. Para abrir seu empreendimento, a empresária alugou um imóvel que, descobriu depois, tinha sido construído sem planta aprovada, ou seja, estava em situação irregular na Prefeitura. Identificada a irregularidade, os fiscais da Prefeitura fizeram a proposta de expedir o alvará de funcionamento para sua academia em troca de uma propina de 30 mil reais. Soraia fingiu que iria pagar a propina, mas procurou o Ministério Público e a imprensa. Em dezembro de 1998, Soraia encontrou-se com o chefe da fiscalização da Regional de Pinheiros, Marco Antonio Zeppini, portando uma câmara escondida, cedida pela Rede Globo de Televisão. Zeppini recebeu os cheques e foi preso em flagrante, e a matéria foi

veiculada pelo “Jornal Nacional”. Além dos cheques de Soraia, foram encontrados na mesa de trabalho e no carro do fiscal cheques, dinheiro e documentos, indicando a existência de um esquema estruturado envolvendo outras pessoas.

O Ministério Público continuou a investigação e abriu uma linha de comunicação disponibilizando nos meios de comunicação um número de telefone para receber informações a respeito do caso. Obtiveram-se 443 denúncias até o início de 1999. As denúncias indicaram o envolvimento de outras autoridades – supervisores, administradores regionais, secretários municipais e vereadores e foi necessário criar uma “força-tarefa” para dar conta do volume de trabalho gerado e fazer as investigações de forma integrada. Para coordenar o grupo, formado por promotores, delegados, investigadores e procuradores municipais, foram designados os delegados Romeu Tuma Jr. e Naief Saad Netto.

O vereador do Partido dos Trabalhadores (PT), José Eduardo Cardozo, que já havia sido o presidente de uma CPI sobre irregularidades na fiscalização do comércio ambulante na Administração Regional da Sé, propôs a formação de uma CPI. O primeiro requerimento para sua instauração foi rejeitado em fevereiro de 1999 pelos vereadores governistas, que formavam a maioria na Câmara. Isso causou uma grande pressão dos meios de comunicação (inclusive com a publicação de uma foto de três vereadores governistas rindo). Em março, um segundo requerimento para instaurar a CPI foi aprovado por unanimidade pelos 53 vereadores presentes na seção (de 55 vereadores que integram a Câmara de Vereadores de São Paulo).

Quanto ao “Escândalo do Propinoduto”, segue um resumo dos fatos apresentados nos meios de comunicação (RICARDO, 2005):

“O chamado escândalo do propinoduto se tornou público em 28 de dezembro de 2002, numa nota publicada na coluna de Anselmo Góis, no GLOBO. O Ministério Público e a Polícia Federal estavam investigando quatro funcionários da Secretaria de Fazenda do Rio e quatro auditores da Receita Federal. Eles eram suspeitos de extorsão, lavagem de dinheiro e remessa

ilegal de divisas para o exterior. Ao todo, os oito acusados teriam depositado US\$ 33,4 milhões em contas no Discount Bank and Trust Company, na Suíça.

Com o aprofundamento das investigações, o número de suspeitos cresceu, abrangendo 22 pessoas, entre elas, Rodrigo Silveirinha, subsecretário de Administração Tributária da Secretaria Estadual de Fazenda durante a gestão de Anthony Garotinho. Nessa lista também estavam os empresários de futebol Reinaldo Menezes Pitta e Alexandre Silva Martins, acusados de enviar o dinheiro do esquema do propinoduto para paraísos fiscais no exterior, através de suas empresas.

O esquema envolvia basicamente irregularidades na fiscalização de empresas e na aplicação de multas. Todos os suspeitos tiveram os sigilos fiscal e bancário quebrados e os bens indisponibilizados pela Justiça. Com o fim das investigações, os 22 acusados foram condenados a 248 anos e meio de prisão. Eles, no entanto, recorreram e atualmente aguardam julgamento em liberdade.”

Além desses dois casos de esquemas organizados de corrupção, periodicamente encontramos noticiados casos de fiscais que são flagrados em atos de concussão¹⁰ ou de recebimento de propinas, resultado de denúncias onde se encontra normalmente a colaboração dos meios de comunicação.

Procuramos, nesta seção, mostrar como os meios de comunicação, através os escândalos de corrupção que denuncia, pode influenciar na dinâmica do processo de elaboração dos mecanismos de controle estudados. Entretanto, não é só a mídia que influencia na preocupação atual com a ética na administração pública, como veremos a seguir.

2.3 Organizações Internacionais

A preocupação com a ética na administração pública é uma temática que pode ser encontrada na agenda de organizações internacionais muito diversas, desde órgãos supranacionais como Banco Mundial (BIRD), Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Organização para Cooperação e Desenvolvimento

¹⁰ BRASIL. **Decreto-Lei n.º 2.848**, 7/12/1940 (Código Penal Brasileiro). Concussão: Art. 316 – “Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida.”

Econômico (OCDE), até organizações não-governamentais como a Transparência Internacional.

Verificou-se na literatura pesquisada que a ética foi recolocada na agenda dessas organizações internacionais principalmente a partir dos anos 90. Segundo a *U.S. Agency for International Development (USAID)*¹¹, por exemplo, o fim da guerra fria mudou a ênfase de governantes para o comércio internacional e o desenvolvimento, ambos prejudicados com o problema da corrupção. Esta instituição começa, a partir de 1996, a fazer esforços através de seus escritórios regionais para combater a corrupção via programas e publicações.

Anteriormente, nos anos 60 e início dos anos 70, os mecanismos de controle se resumiam praticamente nos controles clássicos dos diferentes poderes. No momento anterior, encontramos posicionamentos considerando a corrupção de forma ambígua ou até mesmo benéfica, como um “azeite que faz mover as engrenagens emperradas da administração” (LEFF, 1964; HUNTINGTON, 1968, *apud* CARRARO, FOCHEZATTO & HILLBRECHT, 2006)¹².

O aumento do número de acordos internacionais após os anos 90¹³ exemplifica o crescimento da importância desse tema. Entre os principais acordos internacionais citamos a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (Organização dos Estados Americanos, 1996), a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Estrangeiros em Transações

¹¹ Como podemos verificar no livro: “CENTER FOR DEMOCRACY AND GOVERNANCE. **A handbook on fighting corruption**. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development, p. 3, 1999. (Technical Publication Series.)”

¹² “O debate na literatura de economia da corrupção sobre o efeito da corrupção ainda é controverso. De um lado, existe a escola da corrupção como promotora de eficiência, inspirada, principalmente, pelos trabalhos de Leff (1964) e Huntington (1968) cujo pensamento argumenta que a corrupção acelera o crescimento econômico pelo seguinte motivo: a existência de um aparato institucional ineficiente, lento, moroso na tramitação de documentos, processos ou liberações pode gerar um custo adicional para o investidor que se vê preso na armadilha da lentidão burocrática. Neste caso, a corrupção agiria como um óleo azeitando as engrenagens emperradas da burocracia estatal, agilizando a tramitação de novos investimentos que resultaria em maior crescimento econômico. Seguindo este mesmo pensamento, e partindo do ponto de vista do bem-estar econômico, em um “*second best*” mundo com existência *a priori* de incentivos distorcidos, a adição de mais distorção, como por exemplo, a corrupção, poderia aumentar o bem-estar.”

¹³ O Brasil é signatário em todas essas convenções internacionais (A participação do Brasil em convenções internacionais sobre o combate à corrupção, 2006).

Comerciais Internacionais (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 1997), a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Organização das Nações Unidas, 2003). Especificamente na administração tributária, temos a Carta-documento “Atributos mínimos necessários para uma administração tributária sadia e eficaz” (Centro Interamericano de Administrações Tributárias, 1996), culminando com o desenvolvimento de uma ferramenta para ajudar o desenvolvimento e implantação de um código de ética (Centro Interamericano de Administrações Tributárias, 2005 apud SOARES,2006).

Realizamos um levantamento de artigos produzidos por essas organizações a respeito do combate à corrupção, através de uma pesquisa exploratória nos “*sites*” de algumas dessas entidades internacionais mais representativas. Encontramos nessas fontes um extenso repositório com mais de 3.000 referências de livros, jornais e artigos (OECD Observer, 2000). O objetivo no momento da realização do levantamento, num momento ainda exploratório, baseou-se na acessibilidade do material e no reconhecimento do que havia de produção. Foi feita uma seleção dentre os documentos disponíveis na Internet fundamentada nesses critérios. Encontramos uma predominância em trabalhos com enfoque em modelos econômicos e enfatizando características sociais e antropológicas.

Os documentos selecionados foram classificados em seis categorias: Brasil e América Latina, “*Business Ethics*”, estatísticos, fiscalização e tributos, modelos econômicos e “sociológicos e antropológicos”.

Os textos do grupo “Brasil e América Latina”, embora possam apresentar aspectos sobre corrupção, foram colocados mais para caracterizar a visão sobre a região em aspectos relacionados à corrupção; os textos de “*Business Ethics*” enfocam o aspecto da corrupção não necessariamente dentro do ponto de vista central deste trabalho (corrupção no serviço público), mas foram selecionados por colocar situações paralelas entre o comportamento de funcionários dos setores privado e público; os artigos “estatísticos” mostram

dados descritivos obtidos através da análise de pesquisas; trabalhos em que o enfoque é predominantemente através de modelos matemáticos econômicos foram colocados no grupo “modelos econômicos”, enquanto os que apresentam um caráter mais descritivo nas discussões teóricas foram enquadrados no grupo “sociológicos e antropológicos”. Nos dois grupos, encontramos o maior número de trabalhos; e os artigos cujos temas estão mais diretamente relacionados à fiscalização e tributos foram colocados na classificação “fiscalização e tributos”.

Cabe destacar que este foi o primeiro movimento do autor nesta pesquisa para o seu desenvolvimento. É interessante notar a influência, muitas vezes inconsciente, das organizações internacionais no processo de construção dos paradigmas para o processo de construção “interna” da organização estudada; também cabe ressaltar a predominância quase absoluta da literatura em língua inglesa nesse momento. Após a pesquisa bibliográfica inicial continuamos com outros levantamentos específicos conforme o desenvolvimento da pesquisa, inclusive em relação a trabalhos sobre corrupção. A esse respeito, destacamos as revisões de HOPKIN (2002), LAMBSDORFF (1999) e AIDT (2003).

No período “pós anos 90” verificamos que partiram principalmente do governo federal as primeiras iniciativas da administração pública brasileira para abordar a questão da corrupção. Só depois essas iniciativas foram se disseminando para outras esferas da federação. Um dos deflagradores dessas iniciativas parece ter sido a participação do Brasil como signatário nos acordos internacionais citados, pois a maior parte dos instrumentos de controle internos foi desenvolvida depois dos acordos e parecem apresentar uma consonância com os requisitos que estes acordos demandam. Mas os mecanismos de controle estudados neste trabalho podem ser remetidos a modelos desenvolvidos ou disseminados pelas organizações internacionais que exemplificamos.

Como vetores para a difusão dos conceitos e modelos preconizados por tais instituições, podemos citar cursos e encontros para formação realizados através da aliança com

instituições internacionais, tanto pela circulação dos alunos¹⁴ como pela circulação dos instrutores. Por exemplo, o “Encontro para a Promoção da Ética no Serviço Público”, realizado em 1997 em Brasília, pelo Conselho de Reforma do Estado (do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) teve como palestrantes: F. Gary Davis – Diretor da Repartição dos Estados Unidos da América para a Ética no Governo; Gerald A. Caiden – Universidade da Califórnia do Sul; e Peter Unwin – ex- Subsecretário Geral (Econômico) da Comunidade Britânica, palestrante da *Transparency International* e do Banco Mundial.

Outra conferência internacional do período, que podemos citar como contraponto, pois fora realizada por atores políticos da oposição ao governo, é o Seminário “Experiências Internacionais da Ação do Estado e da Sociedade Civil no Combate à Corrupção”, realizado pelo “Instituto Cidadania”. O instituto, que foi apresentado no evento, era composto entre outras pessoas por Luiz Inácio Lula da Silva, José Dirceu de Oliveira e Silva, Aristides Junqueira Alvarenga, Modesto Carvalhosa¹⁵ e Marcio Thomaz Bastos, que fizeram as apresentações iniciais. Nos painéis, moderados por Aristides Junqueira e Fernando Gonçalves, fizeram exposições: Jack A. Blum – representante do Senado Americano na Ordem dos Advogados dos Estados Unidos; Freddy Muñoz – senador da república da Venezuela, participou do processo de *impeachment* contra o ex-presidente Carlos Andrés Peres; Giuliano Turone – magistrado da República Italiana, consultor da equipe antimáfia do Parlamento italiano; Juan Carlos Faidutti – à época presidente do Instituto Latino Americano de Combate à Corrupção, foi embaixador do Equador na União Soviética e no Canadá; Nancy Zucker Boswell – diretora administrativa da *Transparency International*, advogada especializada em

¹⁴ Como no caso do Programa Minerva, onde servidores públicos brasileiros realizam um curso de formação oferecido pela Universidade George Washington.

¹⁵ O Professor Modesto Carvalhosa, Membro da Comissão Especial e Presidente do Tribunal de Ética da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de São Paulo, também foi identificado na coordenação do grupo de trabalho que elaborou a proposta que culminou com o “Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal”.

comércio internacional; e Luis Moreno Ocampo – promotor federal, um dos fundadores da ONG *Poder Ciudadano* da Argentina.

A participação de brasileiros nessas organizações internacionais também pode ser considerada um fator no processo de difusão, por exemplo o Sr. Marcio Verdi, Diretor de Planejamento e Estudos do “Centro Interamericano de Administrações Tributárias” (CIAT)¹⁶, participou no desenvolvimento do “Modelo de Código de Conduta do CIAT”; Auditor Fiscal da Receita Federal, formado em Ciências Econômicas, realizou um curso de especialização em Economia da Universidade George Washington através do “Programa Minerva”.

Pode-se perceber, portanto, que essas instituições internacionais têm uma grande importância na formação dos conceitos no campo. Além disso, temos que destacar os programas de investimentos realizados diretamente pelos organismos internacionais. Encontramos, no período estudado, um exemplo do tipo de programa, voltado às administrações tributárias estaduais: o Programa de Modernização das Administrações Fiscais dos Estados Brasileiros (PNAFE). A seguir transcrevemos uma breve descrição do programa (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2007).

“O Programa de Modernização das Administrações Fiscais dos Estados Brasileiros (PNAFE), iniciado em 1997 com recursos provenientes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e de contrapartida local, tem por objetivo melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão dos recursos públicos estaduais. O crescimento na arrecadação de tributos e um gasto público de melhor qualidade seriam os resultados mais expressivos esperados do Programa, por parte das autoridades fiscais. Abrangendo todos os 26 estados da federação e o Distrito Federal, o Programa contempla ações de modernização na área tributária e financeira, além da implantação de sistemáticas de cooperação entre as Unidades da Federação envolvidas, privilegiando a reengenharia de procedimentos operacionais e de gestão, a capacitação adequada de todos os funcionários e a utilização das tecnologias da informação e das comunicações (TICs) como suporte fundamental. A ênfase nas áreas mencionadas pode ser verificada pela recomendação para direcionamento do investimento

¹⁶ O "Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT" é um organismo público internacional, sem fins lucrativos, criado em 1967 com o objetivo de prover um serviço integral à modernização das administrações tributárias de seus países membros e promover sua evolução, aceitação social e fortalecimento institucional. Atualmente, o CIAT agrupa 37 países membros e países membros associados, em três continentes: 29 países americanos; seis países europeus e dois países africanos. (PERFIL CIAT, 2007).

total, repartido em 25% para capacitação, 25% para consultorias, 30% para tecnologia da informação, 10% para equipamento de apoio e 10% para infra-estrutura”.

Outra organização internacional que merece destaque é a *Transparency International* (TI), que, da mesma forma que as organizações supranacionais, influencia diretamente no debate sobre ética e corrupção nos governos. A *Transparency International* tem sua sede em Berlim e foi criada por Peter Eigen, ex-funcionário do Banco Mundial. Um de seus maiores trunfos é o “Índice de percepção da corrupção”, uma ferramenta que tem grande aceitação nos meios de comunicação, que contribui para legitimar o desvelamento de escândalos e favorece o desenvolvimento de uma moral tornada objetiva pelo fato de ser mensurável. Em COEURDRAY (2004), encontramos uma discussão sobre processo de construção da nova imagem dada à corrupção, a partir dos anos 90, e o papel da *Transparency International* no processo, procurando mostrar os interesses subjacentes à representação das práticas de corrupção. Quanto à *Transparency International*, especificamente, Coeurdray questiona a atitude ambígua dessa ONG frente a suas fontes de financiamento, citando especificamente sua relação com a Shell, empresa que, embora tenha tido problemas na sua gestão quanto ao meio ambiente e direitos humanos, era financiadora das atividades da *Transparency International*.

A perspectiva do trabalho de Coeurdray inspira-se na análise dos processos de importação-exportação da cultura de Estado americana. A autora se propõe a esclarecer os mecanismos utilizados para propagar as idéias que os EUA utilizam nesse campo particular, que envolve relações do Estado e do mercado internacional.

O campo do controle da corrupção, ligado à competição feroz existente ao redor dos grandes contratos internacionais, é influenciado por lutas simbólicas sobre o tema da virtude. A legitimidade do discurso sobre a virtude é um instrumento que restringe as empresas multinacionais concorrentes às empresas americanas a recorrer a métodos menos ostensivos que as propinas, como, por exemplo, bolsas de estudos ou contratos de consultoria. O processo

de imposição cultural das restrições traz às grandes empresas americanas uma vantagem em virtude da “*expertise*” já existente nas mesmas. Yves Dezalay descreve como a “*expertise*” sobre as questões internacionais é dominada pelos herdeiros cosmopolitas que acumulam, freqüentemente, um capital internacional e uma posição de autoridade no espaço nacional. As grandes fundações filantrópicas, os *campi* prestigiosos, e as multinacionais americanas que desenvolveram a auditoria e a consultoria contribuem para a difusão do consenso de Washington. Desta forma, essas instituições aceleram “a universalização de um modelo americano de um mercado dos saberes de Estado” o que contribui para a hegemonia dos EUA sobre as elites dos países dominados (DEZALAY, 2000).

No plano individual, o trabalho de Coeurdray nos mostra que, entre os que batalham pela internacionalização da luta contra a corrupção, encontram-se os intelectuais mais cosmopolitas, situados na confluência de diversos universos de prática (do direito, da política, da economia, das finanças, dos meios de comunicação). Os promotores da internacionalização da luta contra a corrupção participam de um jogo duplo, que os permite se auto-promover através de uma concepção de Estado e, ao mesmo tempo, reforçar suas posições respectivas em seu campo nacional específico, não precisando agir como simples executantes de uma estratégia hegemônica. Para exemplificar essa posição, a autora evoca o reposicionamento de alguns atores, que aproveitam a oportunidade do novo contexto para encarnar uma concepção internacional de virtude comercial, mostrando os exemplos de Mark Pieth, que presidiu o grupo de trabalho sobre corrupção da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e de Peter Eigen na criação da *Transparency International*.

Colocamos nesta seção a influência dos espaços internacionais na construção dos mecanismos de controle estudados, desenvolvendo e disseminando os conceitos do “que é importante” pela organização estudada. Nessa explanação já se percebe a importância de outros

atores – o campo econômico e acadêmico – na construção dos modelos subjacentes aos mecanismos de controle.

2.4 Meio empresarial

Nesta seção desenvolvemos alguns aspectos da influência do espaço econômico no desenvolvimento dos mecanismos de controles. Vamos nos restringir a um breve esboço sobre algumas relações entre a ética no meio empresarial e no espaço da administração pública, que se apresentam como espaços, ora complementares, ora paralelos, na implantação de modelos de controles internos.

Quando confrontados com exemplos de corrupção, encontramos frequentemente os fiscais da organização estudada se defendendo com a tese de que “não existe um corrupto sem um corruptor”. A posição enfatiza a natureza relacional da corrupção de servidores públicos, que apresenta dois pólos, da corrupção ativa e da corrupção passiva¹⁷. Assim, reveste-se de interesse a observação de como a corrupção é vista no meio empresarial.

Se nos balizarmos por algumas notícias encontradas até mesmo em jornais e revistas voltados para a área de negócios, pode-se verificar que as reclamações dos fiscais merecem algum crédito. Além disso, a posição expressa pelo economista Milton Friedman: “Existe somente uma responsabilidade nos negócios: usar seus recursos e envolver-se em atividades projetadas para aumentar seus lucros”¹⁸ pode ser interpretada, numa análise mais precipitada, como o motivo para justificar a ocorrência de escândalos públicos enfrentados

¹⁷ Existe a previsão, no Decreto-Lei no. 2.848/1940 – Código Penal, de dois tipos de corrupção: corrupção ativa e corrupção passiva. A “corrupção passiva” está na seção “Dos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral”, no artigo 317.

“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”.

Já a “corrupção ativa” está classificada na seção “Dos crimes praticados por particular contra a administração em geral”, no artigo 333:

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

¹⁸ Numa tradução livre da idéia exposta no artigo “FRIEDMAN, M. The social responsibility of business is to increase its profits. *The New York Times Magazine*, 13/09/1970”.

periodicamente pelas empresas. Para lembrar alguns escândalos, nos anos 90, foram os casos com a Enron, Worldcom e Parmalat, questionando as práticas gerenciais e contábeis. Antes disso, nos anos 80, o acidente da Union Carbide no Bophal, Índia, com o desastre humano e ambiental causado. Nos anos 70, o já esquecido escândalo de pagamento de propinas a integrantes do governo japonês pela Lockheed Corporation, uma empresa do ramo aeronáutico. Em cada um dos casos encontramos uma reação da sociedade obrigando a uma tentativa de resposta na forma de uma legislação mais rigorosa pelos governos ou através da iniciativa por parte das próprias empresas revendo suas práticas até então aceitas. Por outro lado, podemos também interpretar os escândalos como parte do mecanismo de auto-regulação da economia (DE BLIC, 2005), como nos coloca GRÜN (2007): “podemos olhar os escândalos como parte obrigatória da história das finanças, na medida em que eles fazem a sociedade, em especial seus sistemas de representação política e de regulação econômica, romperem a inércia de cooperação quase automática com agentes econômicos específicos, que pode ser prejudicial ao sistema econômico como um todo”.

Contraopondo-se a essa perspectiva, destacam-se recentemente no campo empresarial os termos “ética nos negócios” e “ética empresarial” (*business ethics*), que podem ser vistos como uma crítica à lógica mercantil com origem interna ao próprio campo econômico. A ética empresarial, como um movimento no meio corporativo, refere-se ao desenvolvimento de estruturas internas que incentivam os funcionários a trabalhar eticamente. Entre essas estruturas, têm-se os instrumentos: códigos de ética, programas de treinamento em ética, canais de comunicação de desvios, entre outros meios de transmitir os valores da organização.

Diferentes são as motivações que levam uma organização a buscar o desenvolvimento das estruturas para o autocontrole de acordo com os princípios da “*business ethics*”. Entre as motivações podemos citar: pressão pública, escrutínio da mídia, consciência

peçoal dos líderes, cultura da organização, ou ainda, pela força da lei. Nos EUA, por exemplo, o “*US Federal Sentencing Guidelines for Corporations*”, de 1991, incentivou a criação de estruturas para o incentivo da ética. Através dessa lei, uma empresa acusada de alguma prática considerada antiética tem sua punição reduzida se comprovar sua boa-fé, através da existência de uma estrutura para promoção da ética na organização.

Nesse tom de discurso, encontramos diversos exemplos na literatura, com casos de empresas preocupadas com sua responsabilidade junto à sociedade na qual estão inseridas, como os trabalhos desenvolvidos pela Toyota voltados para a conservação ambiental desde 1992; o “*London Benchmarking Group*” formado em 1994 por administradores de empresas sediadas no Reino Unido, procura definir como as empresas devem participar nas suas comunidades. Encontramos outros relatos de casos onde a falta de preocupação com o tema causou prejuízos financeiros, tais como a Nike, que teve em 1998 diminuições em sua receita em virtude de acusações, relacionadas às más condições de trabalho para empregados de suas fábricas (BANCO MUNDIAL, 2006).

A breve apresentação que colocamos sobre o espaço empresarial põe em relevo a importância dos modelos mentais que estão subjacentes aos mecanismos de controle. Na próxima seção colocamos o espaço onde, por excelência, são desenvolvidos e discutidos esses modelos – o campo acadêmico. Restringimos a apresentação a um setor específico – o campo da disciplina *business ethics* – para exemplificar a dinâmica encontrada nesse espaço.

2.5 Academia – *Business Ethics*

Diferentes são as ramificações da ética no campo acadêmico. Oriunda da filosofia, a temática disseminou-se pela Ciência Política, Sociologia e Economia, somente para citar algumas disciplinas da área de Ciências Humanas que a abordam há longa data. Em

SPECK (2002), há uma citação destacando a publicação de cerca de dois mil trabalhos sobre o tema “corrupção” somente na última década.

Como já colocamos anteriormente, através de uma pesquisa exploratória em algumas organizações internacionais como o Banco Mundial e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, encontramos um extenso repositório com mais de 3000 referências de livros, jornais e artigos (OECD Observer, 2000), principalmente com enfoque econômico ou social. Nesta seção apresentamos somente alguns aspectos de uma parte do campo acadêmico – a disciplina de *business ethics* – para exemplificar como a temática da ética se desenvolve nesse espaço.

No campo empresarial é mais recente o desenvolvimento de trabalhos abordando “ética”. Somente a partir dos anos 90, notamos um aumento significativo no número de artigos sobre o tema, como nos casos de “*business ethics*” e Responsabilidade Social Corporativa. Nos anos 60, existiam alguns cursos denominados “Ética empresarial” nos EUA com professores ligados a área de religião ou teologia.

Em EPSTEIN (1998), há o relato de um autor que participou dos primeiros momentos do movimento que hoje chamamos “*business ethics*”. Utilizamos o relato pessoal do autor, pois entendemos que esses casos podem servir para ilustrar como se constrói o alinhamento entre as motivações e os projetos pessoais dos agentes que se engajam num movimento como o de “*business ethics*” ou de ética no serviço público.

Segundo o autor, existem preocupações a respeito das implicações éticas das atividades empresariais desde a antiguidade. A Bíblia cristã, por exemplo, está repleta de admoestações relacionadas ao assunto, como uso da propriedade, pesos e medidas, juros, relações de trabalho, etc. Da mesma forma, filósofos ocidentais, desde Platão, Aristóteles e Cícero, tiveram muitas reclamações a respeito da compatibilidade de atividades comerciais e o desenvolvimento do caráter e virtudes no indivíduo. Assim, o destaque para a relação entre

ética e a vida econômica não é um fenômeno novo, mas sim, parte da busca para definir e alcançar o "bem comum", uma sociedade onde a atividade econômica é parte de uma ordem social virtuosa.

Nos EUA, os temas “*business ethics*” e “responsabilidade social corporativa” já apareciam no currículo de alguns departamentos de Administração das instituições de ensino mais tradicionais desde o início de suas atividades. Logo após a primeira guerra mundial, por exemplo, o “*Berkeley College of Commerce*” recebeu uma doação para estabelecer o “*Barbara Weinstock Lectures on the Morals of Trade*”. Alguns livros também tratavam o tema, como o “*The ethics of business: a study of current standards*”, de Edgar L. Heermance, publicado em 1926, que focava em códigos de ética como instrumentos para promover o comportamento ético nas empresas.

Nos anos 50, entretanto, a busca de “paz e prosperidade” chamou mais a atenção da maioria dos americanos que a pesquisa em “*business ethics*” e em “*corporate social responsibility*”. A situação mudou no final da década de 50, em que o autor menciona como fatores importantes: o início do “*Civil Rights Movement*”; o aumento das relações do governo americano com grandes corporações, no desenvolvimento de projetos impulsionados pela “guerra fria”; o rápido desenvolvimento tecnológico, que alterou os modelos cognitivos à época: embora o computador só tenha se tornado um equipamento acessível muito mais tarde, nos anos 80, a popularização da televisão, dos vôos a jato comerciais, a corrida espacial e os computadores já começaram a criar um novo paradigma na cultura popular.

Do ponto de vista de Epstein, as mudanças gestaram um cidadão mais sofisticado, que foi se tornando cada vez menos afeito a aceitar as condições econômicas, sociais e políticas existentes simplesmente porque elas "sempre foram assim".

Percebe-se no cenário por ele apresentado outro fator explicativo que nos chamou a atenção: na década seguinte à segunda guerra mundial ocorreu uma "explosão" de cursos de administração nos EUA (de nível de mestrado e, depois, de doutorado).

Dois estudos, feitos pelas Fundações Ford e Carnegie, enfatizaram a necessidade de, além da formação profissional, do conhecimento do ambiente externo (social, político e ético) nas funções e responsabilidades dos executivos. No fim dos anos 50, as principais escolas de Administração, como Harvard, Columbia, Berkeley, Cornell, Carnegie-Mellon e Northwestern começaram a oferecer cursos em uma área genérica denominada "*Business and society*".

Nos anos 60, as tendências atingiram seu ápice, com a promulgação do "*The Civil Rights Act*" em 1964 e com o movimento dos consumidores alcançando maior efetividade em suas ações contra abusos aos consumidores. Na educação superior, o momento era de bonança, com o aumento "dramático" de recursos financeiros e humanos, em virtude da corrida espacial, que se refletiu também nas escolas de administração. Nesse momento, cresce o debate na academia sobre as responsabilidades sociais das corporações e seus administradores. Questões levantadas relacionavam-se a obrigações do setor privado com o ambiente, consumidores, minorias, empregados, saúde e segurança da comunidade, etc. Embora as questões não fossem novas, como ressalta o autor, no momento encontrou-se uma situação onde o governo não era relutante para aprovar leis sobre responsabilidades das empresas.

Epstein, formado em Direito, coloca que já existiam outros professores com essa formação, e disciplinas relacionando Administração e Direito. Ele foi contratado, entretanto, para estudar as dimensões sociais das atividades de negócios. O campo acadêmico que presenciou nascer foi - em suas palavras - o de "*social role of business*". Entre as questões que formaram sua agenda de pesquisa, estão o problema da separação entre propriedade (dos sócios) e o controle (dos administradores) e seus desdobramentos sobre as responsabilidades e

qualificações da nova classe emergente dos administradores. Assim, a função social das empresas, além da visão autocentrada de gerar lucros para seus donos como meio de sobreviver e crescer, seria a de realizar suas funções críticas da forma mais econômica na qual o arranjo organizacional chamado “empresa” fora pensado, ou seja, alocar recursos escassos para produzir bens e serviços essenciais para o bem-estar da sociedade. Em resumo, as empresas têm uma função de prestar um “serviço público” além de seus objetivos privados. Nesse sentido, o autor se coloca expressamente em antagonismo com a visão de FRIEDMAN (1970).

Nos anos 70, segundo Epstein, o campo “*Business and society*” assegura-se como uma disciplina acadêmica, como cita pela declaração de um colega: “*I believe the future of the academic field is secure and will be one of growth*”¹⁹. Nesse período a disciplina foi incluída em diversos programas de PhD de universidades como Berkeley, Columbia, Washington e Pittsburgh, e começa a se apresentar como uma oportunidade de desenvolvimento acadêmico. A esse respeito, verificamos uma lista de colaboradores que ajudaram a formar seu corpo teórico. Destaca-se a adesão de professores com formação em filosofia que entram nas “*Management Schools*”, principalmente porque, à época, o tema era visto com ceticismo pelos professores das disciplinas tradicionais. É desse período, também, a criação de revistas especializadas, como a *Business and Society Review* e o *Journal of Business Ethics*. De um ponto de vista normativo, o *American Assembly of Collegiate Schools of Business* - AACSB colocou como requisito às escolas de administração que considerassem em sua formação o como as influências éticas, sociais e políticas afetam as organizações.

Nos anos 80 e 90, empresas e doadores particulares fundaram cadeiras em “*business ethics*” e estabeleceram centros de estudos nas principais universidades americanas. Proliferaram conferências, organizações acadêmicas e jornais devotados ao tema. Desenvolveu-

¹⁹ “eu acredito que o campo do campo acadêmico está seguro e será de crescimento” (tradução livre do autor)

se uma comunidade internacional de professores em “*business ethics*”, formados principalmente em filosofia, direito, teologia e administração de empresas.

No fim dos anos 90, Epstein voltou-se para o tema da ética no serviço público.

Um dos motivos que catalisou a formação do campo de ética empresarial foi a entrada de filósofos, que trouxeram a teoria da ética e a análise filosófica para as questões éticas nas situações em negócios. Com o desenvolvimento do debate acadêmico, foi se formando uma “massa crítica” de estudantes que se tornaram administradores e começaram a criar uma demanda para a implementação das idéias de ética empresarial em suas organizações (DE GEORGE, 2006).

Foram criadas disciplinas acadêmicas nos cursos de administração e especializações, como verificamos na “*survey*” realizada por ENDERLE (1997). A proposta das disciplinas é mostrar a compatibilidade de perseguir o objetivo de lucro associado à ética, com o que se pode melhorar a lucratividade e a perspectiva de longo prazo da organização. São discutidos temas como formas de gerenciar a ética em uma organização, classificações de maturidade ética da organização, responsabilidade social das organizações mercantis perante a sociedade que com ela convive, incluindo todas as áreas funcionais da administração (marketing, finanças, produção, etc.).

Em 1980, foi criada a *Society for Business Ethics* e seu primeiro encontro foi feito em conjunto com a *American Philosophical Society*. Outras associações surgiram, tais como *International Association for Business and Society* e *European Business Ethics Network*. Em 1989, é fundada a *International Society for Business, Economics and Ethics*, que procurou juntar as visões das sociedades anteriores e promover o desenvolvimento de associações regionais. Na América Latina, é criada nesse contexto a Associação Latino-Americana de Ética, Negócios e Economia (ALENE), em 1998²⁰.

²⁰“A ALENE – Associação Latino-Americana de Ética, Negócios e Economia – é integrada por professores de ética nos negócios e empresários interessados na difusão dos valores éticos no mundo empresarial. Para suas

A consolidação do campo também pode ser verificada pelo surgimento de diversos periódicos especializados, tais como o *Journal of Business Ethics*, publicação a partir de fevereiro de 1982, o *Business Ethics Quarterly*, em janeiro de 1991, e o *Business Ethics: a European Review*, em janeiro de 1992.

Através de um levantamento bibliográfico exploratório, obtivemos o seguinte perfil: até antes dos anos 90, foram encontradas 759 referências utilizando as palavras-chave “*Business ethics*” (obtendo-se referências, ainda que esparsas, desde 1928). A partir da década de 90, verificamos uma média (aproximada) de 480 artigos publicados por ano pelos periódicos abrangidos na base de dados pesquisada²¹, sendo um total de 6.790 artigos referenciados no período (total de 7.806 artigos).

Percebe-se, mesmo através da exploração no espaço restrito compreendido pela disciplina *Business Ethics*, que o campo acadêmico sobre ética empresarial é também um espaço complexo com relações e influência em diversos campos, inclusive o da ética nas organizações do setor público, que estamos estudando.

Colocado o panorama, fica claro que a questão da definição do conceito de ética faz parte de um “jogo”, que ocorre em diferentes campos, definindo espaços que se interpenetram. Procuraremos mostrar, nos capítulos seguintes, como o processo se desenvolve no microcosmo da organização estudada.

atividades, a ALENE contou sempre com o forte apoio do CENE-FGV-EAESP – Centro de Estudos de Ética nas Organizações – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas. A ALENE foi criada em 1998, durante o I Congresso Latino-Americano de Ética, Negócios e Economia, realizado em São Paulo, Brasil. O encontro foi fundamental e contou com a participação de professores universitários, profissionais e empresários de diferentes países (...)” (QUÉ ES ALENE?, 2007).

²¹ Essa pesquisa bibliográfica foi realizada no ano de 2003 através da base de dados “Proquest” (<http://www.proquest.com>)

Capítulo III

Apresentação SEFAZ e AFRs

Verificamos no capítulo anterior o cenário mais abrangente que influencia na construção dos mecanismos de controle na organização estudada. Neste capítulo nos voltamos para essa organização e, dentro dela, a categoria dos Agentes Fiscais de Rendas. É dentro desse espaço organizacional e especificamente com esse grupo de funcionários que restringimos o escopo desta pesquisa.

3.1 História da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo¹

Apresentamos nesta seção um breve esboço histórico da administração tributária do Estado de São Paulo, onde foi realizada esta pesquisa.

É possível, se procurarmos no passado as funções hoje exercidas pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, encontrar resquícios desse órgão nos mais longínquos primórdios da história do Brasil. Se quisermos estabelecer uma genealogia dos órgãos fazendários atuais, buscando seus antecedentes na Colônia, poderíamos, por exemplo, vincular o Ministério da Fazenda à Provedoria-Mor da Fazenda Real do Brasil e, mais tarde, ao Erário Régio; as Secretarias da Fazenda nos Estados, às Juntas da Real Fazenda; e os Postos Fiscais e Pedágios, aos Registros e Passagens. Esse recorte tem, portanto, uma parcela de arbitrário. Para fazer a trajetória da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, é necessário decidir qual seu ponto inicial.

Após a Proclamação da República, ocorrida em 1889, começou o processo de elaboração da Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 1891. Surgiu aí a necessidade de adaptar a administração pública às novas exigências que apareciam. Em 1889, a Junta Provisória que governava o Estado de São Paulo estabeleceu, para garantir a continuidade aos serviços da administração, que as funções administrativas continuariam a ser exercidas

¹ Baseamo-nos para desenvolver esta seção nas informações apresentadas nos livros: SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO (2000); AMED & NEGREIROS (2000) e ELIAS(1978).

pelos órgãos existentes. Um decreto, em 1892, determinou a criação da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo; consideramos esse momento como o ponto inicial da organização.

Depois de promulgada a Constituição do Estado, começaram as reformas. O Decreto nº 25 estabeleceu as funções dos Secretários de Estado; o Decreto nº 27 nomeou os primeiros secretários do Interior, da Justiça, da Fazenda e da Agricultura, sendo o Sr. Martim Francisco Ribeiro de Andrada o primeiro Secretário da Fazenda. Tomando posse, o Secretário da Fazenda inicia a reorganização de sua Secretaria e do Tesouro, através do Decreto nº 29, de 1º de março de 1892, aprovado pela Lei nº 63 em agosto do mesmo ano (FIGURA 3.1). No início, cabia à recém-criada Secretaria de Estado da Fazenda fazer somente o expediente do Secretário; enquanto a direção, a inspeção e a fiscalização, da cobrança dos tributos estaduais e da despesa pública continuariam sob responsabilidade do Tesouro.

SECRETARIA DA FAZENDA em 1892



FIGURA 3.1 – Organograma da Secretaria da Fazenda em 1892

A estrutura da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo evoluiu de forma progressiva, até 1930, através de diversos decretos. A denominação da Secretaria da Fazenda mudou diversas vezes no decorrer desse período. As remodelagens foram aos poucos se tornando a estrutura atual.

Embora fosse grande o número de coletorias² (96 repartições), não existia fiscalização organizada e sistemática até 1925. Nessa data foi feita uma reformulação administrativa³ e incorporaram-se à estrutura hierárquica da Secretaria da Fazenda o Tesouro do Estado e as estações arrecadoras com o nome de “Diretoria de Fiscalização”. O Estado foi dividido em oito “Zonas Fiscais” e para cada uma delas foi designado um Fiscal de Rendas, responsável pela fiscalização das estações arrecadoras abrangidas⁴. Até então, o único controle existente, efetuado pelos Coletores, era a remessa do balancete mensal e o recolhimento do saldo da arrecadação (FIGURA 3.2).

SECRETARIA DA FAZENDA em 1925

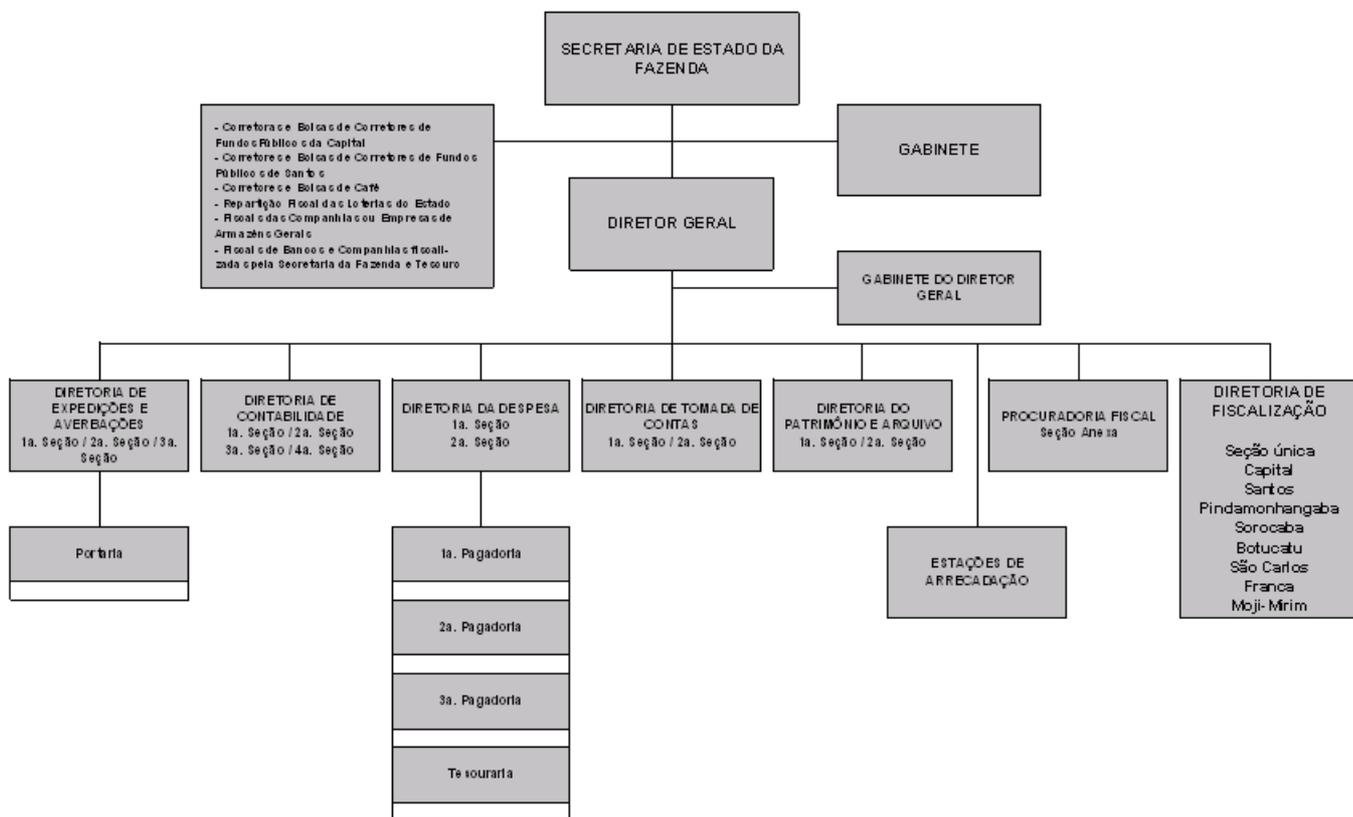


FIGURA 3.2 – Organograma da Secretaria da Fazenda em 1925

² As coletorias, instituídas em 1836, eram as estações arrecadoras de impostos, responsáveis pelo lançamento e cobrança dos tributos (SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2000). É o embrião dos atuais “Postos Fiscais”.

³ Através do Decreto no. 3.839/1925.

⁴ Momento da criação do cargo de Agente Fiscal de Rendas – AFR, a categoria profissional que enfocamos nesta pesquisa.

A Constituição de 1935 restringiu a capacidade tributária dos Estados, diminuindo sua competência para apenas oito impostos, dos 22 tributos até então existentes. A grande novidade é a criação do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC).

Com o novo regime tributário, a maior parcela da arrecadação passou a incidir sobre a circulação de riqueza (vendas e consignações). Isso obrigou a uma remodelação do aparelho fiscal, pois a fiscalização a partir de então precisou ser realizada em todo o território do Estado. A mudança exigiu um aumento no quadro de servidores, o que aconteceu através de uma reorganização executada em 1939. Na reorganização o Estado foi dividido em 32 “Zonas de Inspeção Fiscal”⁵, sendo criadas as Inspetorias, cada uma delas abrangendo a fiscalização e arrecadação de impostos de um grupo de municípios (FIGURA 3.3).

SECRETARIA DA FAZENDA em 1939

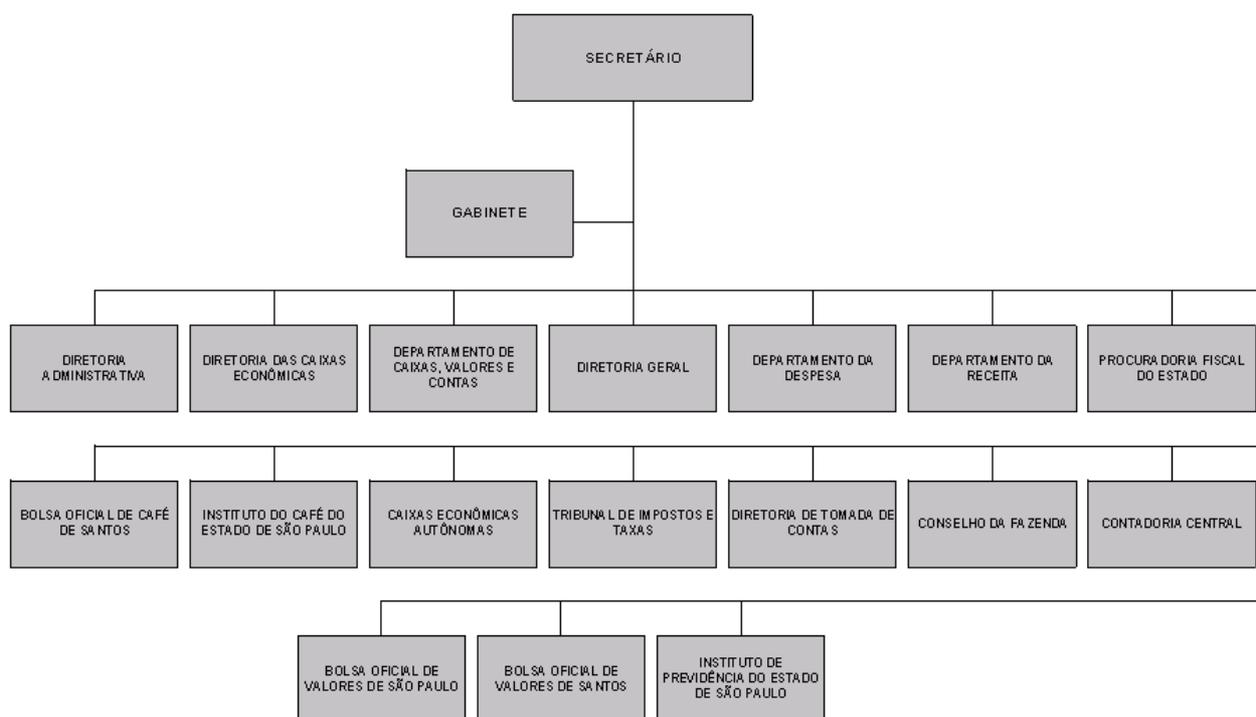


FIGURA 3.3 – Organograma da Secretaria da Fazenda em 1939

⁵ Das oito originalmente criadas em 1925.

Com essa reforma administrativa, foram também desmembradas as funções de arrecadação e fiscalização. As Coletorias e Recebedorias, que antes fiscalizavam os impostos e taxas e podiam aplicar multas e lavrar autos, passam a ser exclusivamente órgãos para pagamentos e recebimentos. Por sua vez, os Agentes Fiscais de Rendas, concentrados nas inspetorias, dedicaram-se exclusivamente à fiscalização dos contribuintes, não tendo mais a atribuição de inspecionar as Coletorias⁶.

O aumento do número de servidores, em 1939, inflacionou o quadro para 2264 servidores. Somente o serviço de fiscalização passou a ter um quadro equivalente ao quadro total da Secretaria da Fazenda em 1935. Na reformulação de 1925, foi criado o cargo de Agente Fiscal de Rendas – AFR (fiscais) e na reformulação de 1939, esses fiscais começam a se firmar como uma categoria profissional dominante na estrutura da Secretaria da Fazenda⁷.

Em 1957, a Secretaria da Fazenda volta a ser objeto de reforma, em virtude da centralização física de muitos serviços no Edifício-Sede, recém-construído, que até hoje abriga grande parte do seu quadro. Já em 1951, um grupo de servidores foi designado para planejar essa mudança, inclusive enviando dois indivíduos do grupo para observar e estudar os métodos de fiscalização e arrecadação dos tributos e mecanização dos serviços utilizados nos EUA.

No período entre 1958 e 1968, a estrutura da Secretaria da Fazenda sofreu apenas pequenos incrementos. Outra grande mudança ocorreu em 1968, motivada pela recessão econômica e pela Reforma Tributária de 1965, que alterou a sistemática dos impostos até então vigente.

Essa reforma, já no contexto do governo militar, buscou resolver os problemas do sistema tributário existente. Para citar algumas das críticas existentes: a tributação era variada e baseava-se meramente em distinções jurídicas, não refletindo uma situação

⁶ Função essa reservada ao Inspetor, também integrante da categoria dos fiscais.

⁷ Outro indicativo do processo de institucionalização da classe dos fiscais é a criação da AFRESP – Associação dos Agentes Fiscais de Rendas em 1948.

econômica; o sistema tributário não levava em conta as inter-relações entre impostos federais, estaduais e municipais; vários impostos eram destituídos de finalidade econômica; o IVC tinha incidência cumulativa⁸, o que prejudicava a economia.

A política tributária dos militares tinha um projeto tecnocrata e estava estruturada sob um programa de ação econômica do governo com um planejamento global, procurando uma interligação às outras vertentes: política econômica, financeira, do pleno emprego, etc. O planejamento procurava obedecer simultaneamente a três objetivos fundamentais: financeiro – para arrecadar recursos para o governo; social – tendo em vista a redução das desigualdades individuais de renda e riqueza; e econômico – com a finalidade de orientar as atividades do país de forma a melhorar o jogo das forças de mercado (MORAES, 1973). O novo código conferiu caráter nacional integrado ao sistema tributário; ofereceu racionalidade econômica aos tributos e trouxe conceitos mais seguros das “espécies tributárias” (imposto, taxa e contribuição de melhoria); criou mecanismos de compensação, a fim de permitir a distribuição de rendas tributárias; deu ao sistema tributário a função de instrumento de política econômica, entre outras vantagens. Por outro lado, gerou desequilíbrio financeiro, principalmente nos Estados e Municípios e não conseguiu controlar a existência de um exagerado número de leis tributárias (MORAES, 1996).

Ficaram na competência dos Estados quatro tributos: o “Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias” – ICM, o “Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores” – IPVA, o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCMD e o “Adicional do Imposto da União sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza” – AIRE (este último extinto em 1993). O principal dentre eles é o “Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias” (ICM), que substituiu o Imposto sobre Vendas e Consignações

⁸ A incidência cumulativa ou “em cascata” significa que o imposto pode ser cobrado mais de uma vez. No caso do IVC, por exemplo, a cada vez que uma mercadoria era comercializada era cobrado o imposto. Assim, quanto maior a cadeia de intermediários, maior o valor do imposto cobrado, dificultando os pequenos empresários em relação às empresas verticalizadas.

(IVC), que representa aproximadamente 90% da arrecadação de impostos do Estado de São Paulo.

No novo contexto tributário, as atividades da Secretaria da Fazenda foram reorganizadas em duas áreas: “Tributária” e “Financeira”, e em Coordenadorias separadas. Na área tributária, foi criada a Coordenação da Administração Tributária (CAT), que agrupou os Departamentos de Receita “da Capital” e “do Interior” na Diretoria Executiva de Administração Tributária (DEAT). A DEAT, por sua vez, foi dividida em 15 Delegacias Regionais Tributárias (DRTs). A administração financeira do Estado ficou a cargo da Coordenação da Administração Financeira (CAF). Essa estrutura é até hoje a forma básica da organização hierárquica da Secretaria da Fazenda, e nela ainda podemos perceber resquícios dos modelos anteriores (FIGURA 3.4).

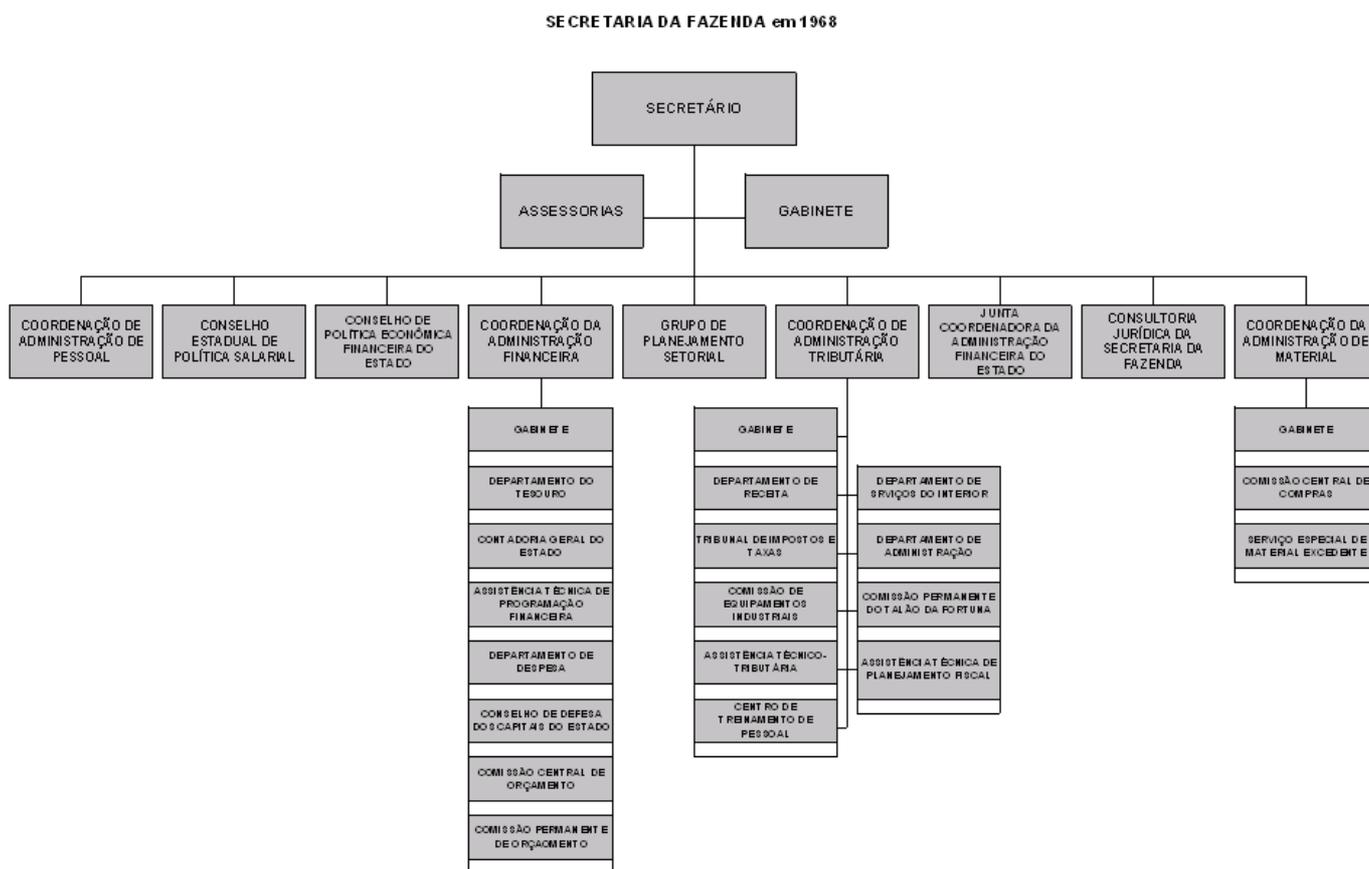


FIGURA 3.4 – Organograma da Secretaria da Fazenda em 1968

No período que esta pesquisa abrange (de 1990 até 2007), encontramos a Secretaria da Fazenda composta pela Coordenadoria da Administração Tributária (CAT), a Coordenação da Administração Financeira (CAF) e outras três Coordenadorias de apoio.

As Coordenadorias de apoio são: a Coordenadoria Geral da Administração (CGA), que administra a prestação de serviços administrativos às unidades da Secretaria; a Coordenadoria de Planejamento e Modernização (CPM), responsável pela coordenação dos projetos de modernização em andamento, bem como da capacitação e infraestrutura de informações; e a Coordenadoria de Entidades Descentralizadas e de Contratações Eletrônicas (CEDC), que presta apoio às entidades descentralizadas do Estado (empresas e fundações públicas).

A Coordenadoria da Administração Tributária (CAT) tem principalmente a responsabilidade de administrar a fiscalização e arrecadação dos impostos, e para isso conta, além da Diretoria Executiva de Administração Tributária (DEAT), com outras seis Diretorias. Enfatizamos neste trabalho a posição da CAT na estrutura da Secretaria da Fazenda, e dentro da CAT a DEAT, o espaço que voltamos especialmente a atenção, por se encontrar aí a grande maioria do contingente dos fiscais da organização. Na FIGURA 3.5, apresentamos o organograma da Secretaria da Fazenda em 2006.

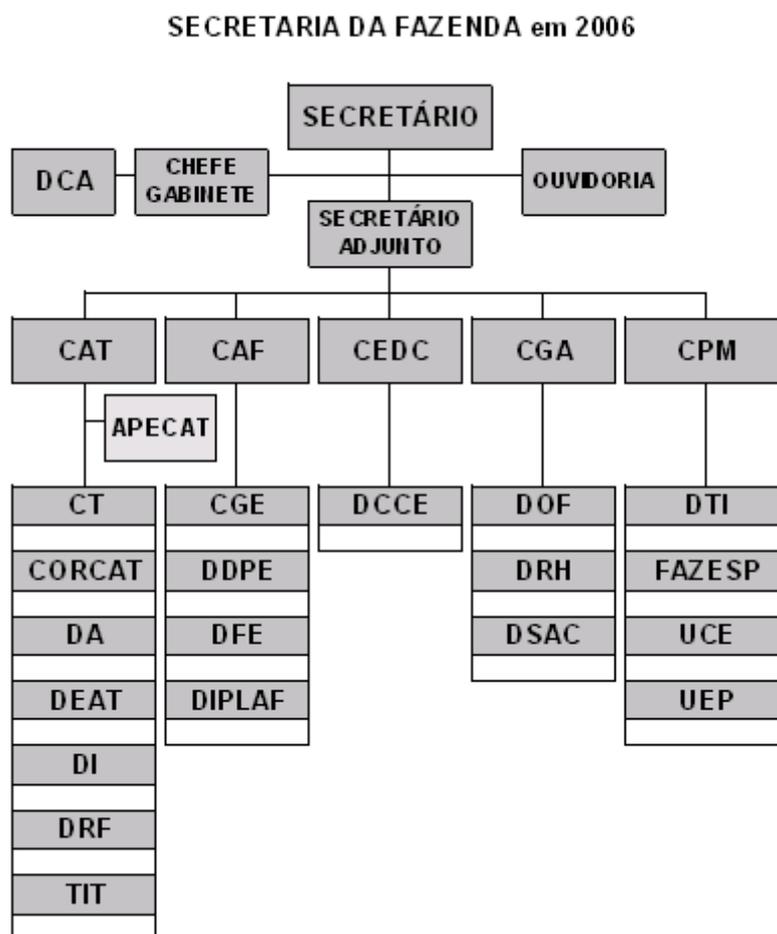


FIGURA 3.5 – Organograma da Secretaria da Fazenda em 2006

3.2 Estrutura da Coordenadoria da Administração Tributária (CAT)

Ao observar os dados sobre o desenvolvimento histórico da Secretaria da Fazenda, pode-se perceber que o órgão que mais cresceu foi a Coordenadoria da Administração Tributária (CAT), área que administra a fiscalização e arrecadação dos impostos e onde estão compreendidos aproximadamente 70% dos servidores. A CAT é composta principalmente por fiscais, embora agregue também outras categorias de servidores de apoio à fiscalização.

Sua responsabilidade é de administrar a fiscalização e arrecadação de acordo com a política econômico-tributária do Estado, ou seja, fazer a gestão dos tributos como fonte de receita para o Estado. Esse órgão estrutura-se em diversas funções especializadas e

complementares que, juntas, procuram administrar o recebimento pelo Estado dos tributos de sua competência. A seguir apresentaremos, de forma sintética⁹, as principais funções e suas áreas respectivas.

Uma de suas principais funções é controlar o comportamento dos contribuintes perante o fisco. Verifica-se se os contribuintes estão cumprindo as suas obrigações, tanto de pagar o imposto devido, como de prestar informações¹⁰ e realizar outros atos determinados na legislação tributária¹¹. Essa é a atividade mais típica da função do “fiscal externo”¹², o grande contingente de trabalhadores na Diretoria Executiva de Administração Tributária (DEAT).

A função do fiscal externo, simplificada, é averiguar se o contribuinte se encontra em situação irregular e, nesse caso, aplicar a multa correspondente através de um instrumento legal chamado Auto de Infração e Imposição de Multa. Só o fiscal externo pode aplicar um “auto de infração”, e só um Agente Fiscal de Rendas pode ser fiscal externo. Além da fiscalização direta, acima descrita, cabe também à Diretoria Executiva de Administração Tributária a administração de todas as operações de fiscalização, definindo as prioridades e estratégias que serão aplicadas, programando as operações e acompanhando os seus resultados¹³.

⁹ Conscientes do prejuízo quanto à precisão ao qual nos sujeitaremos devido à simplificação do modelo da organização, procuramos sintetizar nas descrições a principal atividade realizada na área. Essa simplificação pode levar, em alguns momentos, à omissão de outras atividades de grande importância. Não nos detivemos em aprofundar os conceitos legais envolvidos que são, *per si*, fonte de calorosos debates no Direito Tributário.

¹⁰ A “obrigação principal” no Direito Tributário é a de pagar o imposto. Mas, para que o fisco possa controlar esse pagamento, quando ocorre um fato passível de cobrança de imposto (chamado “fato gerador”) deve ser feito o “lançamento do imposto”, através de uma série de operações fiscais e contábeis (que começa pela emissão da nota fiscal, e depois, a escrituração em livros fiscais e contábeis do contribuinte, e por fim declaradas ao fisco), que gera a obrigação de pagar.

¹¹ Todas as outras obrigações que o fisco obriga o contribuinte a cumprir, fora a de pagar o imposto, são chamadas de “obrigações acessórias”. Podem ser: apresentação de informações (além de todas as informações do lançamento, outras tais como dados sobre o estabelecimento, como área para estoques, valor do aluguel, etc.), solicitar autorizações (uso de “caixas registradoras” ou equipamento eletrônico para processamento de dados) e diversos outros atos (tais como: manter a integridade do lacre colocado pelo fisco nas “caixas registradoras”, colocar cartaz com os dizeres “Este estabelecimento está obrigado a emitir nota fiscal”, etc.).

¹² Apresentaremos adiante mais detalhadamente as funções dos fiscais, entre elas a de “fiscal externo”.

¹³ Fizemos uma concessão na apresentação do modelo da fiscalização, com o intuito de simplificar sua complexidade para os fins desta tese.

Quando surge discordância entre o contribuinte e a fiscalização quanto à aplicação de uma multa, existe a possibilidade de questionar sua validade. Sempre que um contribuinte recebe uma multa, é informado que deverá: 1) pagar ou 2) apresentar sua defesa, questionando a multa aplicada. Quando o contribuinte questiona a multa, o “auto de infração” inicial transforma-se num processo que será julgado internamente na organização. Esta função de julgamento das multas questionadas pelos contribuintes é realizada nas Câmaras do Tribunal de Impostos e Taxas (TIT)¹⁴, compostas por juízes paritariamente distribuídos entre servidores e representantes dos contribuintes. Existe na estrutura da Coordenadoria da Administração Tributária a Diretoria da Representação Fiscal (DRF), que tem nesse tribunal administrativo uma função similar a dos promotores nos tribunais judiciários. Os representantes fiscais também são Agentes Fiscais de Rendas.

Outra função realizada na Coordenadoria da Administração Tributária é acompanhar e administrar o recebimento efetivo do imposto que os contribuintes lançam em seus livros e informam ao fisco. Uma coisa é lançar o imposto - o lançamento só cria a obrigação de o contribuinte pagar¹⁵; outra coisa é o Estado receber o dinheiro. Essa função, semelhante aos departamentos de cobrança, é realizada pela Diretoria de Arrecadação (DA).

Outras atividades são ainda desenvolvidas na administração do imposto: para discutir a aplicação e aperfeiçoar a legislação, temos a Consultoria Tributária (CT); para gerenciar as informações obtidas a respeito dos contribuintes e manter dados confiáveis, existe a Diretoria de Informações (DI); para fazer o planejamento estratégico da administração dos impostos, temos a Assessoria de Planejamento Estratégico (APECAT). E, por fim, o controle interno dos servidores é realizado, no âmbito da Coordenadoria da Administração Tributária,

¹⁴ Na verdade, o julgamento é feito em duas instâncias, uma primeira nas Delegacias Regionais de Julgamento – DRJ. Só alguns, acima de certo “valor de alçada” e alguns tipos de recursos são julgados pelo TIT.

¹⁵ É como se o contribuinte assinasse uma nota promissória.

pela Corregedoria da Administração Tributária (CORCAT). Na FIGURA 3.6, apresentamos o organograma da CAT.

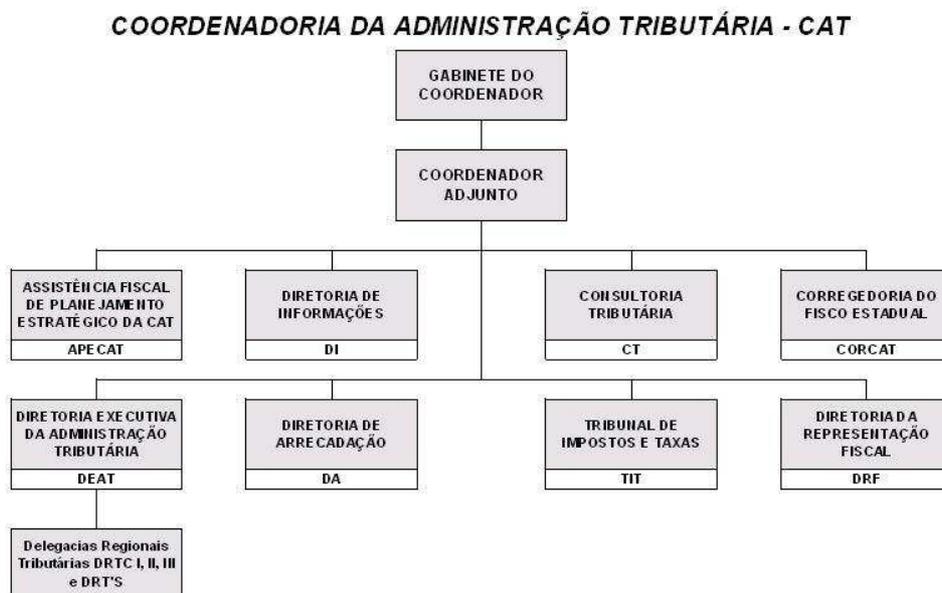


FIGURA 3.6 – Organograma da CAT

Percebemos a estrutura e funções da Coordenadoria da Administração Tributária organizada de forma que o controle do imposto é centrado na administração dos autos de infração e nos desvios dos contribuintes, desde o planejamento das operações para identificação de setores onde existe maior incidência de sonegação até o julgamento das multas aplicadas¹⁶.

Nesse contexto, podemos inferir que áreas ou categorias profissionais ligados mais diretamente à aplicação dos “autos de infração” (multas) têm grande importância na estrutura. A Diretoria de maior correspondência em suas atividades com a aplicação das multas aos contribuintes é a Diretoria Executiva de Administração Tributária (DEAT), responsável pela administração da fiscalização. Espera-se que tal área tenha uma grande influência na

¹⁶ Essa hipótese tende a ser questionada dentro da organização, segundo o novo modelo de administração tributária proposto nos projetos de modernização gerencial feitos nos últimos 10 anos. Nesta nova visão, o modelo de contribuinte muda de “potencial sonegador” para “cliente”. Assim, a função da CAT passa a ser a de um “parceiro” assessorando as empresas para que paguem o imposto corretamente. No entanto, optamos por sustentar a visão apresentada no texto, pois entendemos que a estruturação dos órgãos internos ainda é muito voltada ao modelo repressivo. Percebe-se, na descrição simplificada que fizemos, que os órgãos funcionam mais como uma “linha de montagem” para processar AIIMs, do que para assessorar o contribuinte.

organização, o que pudemos confirmar através de alguns indicadores, tais como o quadro de servidores que a compõem, ou o “*status*” desses servidores na organização (medido, neste caso, pelos salários recebidos).

Apresentaremos, na próxima seção, o perfil dos servidores da Secretaria da Fazenda como um todo e as relações entre fiscais e a população. Procuramos objetivar o espaço da organização em termos demográficos e caracterizar a hierarquização da posição ocupada pelos fiscais nesse espaço.

3.3 O quadro de servidores

O quadro do Tesouro, em 1891, era composto de 61 servidores e o da Secretaria da Fazenda, de 10, mantendo-se praticamente inalterado por cerca de 25 anos. O primeiro grande salto acontece em 1925, passando de uma organização com 81 servidores para 234, o que se manteve até 1930 (ELIAS, 1978).

As reformas mais importantes na administração do Estado de São Paulo começam a ocorrer a partir de 1934 com as sugestões do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT). Foi feita uma análise da administração, propondo que cada Secretaria de Estado tivesse um conselho superior e departamentos administrativos separados (ELIAS, 1978).

Em 1935, a Secretaria da Fazenda foi a primeira Secretaria de Estado a ser remodelada de acordo com o plano de reorganização da administração do Estado elaborado pelo IDORT. Nessa reforma, o quadro da Secretaria da Fazenda aumenta para 581 servidores. (ELIAS, 1978).

Em 1939, houve um aumento do número de servidores que quadruplicou o quadro para 2264 servidores (ELIAS, 1978), devido à mudança dos tipos de impostos e forma de organização da fiscalização decorrente.

O número de servidores foi aumentando gradativamente, ocorrendo outro grande salto entre 1986 e 1990, quando foram criados postos de fiscalização nas fronteiras do Estado

com outras unidades da federação, o que causou um aumento no quadro de fiscais, para 3500 servidores.

Em 2006¹⁷, a Secretaria da Fazenda contava com cerca de 7.835 servidores ativos, sendo 283 no Gabinete do Secretário (GS), 161 na Coordenadoria de Entidades Descentralizadas e de Contratações Eletrônicas (CEDC), 1.098 na Coordenação da Administração Financeira (CAF), 457 na Coordenadoria Geral da Administração (CGA), 25 na Coordenadoria de Planejamento e Modernização (CPM) e 5.811 na Coordenadoria da Administração Tributária (CAT), conforme observamos na FIGURA 3.7.

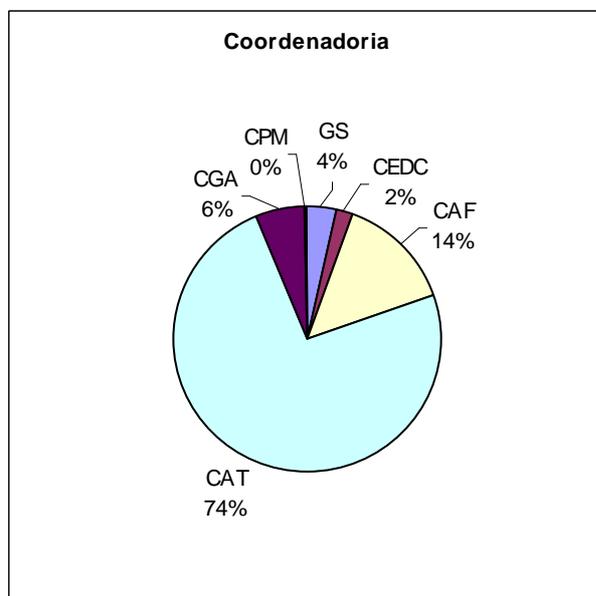


FIGURA 3.7 – Gráfico de distribuição da porcentagem de servidores por coordenadorias

Embora tenhamos encontrado 122 nomenclaturas de cargos diferentes, a maior concentração de servidores é no cargo de Agente Fiscal de Rendias (fiscal), com 3.613 indivíduos, seguido pelos Técnicos de Apoio à Arrecadação Tributária (TAATs), 1.782 indivíduos. Os dois cargos são pertencentes ao quadro da Coordenadoria da Administração Tributária. A proporção dos efetivos da Coordenadoria da Administração Tributária na

¹⁷ Os dados demográficos foram fornecidos pelo DRH e referem-se à situação dos servidores em agosto de 2006. Cabe ressaltar que os valores são extremamente dinâmicos. O banco de dados fornecido não identifica individualmente os servidores. As variáveis fornecidas são: sexo, idade, estado civil, naturalidade, UF de nascimento, escolaridade exigida para o cargo, nome do cargo, coordenadoria a que está subordinado, regional de lotação e exercício, unidade administrativa de lotação e de exercício.

Secretaria da Fazenda e, dentro dela, dos Agentes Fiscais de Rendas, são um demonstrativo da importância desse grupo de indivíduos – os fiscais – na Secretaria da Fazenda. Para comparar com outros cargos também numerosos na organização, temos, por exemplo, na Coordenação da Administração Financeira, o cargo de “Controlador de Pagamento de Pessoal”, com 839 servidores no total. O cargo de “Assistente Técnico da Fazenda Estadual” possui um quadro de 447 indivíduos e ocupa posições no Gabinete do Secretário, na Coordenadoria de Entidades Descentralizadas e de Contratações Eletrônicas, na Coordenação da Administração Financeira e na Coordenadoria Geral da Administração (TABELA 3.1).

TABELA 3.1 – Distribuição dos servidores por cargos mais numerosos

NOME DO CARGO	# servidores
Agente Fiscal de Rendas	3613
Técnico de Apoio à Arrecadação Tributária	1782
Controlador de Pagamento de Pessoal I, II, III, e IV	839
Assistente Técnico da Fazenda Estadual I, II e III	447
Auxiliar de Serviços	259
Julgador Tributário	135
Auxiliar Administrativo Fazendário	115
Motorista	91
Oficial Administrativo	88
Outros	466
<i>Total</i>	7835

(Fonte: DRH/SEFAZ-SP – referência: agosto/2006)

Não obstante o grande contingente, os Agentes Fiscais de Rendas também são os servidores para os quais encontramos os maiores valores na folha de pagamento da Secretaria

da Fazenda, inclusive considerando-se as retribuições de funções de direção das coordenadorias ou chefia de gabinete. Um fiscal, mesmo em uma função que não tenha nenhum adicional, ganha uma retribuição salarial maior que qualquer servidor não fiscal, mesmo que este último seja seu chefe. Na TABELA 3.2, apresentamos algumas funções que oferecem as melhores retribuições na organização e colocamos como comparação a retribuição de um trabalhador braçal. Assim, se agregarmos os servidores pelos rendimentos recebidos, obtém-se uma pirâmide invertida, onde o maior contingente é o que recebe os maiores salários. A situação caracteriza um dilema para a gestão da categoria dos fiscais, pois fica difícil a valorização das competências através da remuneração em virtude da rápida ascensão ao teto salarial do Estado¹⁸, bem antes que o servidor atinja o topo da carreira, o que tem sido uma fonte de tensões latente entre os fiscais.

TABELA 3.2 – Exemplos das distribuições de salários na Secretaria da Fazenda¹⁹

Retribuições na Secretaria da Fazenda	de	a
AFR I a VI	8.914,47	14.226,80
Chefe de Gabinete	6.082,00	-
Coordenador da Fazenda Estadual	5.959,32	-
Julgador Tributário	5.802,00	-
Contador Geral da Fazenda Estadual	4.704,10	-
Diretor Técnico de Departamento da Fazenda Estadual	4.704,10	-
Assistente Técnico de Coordenador da Fazenda Estadual	4.115,43	-
Executivo Público I	3.272,00	-
Diretor de Divisão da Fazenda Estadual	3.169,16	-
Assistente Técnico da Fazenda Estadual I, II, III	2.649,71	3.723,80
Assistente de Planejamento Financeiro I, II, III	2.649,71	3.723,80
...		
Trabalhador Braçal	800,00	-

(referência: set/2006 - jornada de 40 horas semanais)

¹⁸ O subteto salarial, no caso de servidores públicos estaduais, é o salário do governador, segundo o Artigo 1º. da Emenda Constitucional no. 41, de 19/12/2003.

¹⁹ Fonte: internet, em <http://www.recursoshumanos.sp.gov.br>, na seção “Retribuição Mensal”, disponível em 15/10/2006. Os valores apresentados são os valores máximos de retribuição inicial, sem ocupar funções com direito a adicionais.

Os cargos têm diferentes níveis de formação exigidos. Para entrar na carreira de Agente Fiscal de Rendas é obrigatório nível de formação em qualquer curso de nível superior. Para o cargo de Técnico de Apoio à Arrecadação Tributária, é exigido apenas o segundo grau completo. Categorizando a exigência de formação segundo o efetivo dos cargos da Secretaria da Fazenda, temos a FIGURA 3.8, a seguir apresentada. Cabe destacar que muitos servidores têm uma formação maior que a exigida, o que nos faz considerar que a Secretaria da Fazenda apresenta um quadro bem qualificado em termos de formação²⁰.

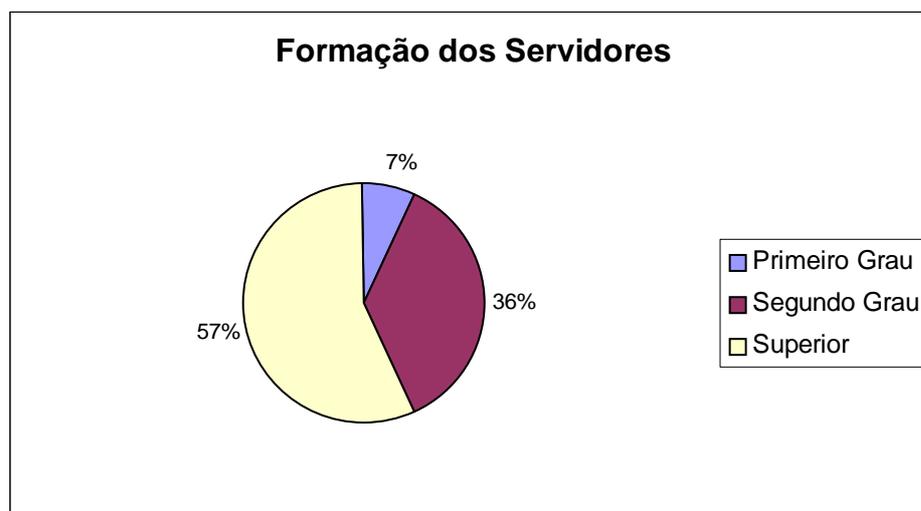


FIGURA 3.8 – Distribuição da formação exigida

O quadro de servidores é objeto de uma predominância masculina importante, e principalmente para o caso dos Agentes Fiscais de Rendas. Há 4.290 homens e 3.545 mulheres no quadro de servidores e, entre os fiscais, o contingente masculino chega a mais de 82% do quadro, conforme observamos na TABELA 3.3.

²⁰ Comparando-se, por exemplo, com o mercado de micro e pequenas empresas do Estado de São Paulo, segundo dados encontrados em “NEVES, J.L. **Considerações sobre o perfil da mão de obra empregada em micro e pequenas empresas do Estado de São Paulo**. 3º SEMEAD, São Paulo, FEA-USP, 21-23/10/1998”.

TABELA 3.3 – Distribuição por gênero de servidores (geral) e fiscais

SEXO	# servidores	%	# fiscais	%
Masculino	4290	54,75	2991	82,78
feminino	3545	45,25	622	17,22
<i>total</i>	7835	100,00	3613	100,00

(Fonte: DRH/SEFAZ-SP – referência: agosto/2006)

A distribuição geográfica também é concentrada. Mais de 40% do quadro está classificado somente na capital²¹, considerando-se tanto o total dos servidores da Secretaria da Fazenda quanto no caso específico dos fiscais. A TABELA 3.4 mostra a distribuição dos servidores e fiscais nas diferentes regionais, identificadas pela sua cidade-sede.

TABELA 3.4 – Distribuição geográfica dos servidores e fiscais

Regional	#servidores	%	# fiscais	%
	(classificação)			
CAPITAL	3402	43,42	1483	41,05
CAMPINAS	548	6,99	307	8,50
RIBEIRÃO PRETO	465	5,93	181	5,01
TAUBATÉ	340	4,34	146	4,04
S. J. DO RIO PRETO	331	4,22	124	3,43
SOROCABA	329	4,20	135	3,74
BAURU	272	3,47	120	3,32
ABCD	268	3,42	184	5,09
LITORAL	253	3,23	97	2,68
PRES. PRUDENTE	251	3,20	85	2,35
GUARULHOS	249	3,18	167	4,62
OSASCO	241	3,08	159	4,40
JUNDIAÍ	231	2,95	168	4,65
MARÍLIA	231	2,95	80	2,21
ARAÇATUBA	213	2,72	64	1,77
ARARAQUARA	211	2,69	113	3,13
<i>total</i>	7835	100,00	3613	100,00

(Fonte: DRH/SEFAZ-SP – referência: agosto/2006)

²¹ Existe uma pequena diferença entre o número de servidores classificados e os efetivamente em exercício. Preferimos colocar somente a distribuição de classificação por se tratar de valor mais perene e para evitar uma redundância de informações.

Mais de 60% dos servidores são casados. Essa predominância se acentua no caso dos fiscais, para os quais aproximadamente 70% dos indivíduos se declaram casados. Encontram-se, na TABELA 3.5, os dados da distribuição do estado civil tanto para os servidores quanto para os fiscais.

TABELA 3.5 – Distribuição dos servidores e fiscais pelo estado civil

ESTADO CIVIL	# servidores	%	# fiscais	%
Casado	4729	60,36	2523	69,83
Solteiro	2110	26,93	722	19,98
Divorciado	303	3,87	107	2,96
Separado	252	3,22	115	3,18
Marital	152	1,94	59	1,63
Viúvo	120	1,53	26	0,72
Desquitado	95	1,21	17	0,47
Não informado	74	0,94	44	1,22
<i>total</i>	7835	100,00	3613	100,00

(Fonte: DRH/SEFAZ-SP – referência: agosto/2006)

Quanto à faixa etária, tem-se uma concentração dos servidores na faixa de 46 a 50 anos. Na TABELA 3.6, está apresentada a distribuição de servidores por classes com intervalos de cinco anos (exceto a primeira, de 19 a 25 anos). Apresentamos na FIGURA 3.9, para melhor visualização, um histograma que mostra o percentual de distribuição dos servidores por faixa etária. No histograma, comparamos a distribuição de idade dos fiscais com a distribuição de idade dos demais servidores, onde aparece claramente que, enquanto entre os “jovens” (classes abaixo da classe dos 46-50 anos) a maioria é de não-fiscais, nos “velhos” (classes acima de 50 anos) a maioria é de fiscais.

TABELA 3.6 – Distribuição de servidores por faixa etária

IDADE (anos)	# Servidores	
	# servidores	# fiscais
19-25	113	45
26-30	257	144
31-35	445	231
36-40	737	258
41-45	1247	431
46-50	1850	793
51-55	1492	789
56-60	1001	574
61-65	493	267
66-70	200	81
<i>total</i>	<i>7835</i>	<i>3613</i>

(Fonte: DRH/SEFAZ-SP – referência: agosto/2006)

(Fonte: DRH/SEFAZ-SP – referência: agosto/2006)

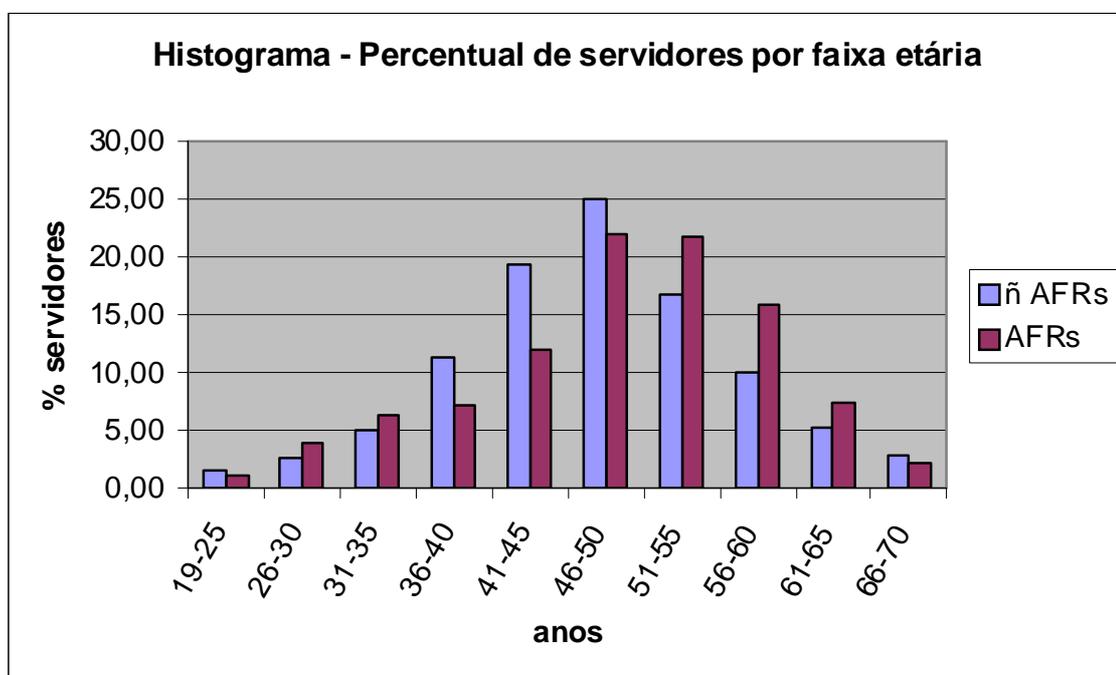


FIGURA 3.9 – Histograma de distribuição de servidores por faixa etária

Pode-se também caracterizar a população estudada quanto ao tempo de serviço. Existe uma grande concentração de servidores na faixa de 16 a 20 anos de tempo de serviço. Isso pode ser explicado em grande parte pelo concurso para o preenchimento de vagas para o cargo de Agente Fiscal de Rendas (fiscal), que foi realizado em 1986 e contratou cerca de 4.000 servidores entre 1986 e 1990. Percebe-se que, desse período, existem cerca de 2.000 servidores em atividade²² (TABELA 3.7).

TABELA 3.7 – Distribuição de servidores e fiscais por tempo de serviço

Tempo de Serviço	# servidores	# fiscais
0-5	903	660
6-10	531	361
11-15	1385	14
16-20	3094	2012
21-25	1044	423
26-30	650	89
31-35	81	16
36-40	43	10
41-45	92	21
46-50	12	7
<i>total</i>	<i>7835</i>	<i>3613</i>

(Fonte: DRH/SEFAZ-SP – referência: agosto/2006)

Apresentamos, na FIGURA 3.10, o histograma da distribuição dos servidores por tempo de serviço.

²² Na análise do tempo de serviço devemos considerar que existem servidores que já não estão mais em atividade e outros que, embora tenham entrado na Secretaria da Fazenda nessa época, já eram servidores estaduais e, portanto, somam o tempo de serviço anterior no tempo total computado.

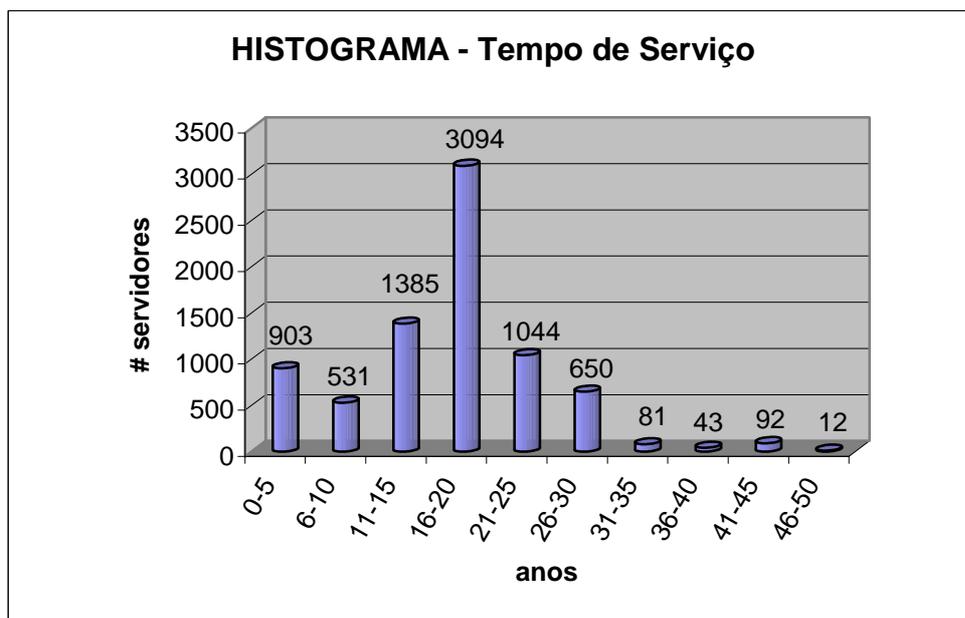


FIGURA 3.10 – Histograma de distribuição de servidores por tempo de serviço

Ainda quanto ao tempo de serviço, percebemos, pelos dados da TABELA 3.8 e sintetizados no histograma da FIGURA 3.11, que o rejuvenescimento do corpo administrativo encontra-se mais concentrado na capital, onde encontramos a maior proporção de servidores com menos tempo de serviço (25% dos servidores da capital têm, no máximo, 10 anos de serviço).

TABELA 3.8 – Distribuição de servidores do interior e da capital por tempo de serviço

Tempo de serviço (anos)	interior	Capital
0-10	456	924
11-20	1882	1406
21-30	1671	1070
31-40	165	132
4/1-50	79	45
51+	2	4
<i>total</i>	<i>4255</i>	<i>3581</i>

(Fonte: DRH/SEFAZ-SP – referência: agosto/2006)

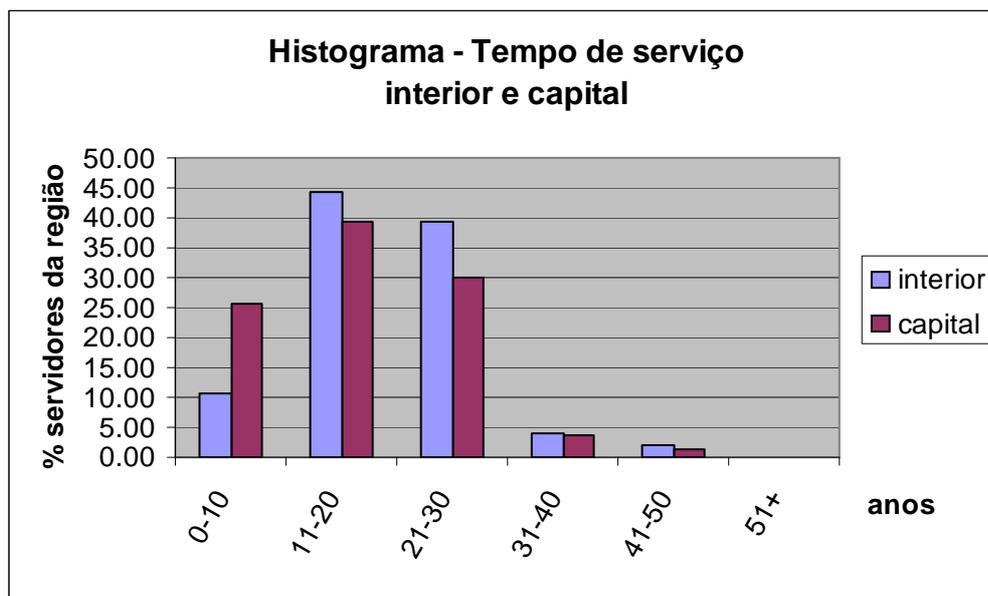


FIGURA 3.11 – Histograma de distribuição de servidores no interior e na capital do Estado por tempo de serviço

Quanto à distribuição nas diferentes Coordenadorias, observamos pela TABELA 3.9 que a Coordenadoria de Entidades Descentralizadas e de Contratações Eletrônicas apresenta uma distribuição diferente das demais Coordenadorias, contando com aproximadamente 50% de seu quadro composto por servidores com menos de 10 anos de tempo de serviço. Por outro lado, na Coordenadoria Geral da Administração e no Gabinete do Secretário, encontramos uma maior proporção de servidores na faixa de 21 a 30 anos de serviço. No caso do Gabinete do Secretário, a “senioridade” pode ser explicada pela experiência na carreira para alcançar um cargo nesse local. Já na Coordenadoria Geral da Administração, ao contrário, o maior tempo de serviço parece ser explicado pela concentração de servidores ocupando cargos com menor exigência de qualificação (primeiro grau), como vemos na TABELA 3.10.

TABELA 3.9 - Distribuição percentual de servidores das Coordenadorias por tempo de serviço

Tempo de serviço (anos)	Formação					
	CAT	CEDC	GS	CGA	CAF	CPM
0-10	17.64	48.45	8.83	4.60	25.59	16.00
11-20	59.03	37.27	53.00	49.45	54.64	52.00
21-30	20.53	12.42	34.28	39.39	18.03	24.00
31-40	1.27	1.86	2.12	4.60	1.64	8.00
41-50+	1.53	0.00	1.77	1.97	0.09	0.00
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

(Fonte: DRH/SEFAZ-SP – referência: agosto/2006)

TABELA 3.10 - Distribuição do número de servidores das Coordenadorias por nível de formação

Coordenadoria	Formação		
	Superior	Primeiro grau	Segundo grau
CAT	3759	194	1858
CEDC	149	8	4
GS	216	52	15
CGA	131	273	53
CAF	190	32	876
CPM	14	9	2
<i>Total</i>	<i>4459</i>	<i>568</i>	<i>2808</i>

(Fonte: DRH/SEFAZ-SP – referência: agosto/2006)

3.4 Posicionamento do campo dos fiscais

Através dos elementos levantados pelas estatísticas a respeito dos servidores, encontramos o destaque de uma categoria profissional que conseguiu acumular um capital significativo dentro da organização estudada e que monopoliza a atividade de controle da arrecadação dos impostos, o Agente Fiscal de Rendas (fiscal).

Embora os fiscais sejam praticamente uma hegemonia dentro dos limites da Coordenadoria da Administração Tributária, têm uma participação menor nas posições das

demais Coordenadorias. No período estudado, a função de Secretário da Fazenda não foi, em nenhum momento, ocupada por um representante da categoria dos fiscais.

Após demonstrar, através de dados quantitativos, o espaço ocupado pelos fiscais na Secretaria da Fazenda, nesta seção, apresentamos a dinâmica existente dentro da categoria. Encontramos diferenciações na carreira, considerando formação, gênero, tempo de serviço, faixa etária, distribuição geográfica, distribuição na estrutura organizacional, etc.

Procuramos destacar, neste momento, a heterogeneidade que existe dentro desse grupo de servidores, que é até mesmo confundido com servidores que compartilham o rótulo de “fiscal” em outras organizações.

Embora estejam compreendidos em uma mesma carreira, os fiscais podem ocupar posições e funções muito diferentes na organização²³, e de forma correspondente, pode ser muito diferente o trabalho e o “*status*” existentes entre os fiscais.

Pelas observações realizadas, existem diferentes categorizações que podem ser encontradas entre os fiscais. Destacamos algumas formas de divisão do grupo apresentadas pelos próprios membros da carreira. A primeira categorização que colocamos é entre “fiscal interno” e “fiscal externo”²⁴, que está intimamente ligada à distribuição dos fiscais entre as diretorias da Coordenadoria da Administração Tributária. Os fiscais externos encontram-se exclusivamente na Diretoria Executiva de Administração Tributária (DEAT); já os fiscais ocupando cargos internos são encontrados em todas as diretorias da Coordenadoria da Administração Tributária, inclusive na DEAT. Verificamos nessa classificação a dicotomia que consideramos a mais importante da carreira, pois define dois tipos de trajetórias muito distintas dentro da organização. Na TABELA 3.11 apresentamos a parcela de fiscais na capital e no interior, para cada função (fiscal interno ou externo).

²³ Considerando-se somente a CAT, onde se encontra em exercício a maioria dos fiscais.

²⁴ BARROS (2003) constata esse tipo de diferenciação entre os Agentes Fiscais de Rendas e apresenta uma proposta para diminuí-la.

TABELA 3.11 – Distribuição de fiscais internos e externos no interior e na capital

Fiscais internos e externos		
	internos	externos
Capital	825	658
interior	603	1527
	<i>1428</i>	<i>2185</i>

(Fonte: DRH/SEFAZ-SP – referência: agosto/2006)

Enquanto o fiscal interno representa uma carreira “burocrática” típica, com o controle e restrições hierárquicas bem demarcadas; o fiscal externo mostra um caso atípico no modelo burocrático, tendo em vista que a forma como estrutura seu trabalho lhe dá um grande controle da utilização do tempo, do espaço e do produto de seu trabalho.

O fiscal interno está mais "encaixado" dentro do modelo burocrático e da hierarquia, ocupando uma posição superior (do ponto de vista hierárquico) em relação aos indivíduos que fazem as funções externas.

Por outro lado, o fiscal externo ocupa uma posição predominante no imaginário, tanto popular quanto dentro da organização. "Fiscal é aquele que fiscaliza", é aquele que sai na rua, vai às empresas, aquele que aplica multas no contribuinte. No aspecto simbólico, os fiscais externos têm uma dominância sobre os fiscais internos.

As conseqüências das diferenças entre a forma de estruturação do trabalho “interno” e “externo” podem ser exploradas pelo modelo proposto por MARS (1994), que explica, por exemplo, a posição mais vantajosa para os fiscais externos como resultado da diminuição do controle hierárquico direto (“*grid*”) que a função oferece.

Essa divisão se dá normalmente logo no início do desenvolvimento da carreira do fiscal. Os fiscais entram na organização através de concurso público, passando a fazer parte de um “corpo administrativo” no sentido de uma carreira pública profissionalizada. Após o

ingresso, realizam um curso de formação de aproximadamente um mês em que vão aprender detalhes específicos dos impostos fiscalizados e da estrutura organizacional e têm a oportunidade de experienciar, ainda que breve e superficialmente, a dinâmica existente em cada tipo de trabalho. Na seqüência é dada a oportunidade de escolha para a carreira de fiscal externo ou interno²⁵.

Depois de algum tempo de adaptação, observamos mais freqüentemente a continuidade na trajetória do indivíduo, uma vez introduzido em uma delas. Ainda que sempre exista a possibilidade de mudança e de alguma circulação entre as duas “carreiras”, a reconversão de uma para outra trajetória é vista normalmente como um retrocesso. Os fiscais internos ocupam uma posição hierarquicamente superior aos fiscais externos. Na lógica do fiscal que ocupa função interna, a atividade de fiscalização externa ocupa o grau inferior da hierarquia. O fiscal externo ocupa uma função operacional na hierarquia da organização, portanto, aos olhos do fiscal interno, ir para uma função de fiscalização externa, mais que um rebaixamento hierárquico, envolve o aumento nas incertezas para um indivíduo acostumado à previsibilidade das rotinas do trabalho e convivência interna na repartição. Para o fiscal externo, por sua vez, trabalhar em uma função interna representa uma diminuição de sua independência e aumento no controle sobre seu trabalho e a forma como organiza a utilização do tempo e do espaço. Essas características do controle burocrático são reconhecidas pelos fiscais externos como um aspecto negativo da atividade interna.

As funções internas ocupadas por fiscais estão relacionadas a elementos mais próximos do controle burocrático clássico. A atividade interna representa a ocupação de um “cargo”, uma posição na estrutura hierárquica da organização. É uma trajetória que segue a lógica de carreiras e onde o poder de controle da organização, através do superior hierárquico, é

²⁵ O processo de formação descrito é mais relacionado aos últimos concursos, realizados em 1997, 2002 e 2006. No concurso de 1986, os fiscais entravam na atividade de “fiscalização de fronteira”, e essa mudança para a trajetória de “fiscal interno” era mais difícil.

grande, tanto em relação ao espaço (local de trabalho) e à utilização do tempo (horário). A forma clássica da burocracia mostra-se na função interna, onde o servidor se integra na estrutura hierárquica convencional, dividida em áreas funcionais e é mais claro o sistema de recompensas e punições em função da posição na estrutura hierárquica, assiduidade e tempo de serviço.

O controle fiscal dos contribuintes é feito através da “fiscalização externa”. Os trabalhos dependem de um contato mais próximo do contribuinte, principalmente empresas, inclusive indo ao próprio estabelecimento comercial ou industrial. O fiscal externo é o ator central na atividade. Sua função é de especialista: a documentação verificada por ele é muito específica, necessitando uma formação interna nas técnicas de investigação, valendo-se de uma prática profissional específica e um jargão especializado. Essa atividade propicia ao fiscal externo uma forte independência no trabalho, que ele organiza livremente.

A “*expertise*” e independência existentes na fiscalização externa são raras na função pública e dão aos fiscais externos um verdadeiro poder na organização. A fiscalização coloca face a face o fiscal e o fiscalizado, o que define os contornos específicos da atividade. A função do fiscal externo se inscreve numa lógica organizacional que ainda tem alguns elementos do controle burocrático clássico, mas é mais marcada por elementos de profissionais liberais ou autônomos, que, embora ligados a uma área funcional em sua empresa, dispõe de grande autonomia no desempenho de suas atividades.

Essa lógica organizacional desenha uma situação atípica. Alguns componentes estruturais do modelo weberiano estão presentes, como a subordinação ao estatuto do funcionário público, a presença de uma hierarquia e a definição objetiva de uma competência técnica e jurídica, mas os fiscais externos normalmente estão pouco sujeitos a esse modelo, que é aplicado somente quando é necessário restringir sua flexibilidade.

O grupo dos fiscais externos caracteriza, portanto, um caso não clássico de burocracia em sociologia das organizações, onde existe um compromisso entre a produtividade e a independência do fiscal através de uma negociação, em parte, informal.

Pode-se considerar que existe uma troca entre os fiscais externos e a hierarquia, tendo em vista a dificuldade do controle de seu trabalho, onde por um lado, o fiscal externo apresenta um retorno em produtividade de sua atividade e, por outro, a hierarquia informalmente valoriza e sustenta sua competência e liberdade de trabalho. Em outras palavras, espera-se que o fiscal externo atenda a demanda de trabalho a ele confiada; por outro lado, normalmente não é questionado como ele utiliza seu tempo.

Cada ator da troca dispõe de meios de pressão para manter sua posição: o fiscal externo domina as informações e os resultados que decorrem de seu trabalho e a hierarquia pode retornar a uma função de autoridade (controlar a utilização do tempo, criticar o procedimento). Cada um prefere ficar no seu papel de troca instaurado, o que reforça a valorização cultural da função pela organização.

Na tipologia apresentada por DOUGLAS (1970) para a classificação de culturas, que foi desenvolvida por MARS (1994) para estudar desvios funcionais, encontramos no modelo de ocupação profissional para a situação de alta influência do grupo e baixo controle hierárquico (“*grid*”) uma explicação que se ajusta para explicar a forma que se estrutura o trabalho na fiscalização externa. Na visão do autor, a gênese dos mecanismos de controle, que apresentaremos no próximo capítulo, seria o resultado de um processo que pode ser interpretado como a tentativa da hierarquia de retomar o controle do trabalho realizado pelos fiscais externos, num movimento periódico explicável pela instabilidade de posição representada pela independência dos fiscais externos.

Salientamos que a dinâmica de trabalho de um fiscal externo é muito diferente da de um fiscal interno: os primeiros fiscais gozam de uma maior autonomia na

administração e organização das atividades e horários em relação ao fiscal interno, mais rigidamente atado aos horários e rotinas da repartição. Por outro lado, a escolha da função interna envolve uma redução nas incertezas para o indivíduo, na medida em que implica na previsibilidade das rotinas do trabalho e das relações exclusivamente entre servidores.

Outra categorização existente é regional, entre fiscais “da capital” e “do interior”²⁶, calcada já pela história da Secretaria da Fazenda, que tinha na própria estrutura organizacional dividida na administração dos fiscais em duas Diretorias, uma a para a Capital e outra para o interior²⁷. Outro motivo é que a organização estudada encontra-se em uma região do Brasil onde houve uma concentração desigual no desenvolvimento econômico e demográfico, muito mais significativa na capital que nas regiões do interior do Estado, de forma que a importância econômica da capital é maior que a do interior; e ainda pela diferente proporção entre fiscais internos e externos que existe na capital e no interior.

²⁶ Encontramos nos “concursos de remoção” (concursos internos para a realocação dos indivíduos que desejam mudar de local de trabalho) que a hierarquização para determinar a prioridade de escolha das vagas foi feita baseando-se antes em função da localização geográfica que o fiscal ocupa (dando maior valor para os fiscais que ocupam vagas na capital, e diminuindo o valor conforme a distância à cidade de São Paulo) e se ocupam função interna ou externa, que por outros critérios como de idade, senioridade na carreira ou posição hierárquica. Como exemplo mostramos a lista de critérios baseada no disposto pelo processo de remoção regulamentado pela Portaria CAT-38/2006 (realizado em junho de 2006):

Situação do candidato e critério para o preenchimento das vagas:

- 1º - Exercício em função fiscal de natureza interna em unidades sediadas na Capital, há mais de 6 anos.
- 2º - Exercício na Fiscalização Direta de Tributos em unidades sediadas na Capital.
- 3º - Exercício em função fiscal de natureza interna em unidades do ABC, Guarulhos e Osasco, há mais de 6 anos
- 4º - Exercício na Fiscalização Direta de Tributos nas Delegacias Regionais Tributárias do ABC, Guarulhos e Osasco.
- 5º - Exercício em função fiscal de natureza interna em unidades sediadas na Capital, ABC, Guarulhos e Osasco, há mais de 3 e até 6anos.
- 6º - Exercício em função fiscal de natureza interna nas demais Regionais, há mais de três anos.
- 7º - Exercício na Fiscalização Direta de Tributos nas demais Regionais.
- 8º - Exercício em função fiscal de natureza interna em unidades sediadas na Capital ou nas Regionais, há até 3 anos.

Percebe-se que, quanto mais próximo da capital, maior a precedência. Primeiro estão os fiscais (internos ou externos) da capital, depois aqueles das regionais do ABC, Guarulhos e Osasco, e depois as demais DRTs.

²⁷ Em ELIAS (1978), temos: “a Coordenação da Administração Tributária foi reestruturada em dezembro de 1968 (Decreto no. 51.197, de 27/12/1968), agrupando-se os órgãos tributários sob uma única coordenação. Os antigos Departamentos da Receita, que se incumbia dos serviços fiscais na Capital, e Departamento dos Serviços do Interior, que se encarregava do mesmo serviço no interior do estado, foram transformados na Diretoria Executiva da Administração Tributária. A essa diretoria ficaram subordinadas as 15 Delegacias Regionais da Fazenda, que passaram a serem denominadas Delegacias Regionais Tributárias” (p. 191).

Quanto aos fiscais internos, essa separação entre fiscais da capital e do interior está ligada a diferenças no nível hierárquico dos cargos existentes, visto estarem concentradas, na capital, as Coordenadorias e Diretorias com os cargos mais elevados na hierarquia.

Uma terceira classificação que encontramos entre os fiscais refere-se ao concurso de acesso²⁸. Nos últimos 40 anos, existiram apenas seis concursos para o preenchimento das vagas de fiscais²⁹, com intervalos significativos entre eles. Com isso existem diferenças no perfil dos selecionados. Cada concurso tem uma identidade, posto que foram realizados em períodos muito distantes.

Além destas, podemos colocar outras categorizações que consideramos menos determinantes que as anteriormente apresentadas, como, por exemplo, por idade, origem ou gênero. Uma categorização que foi importante no período de 1986 a 1998, e que atingiu principalmente os fiscais do concurso de 1986, é a dos “fiscais de fronteira”. O ingresso na carreira naquela época voltou-se principalmente para preencher as vagas em Postos Fiscais de Fronteira, criados para fiscalizar o trânsito de mercadorias pelas rodovias. A função era considerada “inferior” a dos “fiscais da cidade”, representados à época pelos fiscais veteranos dos concursos anteriores. Por outro lado, gerou um espírito de corpo nos indivíduos que passaram por essa experiência, encontrando-se até hoje histórias sobre “os tempos da fronteira” relatadas nos jornais da categoria.

²⁸ A primeira pergunta, quando conversamos com um fiscal, é: “Você é fiscal?” A segunda, logo na seqüência, é: “De qual concurso?”.

²⁹ Realizados em 1961, 1979, 1986, 1997, 2002 e 2006.

Capítulo IV

Mecanismos de Controle da Conduta

Mostramos no capítulo anterior o crescimento que a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo teve na sua estrutura para administração dos impostos. Esse crescimento se tornou necessário pela mudança na natureza dos principais impostos estaduais que ocorreu na década de 30, quando deixou de ter importância a exportação de café e cada vez mais a arrecadação passou a depender do controle do imposto sobre a circulação de mercadorias dentro do Estado de São Paulo, feita pelos Agentes Fiscais de Rendas – AFRs (fiscais).

Vimos como a administração pública brasileira, em geral, é um mundo regido pela Lei. Mesmo no processo de mudança para o paradigma gerencial, a racionalidade jurídica sempre acompanha a institucionalização dos novos mecanismos propostos para a gestão do Estado, e, normalmente, encontramos uma legislação para legitimar cada novo instrumento criado.

Mostramos também como a relação entre a Secretaria da Fazenda e os fiscais é marcada por um modelo burocrático de Estado. Especificamente no controle interno dos servidores públicos, o mecanismo tradicional é o Processo Administrativo Disciplinar. Cabe ressaltar que, devido ao corte temporal da pesquisa, tomamos a referência legal prevista no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo, de 1968 (SÃO PAULO, 1968) mas, antes disso, já existia esse instrumento na organização. Logo, a legislação é o fio condutor que observamos para, na seqüência desta seção, apresentar os mecanismos de controle da conduta dos fiscais¹. Das Leis e Decretos estaduais e federais, que regulam os controles internos dos servidores públicos, fizemos uma seleção cobrindo o período de 1990 a 2006, além do Estatuto dos Funcionários Públicos de 1968. Para a seleção do conjunto a ser considerado, contamos com o apoio informal de servidores que trabalhavam, à época do levantamento de dados, em atividades diretamente relacionadas com o controle da conduta dos fiscais. Foram

¹ Essa escolha, se por um lado favoreceu a estruturação da narrativa, por outro lado escondeu outras manifestações que podem ter ocorrido mas que não encontraram legitimidade suficiente para se institucionalizar na forma de leis.

selecionados seis documentos legais², considerando os mais relacionados ao controle da conduta dos fiscais. Restringimos ainda o escopo somente aos documentos elaborados na esfera estadual de legislação. Seguindo esse critério, consideramos, porém, fora do escopo da pesquisa documentos, tais como a Constituição Federal e o Código Penal Brasileiro. Apresentamos neste trabalho um enfoque diferente do apresentado por FONSECA & SANCHEZ (2001) que, estudando a mesma organização, focaram mais nos mecanismos de controle de contas.

4.1 Estatuto do Funcionário Público (EFP)

O Estatuto Do Funcionário Público é a legislação básica referente à conduta dos servidores atualmente em vigor, e foi feito na década de 60, e trata-se, portanto, de uma legislação promulgada no tempo da ditadura militar no Brasil. O documento tem um título específico sobre “os deveres, as proibições e as responsabilidades” do servidor e outro título que trata “das penalidades e de sua aplicação”.

Consideramos esse documento como o “ponto inicial” (“x₀”) e o primeiro mecanismo de controle do ponto de vista cronológico em que levantamos os dados, como o arcabouço legal que sustenta e estrutura os demais instrumentos posteriormente desenvolvidos para o controle de conduta dos servidores. O Estatuto Do Funcionário Público era aplicado diretamente pelos superiores hierárquicos quando tomavam conhecimento de uma

² SÃO PAULO. Lei n. 10.261 de 28 de outubro de 1968. Dispõe sobre o Estatuto dos funcionários públicos civis do Estado de São Paulo. São Paulo, 1968.

SÃO PAULO. Decreto n. 36.462 de 26 de janeiro de 1993. Cria, na Secretaria da Fazenda, a Corregedoria do Fisco Estadual e dá providências correlatas. **DOE**, São Paulo: IMESP 27/01/1993;

SÃO PAULO. Lei n. 10.294 de 20 de abril de 1999. Dispõe sobre proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado de São Paulo e dá outras providências. **DOE**, São Paulo: IMESP 21/04/1999;

SÃO PAULO. Decreto n. 44.074 de 01 de julho de 1999. Regulamenta a composição e estabelece competência das Ouvidorias de Serviços Públicos, instituídas pela Lei nº 10.294, de 20 de abril de 1999, que dispõe sobre a proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado de São Paulo. **DOE**, São Paulo: IMESP, 1999.

SÃO PAULO. Lei Complementar Estadual n. 911 de 03 de janeiro de 2002. Institui na Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo a Corregedoria da Fiscalização Tributária - CORCAT, e dá outras providências correlatas. **DOE**, São Paulo: IMESP 04/01/2002;

SÃO PAULO. Lei Complementar n. 939 de 03 de abril de 2003. Institui o código de direitos, garantias e obrigações do contribuinte no Estado de São Paulo. **DOE**, São Paulo: IMESP 04/04/2003.

irregularidade de seus subordinados, ou através de uma "Comissão Processante". Suas disposições atribuem aos servidores deveres e proibições de caráter genérico, tais como:

“SEÇÃO I - Dos Deveres

(...)

III - desempenhar com zelo e presteza os trabalhos de que for incumbido;

(...)

VI - tratar com urbanidade os companheiros de serviço e as partes;

(...)

IX - zelar pela economia do material do Estado e pela conservação do que for confiado a sua guarda ou utilização;

X - apresentar-se convenientemente trajado em serviço ou com uniforme determinado, quando for o caso;

(...)

XII - cooperar e manter espírito de solidariedade com os companheiros de trabalho,

XIII - estar em dia com as leis, regulamentos, regimentos, instruções e ordens de serviço que digam respeito às suas funções;

XIV - proceder na vida pública e privada na forma que dignifique a função pública;

(...)

SEÇÃO II - Das Proibições

(...)

III - entreter-se, durante as horas de trabalho, em palestras, leituras ou outras atividades estranhas ao serviço;

(...)

V - tratar de interesses particulares na repartição;

VI - promover manifestações de apreço ou despreço dentro da repartição, ou tornar-se solidário com elas (...).”

O Estatuto Do Funcionário Público abrange uma grande gama de aplicações em situações cotidianas. Pode-se perceber que questões variadas como: impolidez, qualidade do

serviço, desinteresse e mesmo a conduta fora do ambiente de trabalho, entre outras situações, estão na abrangência deste instrumento.

O Estatuto Do Funcionário Público pode ser situado no mundo das relações pessoais – ou para utilizar a terminologia dos autores Boltanski e Thévenot, denominada de *cité* doméstica – do que para o controle da eficiência ou produtividade dos servidores (estes objetos mais ligados à *cité* industrial), onde pouco se considera essas questões, e quando as trata o faz na forma negativa, como nas proibições de “entreter-se... em atividades estranhas ao serviço” ou de “tratar de interesses particulares”.

Encontramos disciplinado pelo Estatuto Do Funcionário Público o conjunto de regras que regula o Processo Administrativo Disciplinar, discriminando a instrução, prazos e procedimentos que devem ser tomados no caso de condutas irregulares dos servidores³.

O Estatuto Do Funcionário Público precisa da participação concreta de pessoas para a aplicação de seus procedimentos; encontra-se prevista, no Estatuto Do Funcionário Público, a criação de “Comissões Processantes”, para administrar o andamento dos procedimentos para verificação do cumprimento das obrigações por parte dos servidores públicos.

Na Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, existem dois órgãos com competências específicas para o desenvolvimento de processos administrativos disciplinares: o “Serviço de Coordenação e Assessoria em Sindicâncias e Inquéritos” (SECOA), que realiza os processos contra servidores em geral (exceto fiscais), e a Corregedoria Fiscal, especializada no encaminhamento dos processos disciplinares envolvendo fiscais. Em virtude de estarmos tratando, nesta pesquisa, dos mecanismos de controle de conduta dos fiscais, não vamos aprofundar os estudos sobre o SECOA.

³ A parte do EFP que disciplina o PAD foi alterada pela Lei Complementar no. 942/2003, que além de diminuir os prazos para o encaminhamento do PAD, eliminou da redação do EFP alguns institutos anacrônicos com a advinda da Constituição Federal de 1988, como, por exemplo, a “verdade sabida” e a “prisão administrativa”.

4.2 Corregedoria Fiscal

Mais voltado aos fiscais, temos nesta organização a criação, no início da década de 90, de um órgão especializado para o encaminhamento dos processos administrativos envolvendo fiscais, a “Corregedoria Fiscal”⁴.

A corregedoria é um órgão localizado hierarquicamente dentro da Coordenação da Administração Tributária que, dentre outras atribuições, aplica as regras dispostas no Estatuto Do Funcionário Público quando ocorrem denúncias de irregularidades funcionais envolvendo fiscais. Também é de sua competência tomar a iniciativa de verificar o cumprimento das normas e o controle dos fiscais, através dos procedimentos de “correição” - para a auditoria interna das repartições fiscais, e de “revisão” - para os trabalhos de fiscalização realizados pelos fiscais externos.

Artigo 4º - São atribuições da CORFISCO:

I - executar correção nas unidades fiscais, da Coordenação da Administração Tributária - CAT, visando à regularidade dos procedimentos e à aplicação uniforme das normas incidentes;

II - acompanhar ou rever trabalhos fiscais, inclusive junto a contribuintes, para suprir lacunas ou apurar irregularidades (...)

(na redação do Decreto 36.462/93)

Para retornar aos primeiros momentos de sua criação, buscamos nos periódicos publicados pelas entidades representativas da categoria dos fiscais elementos indicando o contexto dessa gênese. Foram analisados 80 exemplares abrangendo o período de novembro de 1989 a outubro de 2001. Encontramos 21 ocorrências (reportagens, notas, editoriais, etc.) de questões relacionadas à conduta de fiscais. Optamos por inserir esse material diretamente na discussão, pois consideramos tratar-se de material primário da tese, por encontrarmos, refletidas nas publicações, os momentos principais de interesse no tema – o primeiro no período de 1989 a

⁴ A Corregedoria Fiscal inicialmente teve a denominação de “CORFISCO” através do Decreto nº 36.462/93; depois, reformulada pela Lei Complementar nº 911/2002, passou a ser denominada “CORCAT”.

1992 e o segundo por volta de 2001 – e as representações elaboradas por, pelo menos, parte dos fiscais.

No período de 1989 a 1992, encontramos um desconforto entre os fiscais, associado a duas causas: o envio de uma série de cartas anônimas atacando integrantes da categoria; e uma ação policial, que levou à prisão de um fiscal, noticiada no programa televisivo “Fantástico”, da Rede Globo de Televisão.

Já o primeiro “Boletim de Divulgação” das atividades do Sindicato, antes mesmo da eleição de sua Diretoria, encontramos a primeira ocorrência de uma nota conclamando a classe para tentar descobrir quais pessoas estavam enviando cartas anônimas que denegriam a imagem dos fiscais (FIGURA 4.1).

Na edição seguinte, de fevereiro de 1990, o presidente eleito do “Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo” (SINAFRESP) reclamou de acusações feitas através de cartas anônimas que acusavam os fiscais de procedimentos ilegais e antiéticos e colocou que não se poderiam admitir punições sem provas (FIGURA 4.2).

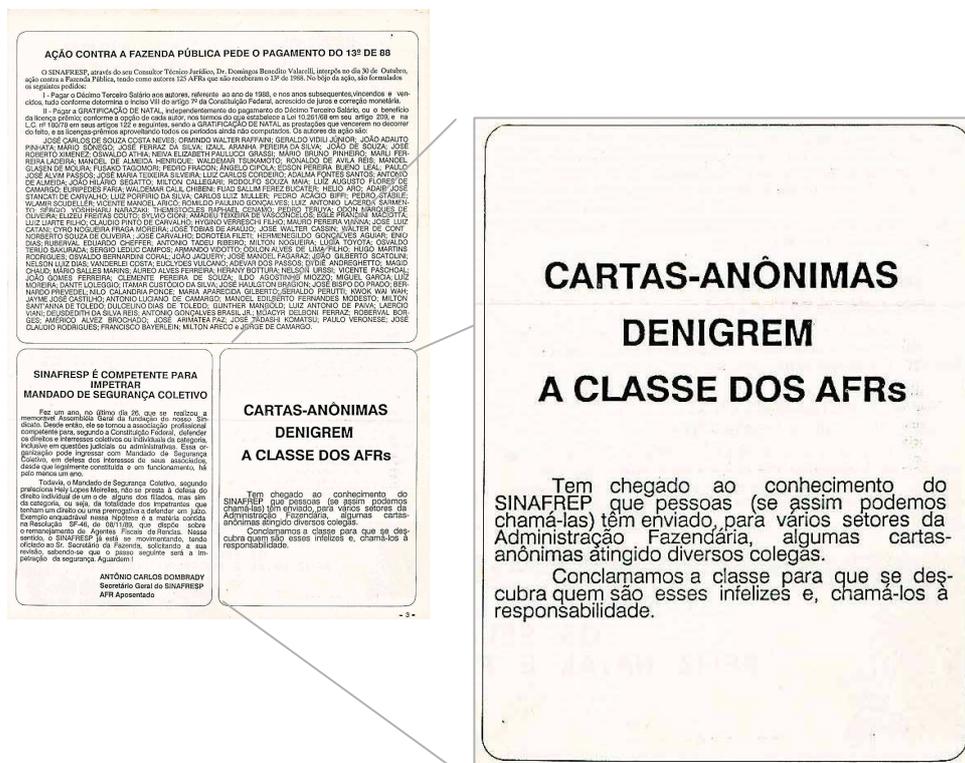


FIGURA 4.1 – Jornal do Sinafresp – ano 1 – no. 1 – f. 3 (Nov/89)

Pág. 2
SINAFRESP
Febrero de 1990

MENSAGEM DO PRESIDENTE



Antes de iniciar este relatório, quero dizer que a Secretaria da Fazenda não se esquece de que a Constituição da República estabelece que a administração pública é um instrumento de realização da vontade popular e que, portanto, deve ser exercida com eficiência e honestidade, visando ao bem-estar da comunidade e ao desenvolvimento econômico do país.

É com satisfação que informo que a Secretaria da Fazenda, sob a liderança do Sr. José Antônio Pires de Lima, vem trabalhando para melhorar a qualidade dos serviços prestados e para tornar a administração pública mais transparente e eficiente.

Como resultado de um trabalho conjunto com o Sr. José Antônio Pires de Lima, a Secretaria da Fazenda vem adotando medidas para melhorar a qualidade dos serviços prestados e para tornar a administração pública mais transparente e eficiente.

Como resultado de um trabalho conjunto com o Sr. José Antônio Pires de Lima, a Secretaria da Fazenda vem adotando medidas para melhorar a qualidade dos serviços prestados e para tornar a administração pública mais transparente e eficiente.

que é o momento de deixar um pouco de espaço para o cidadão comum, para que ele possa participar ativamente da administração pública e para que ele possa exercer o seu direito de fiscalização e de controle da administração pública.

Como resultado de um trabalho conjunto com o Sr. José Antônio Pires de Lima, a Secretaria da Fazenda vem adotando medidas para melhorar a qualidade dos serviços prestados e para tornar a administração pública mais transparente e eficiente.

Como resultado de um trabalho conjunto com o Sr. José Antônio Pires de Lima, a Secretaria da Fazenda vem adotando medidas para melhorar a qualidade dos serviços prestados e para tornar a administração pública mais transparente e eficiente.

NOTA OFICIAL

A Direção de Rendas do Estado de São Paulo repudia todo e qualquer ato ilegal e contrário aos interesses do erário estadual e informa que irá assegurar o direito à ampla defesa de seus membros, acompanhando os processos administrativos instaurados contra fiscais e cobrando a divulgação do resultado dos processos (FIGURA 4.3).

BALANÇO PATRIMONIAL

INSTRUMENTO DE CONTABILIZAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO
PRÉCISO DA RENDA DE 1989
GRUPO: RENDAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - 1º SEM

ATIVO		PASSIVO	
RECURSOS	1.000,00	RECURSOS	1.000,00
RESERVA	500,00	RESERVA	500,00
PROVISÃO	500,00	PROVISÃO	500,00
TOTAL DO ATIVO	1.000,00	TOTAL DO PASSIVO	1.000,00

Discussão proferida pelo presidente José Antônio Pires de Lima no dia 10/02/1990 para o SINAFRESP

...pinto de resistência. Não dá mais pra aceitar tudo de cabeça baixa (aplausos). Não é possível aceitar que pessoas nos acusem, indiscriminadamente, de procedimentos ilegais e anti-éticos. Se existe problemas dentro de nossa classe, isso tem que ser apontado, apurado e os elementos que, porventura, estejam agindo em desacordo com as nossas consciências devem ser punidos, mas após uma defesa ampla e democrática dos seus direitos. Não podemos mais admitir que seja feito dentro da Secretaria punições sem provas, que sejam aceitas cartas anônimas que desprestigiam os nossos colegas, (aplausos) acho que é

FIGURA 4.2 – Jornal do Sinafresp – ano 1 – no. 2 – f. 2 (fev/90)

Em “Nota oficial” na mesma página, a direção do Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo repudiou “todo e qualquer ato ilegal e contrário aos interesses do erário estadual” e informou que iria assegurar o direito à ampla defesa de seus membros, acompanhando os processos administrativos instaurados contra fiscais e cobrando a divulgação do resultado dos processos (FIGURA 4.3).

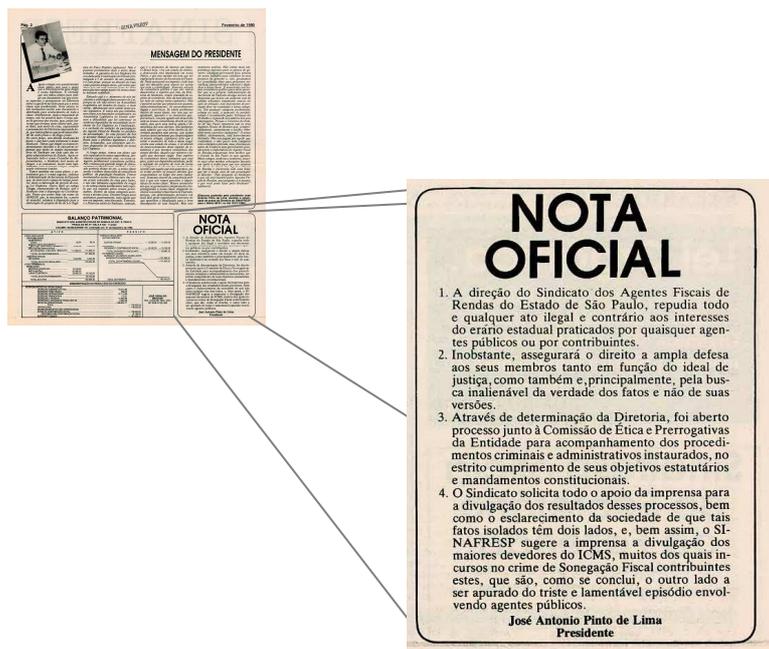


FIGURA 4.3 - Jornal do Sinafresp – ano 1 – no. 2 – f. 2 (fev/90)

Na edição de maio/junho de 1990, o artigo “2o. SIMNAFITE” informa que no Simpósio Nacional de Fiscais de Tributos Estaduais, cujo tema central foi “Sonegação, fraudes, corrupção: como combater?”, o presidente da “Associação dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo” (AFRESP), João Eduardo Leite de Carvalho, apresentou a palestra “Corrupção: causas e efeitos” (FIGURA 4.4). Na mesma página encontramos também a nota “Reflexões sobre ética”, onde se questiona a possibilidade de um código de ética para um grupo humilhado e ao qual é recusada confiança.



Promovido pela FAFITE realizou-se de 22 a 25 de maio, na cidade de Recife, o 2º Simpósio Nacional de Fiscais de Tributos Estaduais, cujo tema central foi “Sonegação, fraudes, corrupção: como combater?” O encontro foi aberto pelo presidente da FAFITE, Petrônio Omar Querino Tavares, seguido de um painel sobre a Ação e Responsabilidade do Estado e do Empresariado Face à Sonegação, às Fraudes e à Corrupção, com a participação do Governador Carlos Wilson Campos; da Secretária da Fazenda do Estado de Pernambuco, Tânia Bacelar; do Secretário da Fazenda do Distrito Federal, Ozias Rodrigues; e do presidente do Clube dos Diretores Lojistas do Recife, Geraldo Costa.

Durante o Simpósio foram apresentados os seguintes temas: “A Sonegação e as Deficiências Estruturais e Organizacionais Fazendárias”, pelo diretor do Departamento Regional da Receita de Pernambuco, Isaías Ferraz Sobrinho; “Elisão, Fraudes e Sonegação”, pelo Assessor Jurídico da Dire-



A mesa que dirigiu o trabalhos do 2º SIMNAFITE



José Hilton de Souza Cruz, AFR do Estado da Bahia, presidente do grupo de trabalho sobre “Elisão, Fraude e Sonegação”, e José Antonio Pinto de Lima, presidente do SINA-FRESP, membro-relator do grupo de trabalho.

toria Geral da Receita Tributária de Pernambuco, Luiz Lustosa Caribé; e “Corrupção: causas e efeitos”, pelo presidente da AFRESP, João Eduardo Leite de Carvalho.

São Paulo esteve representado no evento pelos colegas: José Antonio Pinto de Lima, presidente do SINA-FRESP; João Leiroz, vice-presidente da AFRESP, Olívio Pião e Antonio

Carlos de Moura Campos, representando a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, além do presidente da AFRESP, João Eduardo Leite de Carvalho, que foi um dos apresentadores.

FIGURA 4.4 – Jornal do Sinafresp – ano 1 – no. 5 – f. 4 (mai-jun/90)

Destacamos ainda os nomes de outros fiscais também citados por participarem no evento sobre o combate à corrupção e fraudes: o presidente do Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo, José Antonio Pinto de Lima, João Leiroz, vice-presidente da “Associação dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo” (AFRESP), e Olívio Pião e Antonio Carlos de Moura Campos, representando a Secretaria da Fazenda.

Na edição de janeiro/fevereiro de 1991, encontramos o artigo “A sindicância e o processo administrativo disciplinar”, onde o autor explica as mudanças ocorridas, após a promulgação da Constituição de 1988, nos procedimentos de sindicância e processos administrativos disciplinares (FIGURA 4.5).

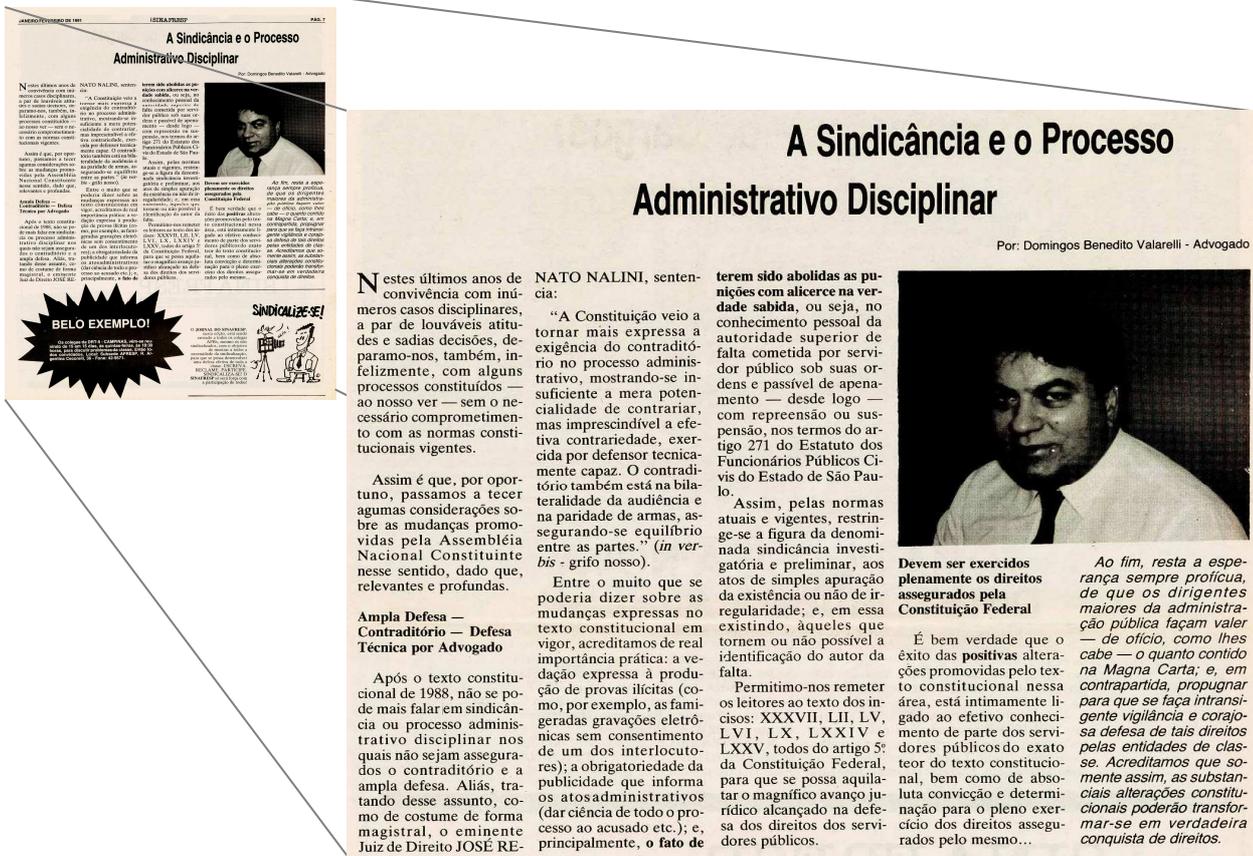


FIGURA 4.5 – Jornal do Sinafresp – ano 2 – no. 9 – f. 7 (mai-jun/91)

O artigo “Uma via de mão dupla” informa que o Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo participou do Seminário “Análise da Corrupção no Brasil” promovido pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional, onde foram discutidos os motivos para a existência de corrupção (FIGURA 4.6). Em uma nota, na mesma edição, intitulada “anonimato e anônimo” encontramos uma crítica e repúdio aos indivíduos que apresentavam denúncias anônimas (FIGURA 4.7). Essa questão mostra a preocupação existente em virtude da ocorrência de cartas anônimas que estavam acusando fiscais da Secretaria da Fazenda à época.



FIGURA 4.6 – Jornal do Sinafresp – ano 2 – no. 11 – f. 3

Anonimato e anônimo

<p>Anonimato</p> <p><i>É a ação da pessoa que, para atacar outrem, com infâmias ou injúrias, ou escrever panfletos, onde se assaca contra a honra ou o bom nome de alguém, acoberta-se na irresponsabilidade do anonimato, isto é, na ocultação maliciosa de seu nome, justamente para se esquivar às responsabilidades de seus atos incriminados.</i></p>	<p>Anônimo</p> <p><i>Termo derivado do latim e de origem grega, em uso para explicar o que não tem nome ou que é desconhecido. É usado como substantivo ou como adjetivo. Como substantivo, significa a pessoa que se utiliza do anonimato para satisfazer intuítos inconfessáveis. Como adjetivo, tem o significado de origem e quer dizer o que não tem nome ou cujo nome é desconhecido.</i></p> <p><i>Publicação anônima é a que não traz a assinatura do seu autor.</i></p>
---	---

(Vocabulário Jurídico de Plácido e Silva, pág. 124).

Esses verbetes demonstram bem a condição abjeta daqueles que insistem em se esconder no anonimato. O SINAFRESP repudia toda e qualquer atitude tomada ou palavras proferidas à sombra do anonimato e tem provado isso, sempre em nome da transparência e da verdade.

The image shows a page from the Sinafresp newspaper, issue 11, dated July/August 1991. The page is divided into several columns. The top left column contains an editorial titled 'Democracia e Mudança?'. The middle left column has a section titled 'Por via das dúvidas'. The middle right column features 'NOTAS FISCAIS' and 'Carta Têlex'. The bottom section of the page is titled 'Anonimato e anônimo' and contains the text from the adjacent figure, including the definitions of 'Anonimato' and 'Anônimo' and the Sinafresp's stance on anonymity.

FIGURA 4.7 – Jornal do Sinafresp – ano 2 – no. 11 – f. 2

Na edição de julho/agosto de 1991, o Jornal do Sinafresp reproduziu um artigo do jornal “Unidade”, do Sindicato dos Jornalistas, que analisava outro artigo, intitulado: “Não quero ser deputado - trabalha muito e ganha muito pouco!”, do jornal o “Momento Político” da União Parlamentar Interestadual. O artigo do “Momento Político” apresentava um comentário que teve grande repercussão na imprensa da época, ao dizer que existe corrupção entre políticos, mas “a maior central de patifaria está no poder econômico” (FIGURA 4.8).

fiscais, colocando que, não obstante o “relevante papel da Imprensa nas denúncias de fraudes e corrupção... .. o SINAFRESP é contrário a toda e qualquer generalização” (FIGURA 4.9).

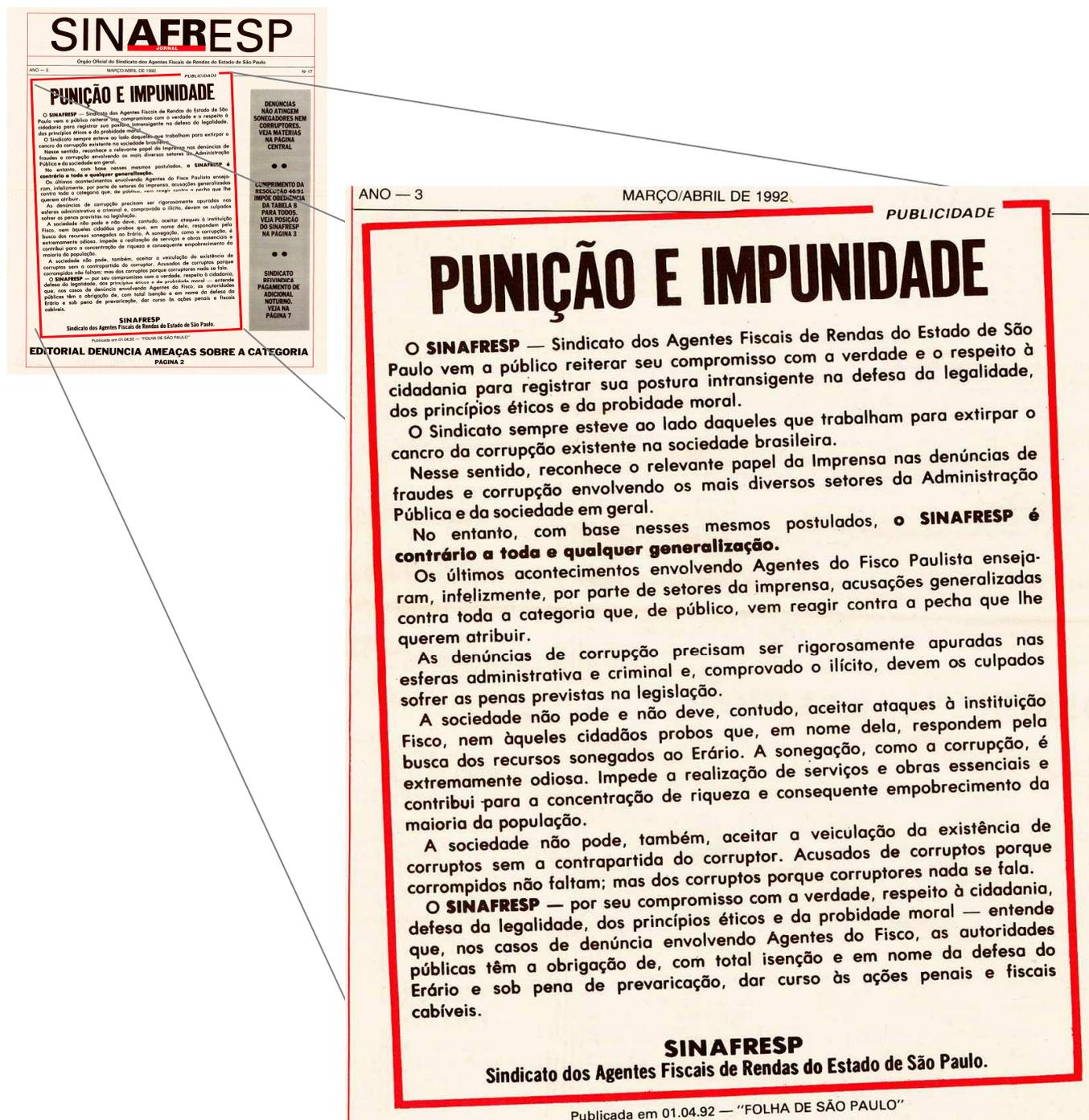


FIGURA 4.9 – Jornal do Sinafresp – ano 3 – no. 17 – f. 1 (mar-abr/92)

No Editorial dessa edição, intitulado “contra o arbítrio e o abuso” é colocada a intranquilidade entre os fiscais, em decorrência de uma ação da polícia prendendo um fiscal, noticiada na televisão (FIGURA 4.10).



FIGURA 4.10 – Jornal do Sinafresp – ano 3 – no. 17 – f. 2 (mar-abr/92)

O artigo “Corruptos e corruptores”, assinado por José Carlos Vaz de Lima, presidente do Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo também discute a questão, colocando, entre outras questões o fato do Brasil já ter sido considerado um local onde a corrupção era livremente aceita, mas que a situação estava mudando. A posição do

sindicato, segundo ele, era de um compromisso com a defesa da legalidade e dos princípios éticos. Temos ainda, nessa edição, um artigo intitulado "Sinafresp defende criação da corregedoria fiscal", de título auto-explicativo, e a reprodução do artigo "Corrupção empresarial", do jornalista Mauro Chaves, de título auto-explicativo, e a reprodução do artigo "Corrupção empresarial", do jornalista Mauro Chaves, da Folha, além de mais uma nota explicativa intitulada "Sinafresp esclarece", publicada no jornal "Diário Popular". Esses artigos, juntos, ocuparam toda a página dupla central do periódico, como podemos verificar na FIGURA 4.11. Percebemos esse como o momento mais crítico na discussão do tema de ética e corrupção, pois praticamente a edição inteira do jornal foi dedicada ao assunto.



FIGURA 4.11 – Jornal do Sinafresp – ano 3 – no. 17 – f. 4-5 (mar-abr/92)

Apresentamos, nas figuras 4.12, 4.13 e 4.14, essas reportagens em maior detalhe para análise do conteúdo.

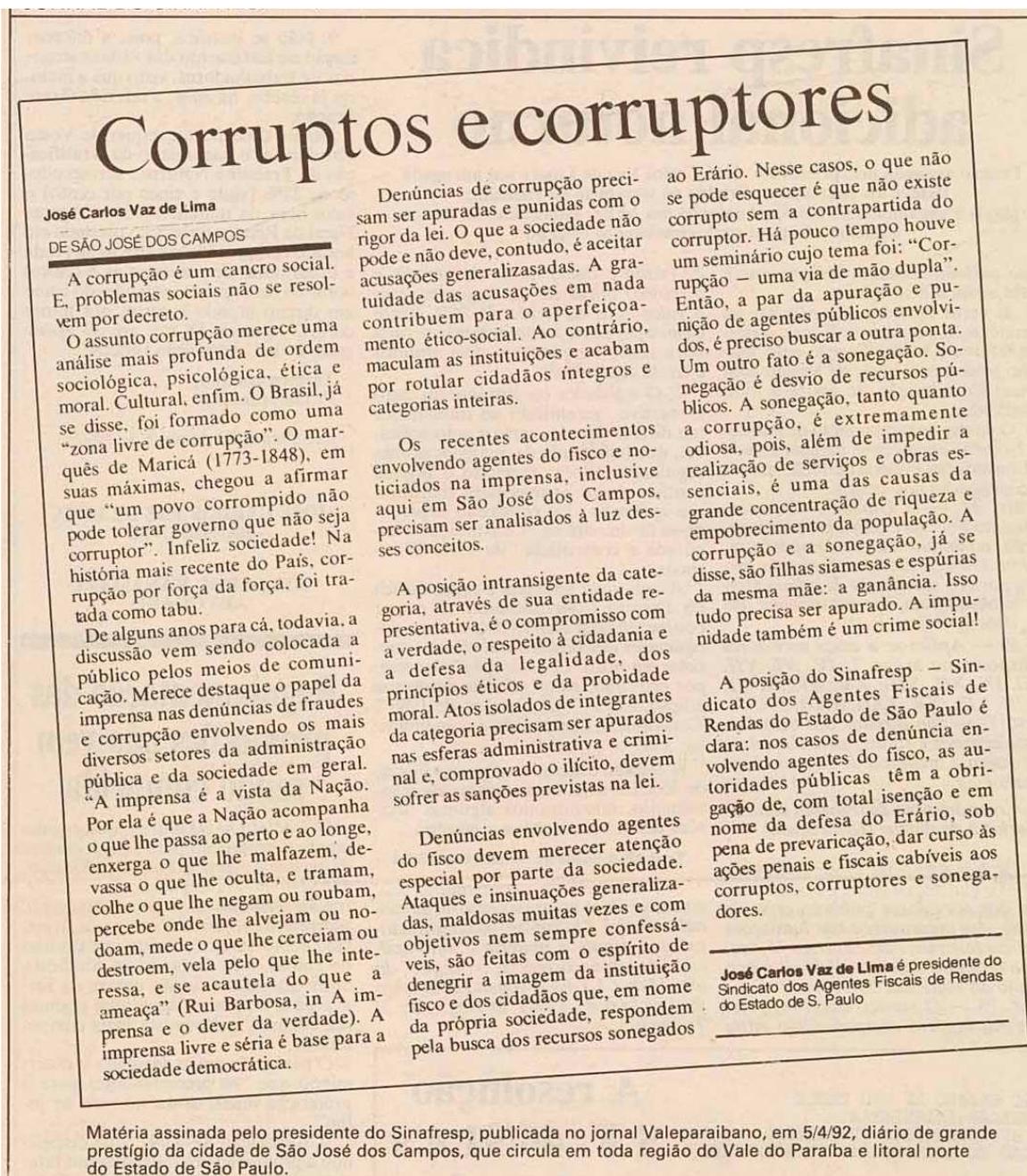


FIGURA 4.12 – Jornal do Sinafresp – ano 3 – no. 17 – f. 4 (mar-abr/92)

Corrupção empresarial

MAURO CHAVES

Apesar do exagerado estardalhaço feito em torno da corrupção de dois ex-ministros tranalhões, que, na pior das hipóteses, não passam de desastrados amadores, enquanto tantos "profissionais", que nunca deixaram rastro, seguem tranqüilos em suas carreiras; apesar de o governador Leonel Brizola ter toda a razão quando diz que estão perseguindo ladrões de galinha; apesar de parecer até ridículo que só agora, em razão dos possíveis US\$ 30 mil de propina recebidos por malfadado bagrinho, se tenha descoberto o mecanismo de acionar a Interpol para rastrear contas secretas no Exterior, onde certamente repousam bilhões de dólares oriundos de décadas de bandalheiras praticadas em território nacional; apesar de parecer estranho que o depoimento prestado pelo general Agenor Homem de Carvalho, chefe do Gabinete Militar da Presidência da República — acusado de omissão no caso Magri —, se tenha cercado de misterioso sigilo, sendo, como é, de notório interesse público; apesar do muito de encenação que há nesse "esforço concentrado" de combate à corrupção brasileira, quando se fala facilmente que fulano de tal "poderá pegar até oito, 10, 16 anos de cadeia" — e todos sabem que, na melhor das hipóteses, os corruptos serão condenados, mas dificilmente cumprirão pena de verdade; apesar de tudo isso, a atual campanha anticorrupção, que partiu de uma saturação da sociedade e virou bandeira cívica de inúmeras figuras públicas (inclusive velhos corruptos), apresenta aspectos auspiciosamente inéditos.

Desde quando, no Brasil, um general — e ainda por cima exercendo alta função no governo — teve de prestar depoimento a um delegado de polícia, para se defender de determinada denúncia



(no caso, de omissão)? Desde quando, no Brasil, um grupo de nada menos que 11 juizes de Direito foi acusado nominal e claramente de corrupto — caso dos apontados pela deputada Cidinha Campos como responsáveis por polpudas fraudes contra o INSS? Desde quando, no Brasil, se expediram mandados de prisão contra empresários que corromperam funcionários públicos para a obtenção de vantagens, de qualquer natureza, na administração?

Este último fato parece o mais importante, porque desperta a consciência ética da sociedade em relação a um vício moral arraigado, histórico, mas jamais discutido entre nós: trata-se do crime de corrupção ativa. Os empresários brasileiros são os primeiros a condenar, com veemência, os funcionários públicos corruptos, os políticos inescrupulosos que desperdiçam o dinheiro do povo em causa própria, e coisas do gênero. No entanto, grande parte desse empresariado é que oferece, sem nenhum constrangimento ético, os subornos, as propinas, os PFs, as verbas para as caixinhas políticas, seja para vender ao governo produtos ou serviços com preços superfaturados, seja para burlar licitações públicas, seja para liberar financiamentos e/ou subsídios em instituições financeiras oficiais, seja para obter parcelamentos e rolagens de débitos, seja para se livrarem de obrigações fiscais e entraves burocráticos, seja para conseguir o que mais os deixe em posição vantajosa no mercado.

A cada corrupto passivo no governo corresponde um corrupto ativo — ou corruptor atávissimo — na iniciativa privada. Regra geral, estes costumam se lauriar pelo poder sufocante do Estado, enquanto se livram muito bem dos sufocos "molhando" os bolsos de agentes do governo.

Se a sociedade brasileira entender, finalmente, que ao volume de corrupção governamental corresponde volume pelo menos equivalente de corrupção empresarial, estaremos dando um grande salto no processo de moralização da administração pública do País.

■ Mauro Chaves é editorialista do Estado

O Estado de S. Paulo 31/3/92

Reproduzimos acima o texto do jornalista Mauro Chaves, por ser oportuno e preciso. Mas queremos destacar também a matéria do colunista da Folha (11/3/92) que menciona a estranha ausência dos corruptores nos inquéritos e conseqüente impunidade. Diz ele ao terminar o texto: "Mesmo quando há o acontecimento excepcional de duas prisões por corrupção, como no caso de Alcení Guerra, não é violada a virgindade da regra que só produz, nas investigações e nos processos brasileiros, corruptos de um só lado".

FIGURA 4.13 – Jornal do Sinafresp – ano 3 – no. 17 – f. 5 (mar-abr/92)

Sinafresp defende criação da corregedoria fiscal

Em comunicado passado por fax a todas as inspetorias fiscais, o Sinafresp toma posição a favor da criação da Corregedoria Fiscal. Eis a íntegra do comunicado:

“À vista dos últimos acontecimentos envolvendo integrantes da nossa categoria, com grande repercussão na imprensa, volta à tona a idéia da **CORREGEDORIA FISCAL**.

O SINAFRESP é absolutamente favorável à sua criação. Todavia, não como panacéia para todos os males.

Entendemos sua implantação salutar, mas a partir da ótica da **dignificação e profissionalização da categoria**.

O que defendemos é uma discussão madura sobre o assunto. Preconizamos uma CORREGEDORIA:

1. que seja constituída exclusivamente por integrantes da categoria, à semelhança da Corregedoria de outras instituições;

2. que, em seu bojo, contenha aspectos positivos, inclusive no direcionamento do trabalho fiscal;

3. que, na apuração de fatos relativos à atuação dos AFRs, se apurem também as irregularidades praticadas pelo contribuinte perante o Fisco;

Mas, o que queremos — de fato — é que ela seja criada no seio daquela que é a grande aspiração da categoria: a **LEI ORGÂNICA DO FISCO**”. — A DIRETORIA

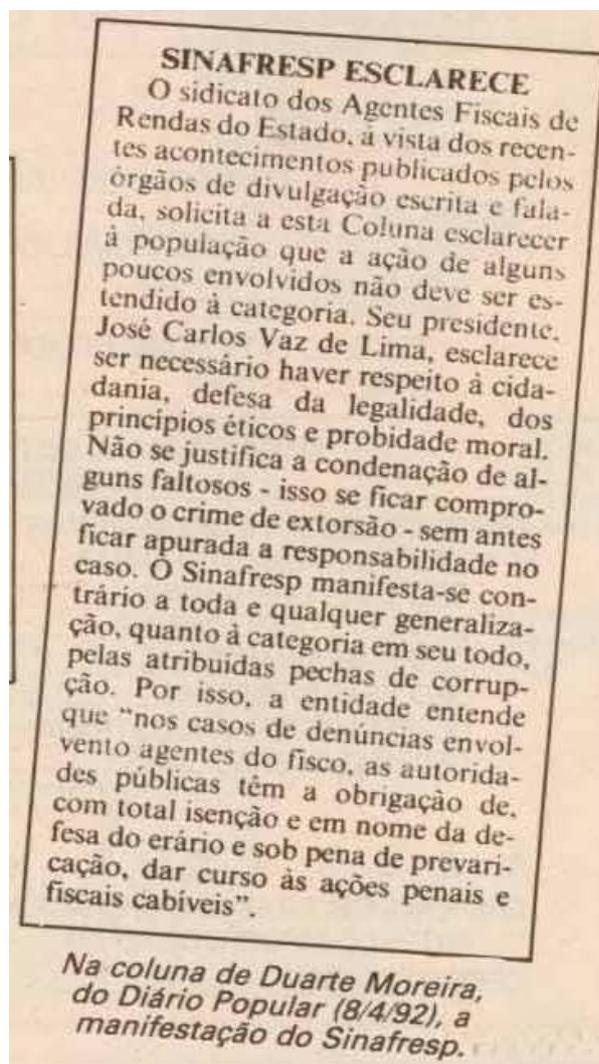


FIGURA 4.14 – Jornal do Sinafresp – ano 3 – no. 17 – f. 5 (mar-abr/92)

O escândalo causado pela imagem de um fiscal sendo algemado e preso superou as diferenças entre as entidades de classe dos fiscais e os representantes do governo. Como resultado, viabilizou-se a criação da corregedoria fiscal. No exemplar de setembro de 1992 temos a matéria “Está pronta minuta de Decreto que prevê criação da corregedoria fiscal”, onde está colocado que, pela urgência que entendiam ser necessária para a criação da corregedoria, o Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas - SINAFRESP, junto com os deputados Helio Rosas e

Vítor Sapienza, o Coordenador Bráulio Antonio Leite e a Associação dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo – AFRESP, participaram num processo conjunto de elaboração da minuta de Decreto que foi entregue ao Secretário da Fazenda. Colocam ainda que a aspiração da categoria era que a corregedoria fosse parte de uma Lei Orgânica do Fisco (FIGURA 4.15).



FIGURA 4.15 – Jornal do Sinafresp – ano 3 – no. 19 – f. 3 (set/92)

Em março de 1993 já havia sido criada a corregedoria, através de um decreto do governador. No artigo “Corregedoria valorizará e defenderá o Agente Fiscal”, é apresentada uma entrevista realizada com o corregedor nomeado para a recém-criada corregedoria, o Sr. Mario de Carvalho Netto (FIGURA 4.16), o que mereceu uma chamada especial na capa da edição.



FIGURA 4.17 – Jornal do Sinafresp – ano 5 – no. 24 – f. 6 (jun/93)



FIGURA 4.18 – Jornal do Sinafresp – ano 5 – no. 28 – f. 8 (Nov/93)

Fac-símile da Carta Aberta lançada pelo FENAFISCO ao povo e publicada na última edição do seu jornal, exigindo punição para todos envolvidos em casos de corrupção que estão sendo apurados pela CPI do Orçamento e a suspensão do processo de revisão da Constituição, enquanto não terminar os trabalhos da CPI.

Nesse momento percebe-se que as apreensões até então frequentes nas páginas do periódico analisado deixam de ter destaque, encontrando-se novamente um artigo sobre o tema somente em 1997. No artigo “Sindicato busca esclarecimento sobre Resolução 12”, publicado em abril de 1997, o corregedor-chefe Mario de Carvalho Netto foi convidado para explicar o que se tratava de uma “revisão de trabalhos fiscais”, um novo procedimento para o controle do trabalho dos fiscais externos (FIGURA 4.19)

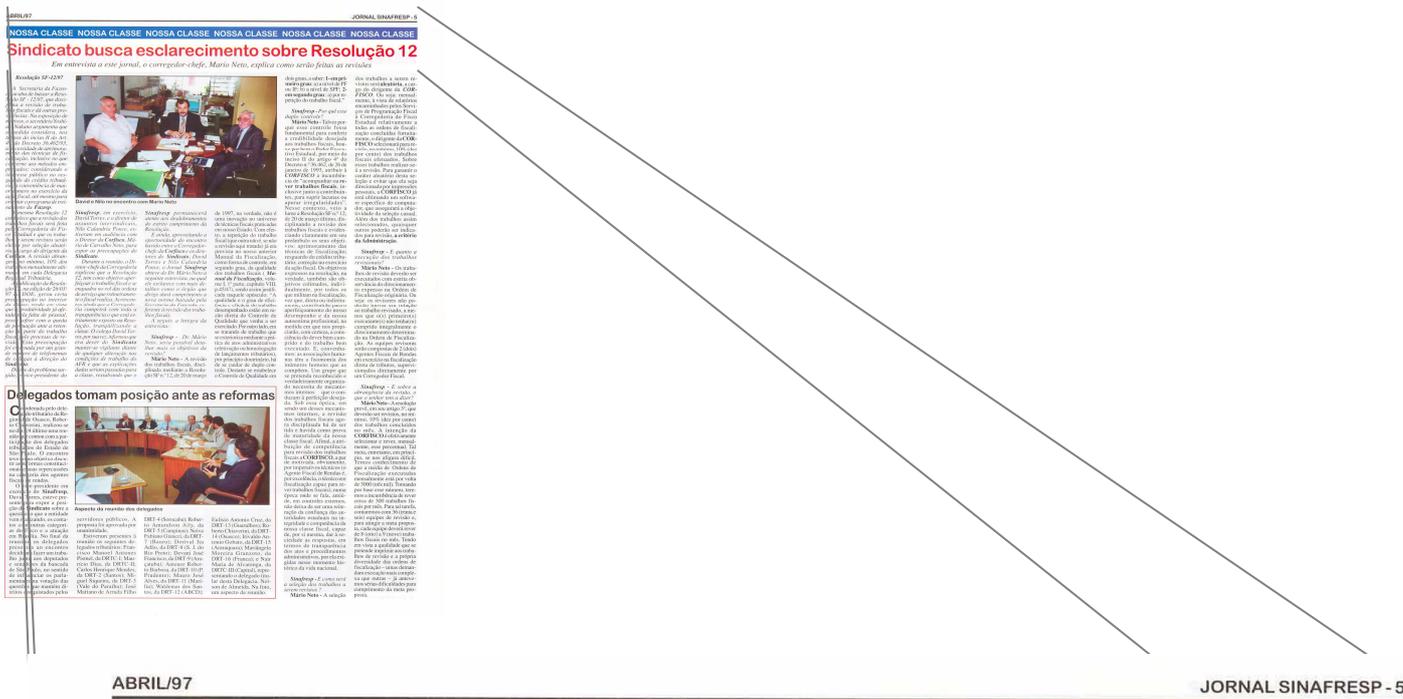


FIGURA 4.19 – Jornal do Sinafresp – ano 10 – no. 62 – f. 5 (abr/97)

Não encontramos nenhum artigo sobre a corregedoria no período de 1997 a 2001. Nesse ano, aparecem novamente artigos sobre a corregedoria, que nesse período começou a receber questionamentos por ter sido criada através de um decreto. O momento, como colocamos no capítulo sobre o “cenário” mais abrangente do nosso objeto de estudo, era de grande indignação da sociedade contra a fiscalização, pois nessa época havia ocorrido o caso da “Máfia dos Fiscais da Prefeitura de São Paulo” (que, para o público leigo, facilmente se confunde com os fiscais) e, pouco depois, ocorre também o caso do “propinoduto”, com os fiscais estaduais do Rio de Janeiro.

É nesse contexto que foi elaborado o projeto de uma lei para instituir a corregedoria do fisco. No artigo “Encaminhado projeto de criação da Corcat” (junho/2001), é relatada uma reunião realizada com representantes da Associação dos Agentes Fiscais de Rendas, Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas e Secretaria da Fazenda para apreciação do projeto de lei que seria encaminhado para a criação da Corregedoria da Fiscalização Tributária – CORCAT. No artigo “Projeto da Corcat pronto para ser encaminhado à Assembléia” (outubro/2001), é informada a situação que se encontrava o desenvolvimento do projeto de lei para criação da Corregedoria da Fiscalização Tributária – CORCAT (FIGURAS 4.20 a 4.22).



FIGURA 4.20 – Jornal do Sinafresp – ano 12 – no. 99 – f. 1 (out/01)

Em resumo:

Observamos no período que antecedeu a criação da corregedoria uma onda de denúncias através de cartas anônimas. Verificamos também que na época foi abolido o instituto da “verdade sabida”, pela vigência da Constituição de 1988. Através desse instituto, o superior imediato do servidor podia aplicar, sem processo administrativo, as penas de repreensão e suspensão, baseando-se no conhecimento pessoal que tinha de um fato. Com o advento da nova Constituição ficou vedada a aplicação de qualquer pena sem o devido processo, com direito ao contraditório e ampla defesa; ou seja, a administração perdeu um instrumento poderoso, mas proveniente da racionalidade do mundo doméstico e, portanto, sujeito à crítica de patrimonialista, para disciplinar os subordinados por parte dos superiores hierárquicos diretos. Verificamos nesse movimento a lógica do mundo cívico se fazendo prevalecer como “princípio superior”. Encontramos nessas mudanças um processo de evolução que, entendemos, não corresponde à crítica apresentada por BRESSER PEREIRA (1996) a respeito das escolhas efetuadas pelo Estado brasileiro nesse momento, pois ao contrário do que esse autor argumenta, no caso estudado verificamos uma diminuição do controle exercido pela burocracia sobre os servidores em decorrência das mudanças na Constituição de 1988.

Também se destaca o fato que, aparentemente, deflagrou a conjunção do apoio para a constituição da corregedoria, o “*espalhafatoso noticiário do Fantástico levado ao ar pela TV Globo de um dos últimos domingos do mês de março*” (de 1992), conforme texto no periódico do sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas (fiscais)⁵. Enquanto as ocorrências encontradas, até então sobre questões relacionadas à ética ou desvios de conduta dos fiscais, consistiam de inserções bem mais modestas, como notas e, no máximo, reportagens de meia página, essa edição de número 17 do periódico foi praticamente dedicada à denúncia: a folha de rosto é um manifesto contra a generalização da mídia contra a categoria de fiscais, com o título

⁵ SINAFRESP DENUNCIA ARBÍTRIO E QUER MAIS RIGOR PARA COM SONEGADORES (1992).

“*Punição e impunidade*”; o editorial, com o título “*Contra o arbítrio e o abuso*”, discorre sobre a intranqüilidade que a categoria estava vivendo e colocando o impacto da notícia na mídia, bem como, as atitudes que o sindicato estava tomando. A folha dupla central foi completamente utilizada para apresentar o tema. Entre os textos, destacamos um intitulado “*SINAFRESP defende criação da corregedoria fiscal*”, onde o sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas (fiscais) informou que:

“... *toma posição a favor da criação da Corregedoria Fiscal*”, nos seguintes termos: “*À vista dos últimos acontecimentos envolvendo integrantes da nossa categoria, com grande repercussão na imprensa, volta à tona a idéia da **CORREGEDORIA FISCAL**. Todavia, não como panacéia para todos os males. Entendemos sua implantação salutar, mas a partir da ótica (sic) da **dignificação e profissionalização da categoria...***” (grifos no original).

Entre as reivindicações do sindicato, a primeira delas foi que a corregedoria deveria ser constituída exclusivamente por integrantes da categoria de Agentes Fiscais de Rendas (fiscais).

A partir daí, a edição 19, referente ao mês de setembro de 1992, noticia que estava pronta a minuta de decreto para a criação da Corregedoria Fiscal, feita com a participação em conjunto do Sindicato e Associação dos Agentes Fiscais de Rendas, dos deputados Helio (Helio Rosas, do PMDB, fiscal que a época exercia mandato de deputado federal), e Vítor (Vitor Sapienza, fiscal e deputado estadual) e o então coordenador da Coordenação da Administração Tributária, o Sr. Bráulio Antonio Leite. O Decreto foi publicado no Diário Oficial do Estado em 27 de janeiro de 1993⁶, e na edição 22 do periódico, referente aos meses de janeiro a março de 1993, encontramos uma entrevista com o recém nomeado

⁶ À época era Governador o Sr. Luiz Antonio Fleury Filho e Secretário da Fazenda o Sr. Eduardo Maia de Castro Ferraz.

corregedor geral do Fisco Estadual, o Sr. Mario de Carvalho Netto (fiscal, diretor da corregedoria até 2006, quando faleceu). A reportagem, com o título “*Corregedoria valorizará e defenderá o Agente Fiscal*”, coloca que:

“... a corregedoria do fisco estadual terá, ao mesmo tempo, um caráter valorizador e de defesa dos Agentes Fiscais de Rendas”⁷.

A instituição da corregedoria indica, por um lado, uma desqualificação da lógica doméstica, onde a punição dos servidores é feita pelo superior hierárquico direto, ao estabelecer um órgão especializado para investigar desvios de conduta. Essa postura tentou diminuir a dinâmica “doméstica” de relações, herança do patrimonialismo do serviço público brasileiro, em que muitas vezes os indivíduos repetem, na hierarquia formal, as atitudes da estruturação dos indivíduos encontrada “dentro de casa” (DAMATTA, 2003). Por outro lado, a despeito dos avanços que a formalização de um órgão como a corregedoria representa (do ponto de vista da *cité* cívica) para o processo de despersonalização das relações (ao colocar um maior distanciamento entre o fiscal que julga o ato de outro colega de profissão), ainda faz parte do imaginário dos servidores públicos o temor de punições por motivos pessoais, como ser transferido para uma repartição localizada em local remoto, uma punição que reflete o processo análogo ao de expulsão da casa paterna do filho ingrato ou que envergonhou a família. Podemos considerar que, em certo grau, os problemas de conduta dos fiscais ainda são percebidos como sendo resolvidos através de uma dinâmica “doméstica”. A crítica de um entrevistado⁸ a respeito da corregedoria é que ela pode ser utilizada como um instrumento de perseguição. Segundo tal interpretação, a corregedoria poderia ser utilizada por indivíduos, que teriam controle sobre as

⁷ Na entrevista também foi feita uma questão sobre a forma que possivelmente seria feita a escolha da revisão dos trabalhos fiscais. A questão demonstra, possivelmente, a preocupação em até onde esse instrumento seria utilizado para defesa dos fiscais ou contra eles.

⁸ Foram realizadas 17 entrevistas com fiscais da SEFAZ-SP. No próximo capítulo apresentamos o desenho da entrevista e tabelas que mostram o perfil dos entrevistados. No Apêndice I apresentamos o modelo do formulário contendo as questões objetivas e o “Termo de consentimento livre e esclarecido”.

atividades de seus integrantes, para pressionar seus desafetos, já que a corregedoria é parte da estrutura da Coordenação da Administração Tributária e composta por fiscais. De qualquer forma, é inegável que a coordenação necessária para tal empreitada envolve uma dificuldade muito maior que quando tínhamos somente a realização de procedimentos disciplinares diretamente pelo superior imediato, pois implica na ação conjunta e consensual de diversos servidores, em níveis hierárquicos diferentes, para sua realização.

Destacamos no processo de gênese apresentado a importância da opinião pública através da mídia na deflagração do processo.

Quanto à abrangência da atuação da corregedoria, percebemos altos e baixos que se refletem nos dois instrumentos legais: o primeiro, quando da sua criação (SÃO PAULO, 1993), e depois a Lei Complementar 911 (SÃO PAULO, 2002), que de certa forma “recriou” a corregedoria. Enquanto o modelo de 1993 prevê que a Corregedoria Fiscal deve ser informada de todos os processos administrativos iniciados nas repartições locais, a atribuição passa a ser de esfera hierárquica superior à da Corregedoria Fiscal a partir de 2003:

(antigo)

Artigo 5º - A CORFISCO deverá ser informada da instauração e do resultado de procedimento administrativo de apuração de falta funcional praticada por Agente Fiscal de Rendas no exercício de seu cargo (...)
(na redação do Decreto nº 36.462/93)

(atual)

§ 2º - Qualquer notícia de irregularidade praticada por Agente Fiscal de Rendas será imediatamente comunicada ao Coordenador da Administração Tributária (...)
(na redação da Lei Complementar Estadual nº 911/2003)

Simbolicamente, a sigla que denominava originalmente a Corregedoria Fiscal (“CORFISCO”) tinha um significado mais abrangente (“corregedoria do fisco”) do que a sigla

pela qual ela passou a ser denominada (“CORCAT” - corregedoria “da CAT”), na redação da Lei Complementar de 2003.

Uma inovação da Lei Complementar de 2003, em relação ao Decreto de 1993, é a atribuição prevista de propor aperfeiçoamentos nos procedimentos administrativos decorrentes das verificações de irregularidades levantadas. Percebe-se no novo formato da legislação que regulamenta a corregedoria que, conjuntamente com o enfoque punitivo decorrente do “espírito” do EFP, entra em cena um novo enfoque, voltado para a melhoria da eficiência dentro da organização, num reconhecimento da crescente importância da “*citê*” industrial na organização.

VI - propor medidas ao Coordenador da Administração Tributária objetivando a padronização de procedimentos e a regularização de anomalias técnicas e administrativas.

(redação da Lei Complementar Estadual nº 911/2003)

A seguir, apresentamos a “Lei De Proteção Ao Usuário De Serviço Público”, onde foi instituída a Ouvidoria. Esses mecanismos, diferentemente da corregedoria, que tem sua fundamentação num forte compromisso com os princípios legais da *citê* cívica, encontram sua origem na lógica industrial, mais voltada para objetos como “eficiência” e “qualidade”.

4.3 Lei De Proteção Ao Usuário De Serviço Público

Em 1999, foi promulgada uma Lei Estadual (SÃO PAULO, 1999), regulamentando as relações entre usuários de serviços públicos e os serviços por eles prestados. De iniciativa do governo do Estado⁹, a lei apresenta prescrições para as condutas dos servidores, a adequação do ambiente da repartição pública ao serviço prestado, e determina a criação de novos órgãos para controle interno do serviço público. A terminologia utilizada demonstra a

⁹ A Lei no. 10.294/1999, de autoria do governador, foi enviada à câmara dos deputados como Projeto de Lei no. 0578/1998 (PROJETO DE LEI 0578/1998).

conversão para o modelo gerencial, característico do modelo de gestão do Estado, proposto na época, com um enfoque de “melhoria da qualidade”. Os novos institutos de controle criados por essa lei são: as “Ouvidorias” e as “Comissões de Ética”, no âmbito das organizações, e o “Sistema Estadual de Defesa do Usuário de Serviços Públicos”, um órgão para centralizar e integrar as atividades e resultados das diversas ouvidorias e comissões de ética. Na origem da lei, encontramos a inspiração de modelos de controle de conduta apregoados pelo movimento de “*business ethics*”, aplicados no serviço público.

A “Lei de proteção ao usuário de serviço público” reconhece a legitimidade do cidadão para reclamar do serviço público que recebe, e especifica que o cidadão deve ter meios de saber claramente para quem deve reclamar, bem como, quais são as reclamações consideradas como legítimas, como se destacam no texto a seguir:

Artigo 4º - O usuário tem o direito de obter informações precisas sobre:

(...)

IV - a autoridade ou o órgão encarregado de receber queixas, reclamações ou sugestões;

(...)

Artigo 7º - O direito à qualidade do serviço exige dos agentes públicos e prestadores de serviço público:

I - urbanidade e respeito no atendimento aos usuários do serviço;

II - atendimento por ordem de chegada, assegurada prioridade a idosos, grávidas, doentes e deficientes físicos;

III - igualdade de tratamento, vedado qualquer tipo de discriminação;

IV - racionalização na prestação de serviços;

(...)

XI - observância dos Códigos de Ética aplicáveis às várias categorias de agentes públicos.

(...)

Do Direito ao Controle Adequado do Serviço

Artigo 8º - O usuário tem direito ao controle adequado do serviço.

§ 1º - Para assegurar o direito a que se refere este artigo, serão instituídas em todos os órgãos e entidades prestadores de serviços públicos no Estado de São Paulo: a) Ouvidorias; b) Comissões de Ética.

Artigo 9º - Compete à Ouvidoria avaliar a procedência de sugestões, reclamações e denúncias e encaminhá-las às autoridades competentes, inclusive à Comissão de Ética, visando à:

I - melhoria dos serviços públicos;

II - correção de erros, omissões, desvios ou abusos na prestação dos serviços públicos;

III - apuração de atos de improbidade e de ilícitos administrativos;

IV - prevenção e correção de atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta lei;

V - proteção dos direitos dos usuários;

VI - garantia da qualidade dos serviços prestados.

Parágrafo único - As Ouvidorias apresentarão à autoridade superior, que encaminhará ao Governador, relatório semestral de suas atividades, acompanhado de sugestões para o aprimoramento do serviço público.

Artigo 10 - Cabe às Comissões de Ética conhecer das consultas, denúncias e representações formuladas contra o servidor público, por infringência a princípio ou norma ético-profissional, adotando as providências cabíveis.

Do Sistema Estadual de Defesa do Usuário de Serviços Públicos - SEDUSP

Artigo 29 - Fica instituído o Sistema Estadual de Defesa do Usuário de Serviços Públicos - SEDUSP, que terá por objetivo criar e assegurar:

(...)

VI - mecanismos alternativos e informais de solução de conflitos, inclusive contemplando formas de liquidação de obrigações decorrentes de danos na prestação de serviços públicos;

(...)

Artigo 30 - Integram o Sistema Estadual de Defesa do Usuário de Serviços Públicos - SEDUSP:

I - as Ouvidorias;

II - as Comissões de Ética;

(excertos da Lei nº 10.294, de 20-4-99)

Percebemos, nos novos mecanismos criados, uma mudança com relação ao tratamento dos conflitos entre usuários e servidores em relação ao enfoque do Estatuto dos Funcionários Públicos (EFP). Enquanto o Estatuto tem um enfoque punitivo, mais relacionado

com o mundo das relações pessoais, a Lei 10.294/99 tem o objetivo de melhorar a eficiência no atendimento, o que invoca um compromisso maior com o mundo da gestão.

4.3.1 Ouvidoria

A Ouvidoria seguiu um processo de construção diferente da Corregedoria, originando-se de um projeto ligado, não de uma demanda ou ameaça aos fiscais, mas ao modelo de gestão do governo que dirigia o Estado na época. Originou-se de um projeto do governo do Estado, comandado pelo Sr. Mario Covas. Seu projeto de governo buscou uma reorientação na administração pública para o modelo gerencial, coerente com o programa neoliberal de seu partido, o PSDB. O modelo, que preconiza a eficiência do Estado tem como foco predominante de suas estratégias os resultados. O compromisso com a eficiência invoca uma mudança na lógica do serviço público, convergindo para os modelos gerenciais das empresas privadas, conforme relato da primeira ouvidora, Ana Claudia Bentes Salgado:

“era um projeto do governo Mario Covas... ...ele queria um ouvidor em cada Secretaria de Estado na administração direta e indireta, em cada fundação ou autarquia um ouvidor, que era uma rede de ouvidores para que aproximasse realmente a população do Estado. Era uma aproximação, então, o ouvidor ia ser uma pessoa que puxava a população para dentro do Estado e explicava o Estado para a população...”

O produto desse órgão é mais familiar ao mundo gerencial: o ouvidor apresenta, periodicamente, ao Secretário da Fazenda um relatório com dados estatísticos das demandas atendidas, expostas através de gráficos e tabelas. O instrumental, típico do mundo industrial, casa-se perfeitamente com a proposta do modelo gerencial.

Aparentemente, encontramos na Ouvidoria uma instituição que apresenta uma maior consistência na lógica do modelo gerencial de Estado. Não percebemos, entretanto, uma oposição com a Corregedoria, mas um rearranjo do espaço ocupado por essas duas instituições: enquanto a Corregedoria assume um enfoque mais interno, embora possa, eventualmente, receber denúncias feitas pelos cidadãos, a Ouvidoria está claramente voltada “para fora” da organização, entrando um espaço pouco ocupado pela Corregedoria. Por exemplo, visitando o endereço institucional da Ouvidoria Fiscal na internet, encontramos a seguinte apresentação (OUVIDORIA, 2005):

“A Ouvidoria representa o cidadão junto à instituição em que atua; é um canal permanente de comunicação entre você e a Secretaria, para a prestação de informações e o recebimento de reivindicações e sugestões.

O ouvidor reconhece a diversidade de opiniões e preserva o direito de livre expressão e julgamento de cada pessoa. Respeita o sigilo profissional e atua com imparcialidade.

Para a Ouvidoria toda manifestação é importante: RECLAMAÇÃO, SUGESTÃO, DÚVIDA ou ELOGIO. Tudo o que você diz, informa quem somos.

A Ouvidoria tem como funções: avaliar a procedência das solicitações, encaminhá-las às autoridades ou setores competentes para o devido atendimento, acompanhar as providências tomadas, cobrar soluções, dar o devido retorno ao interessado de forma ágil e desburocratizada e sugerir mudanças nos procedimentos quando necessário”.

Visitamos também a “*homepage*” da Secretaria da Fazenda, em dezembro de 2005, e encontramos a Ouvidoria numa posição muito mais visível ao público externo. Enquanto o “*link*” de acesso à Ouvidoria Fiscal encontrava-se na página principal da organização, o telefone da Corregedoria Fiscal estava mais difícil de serem encontrados, localizados entre outros telefones na página “Telefones Úteis”, no “*link*” “A Secretaria”.

A seguir, serão apresentados o Código de Defesa do Contribuinte e o Código de Ética da CAT.

4.3.2 Código De Defesa Do Contribuinte - CODECON

Seguindo uma dinâmica semelhante à da Lei de Proteção do Usuário do Serviço Público, na medida em que também foi fruto mais de demandas externas à Secretaria da Fazenda, que propriamente dos anseios internos da organização¹⁰, foi promulgado em 2003 o Código de Defesa do Contribuinte – CODECON (SÃO PAULO, 2003).

O CODECON é um mecanismo inspirado no Código de Defesa do Consumidor. Sua gênese pode ser explicada pela difusão de um paradigma encontrado em leis de outros países, como a lei espanhola: “*Ley De Derechos Y Garantías De Los Contribuyentes nº1*”, de 26/02/1998 e a lei Italiana: “*Legge 27 - Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente*”, de 27/07/2000.

No Brasil, a idéia de um código que defendesse o contribuinte encontrou eco na classe empresarial, e foi encampado, no âmbito federal do campo político, pelo Senador Jorge Bornhausen (PFL-SC), que apresentou no Congresso Nacional em 1999 o Projeto de Lei Complementar nº 646/99, até hoje não votado, inspirado em proposta do Dr. Édison Freitas de Siqueira, do Instituto de Estudos dos Direitos do Contribuinte (IEDC).

No Estado de São Paulo, o deputado Rodrigo Garcia (PFL) apresentou o “Projeto de Lei n. 81/2000”, substitutivo do deputado Roque Barbieri (PTB), que foi aprovado como a Lei Complementar 939, de 03 de abril de 2003. Existia outra proposta que foi preterida em favor do PL81/2000, o “Projeto de Lei n. 685/2000” do deputado Roberto Engler (PSDB), que era baseado na Lei 13.515/2000 de Minas Gerais. A proposta do Deputado Engler foi considerada excessivamente subjetiva e teve grande resistência por parte dos representantes da Secretaria da Fazenda, que consideraram que ela traria muitos entraves à fiscalização tributária.

A lei aprovada criou um Conselho, composto por integrantes da sociedade civil e da Secretaria da Fazenda, com a finalidade de garantir a efetiva aplicação da norma criada.

¹⁰ Como veremos mais adiante, a lei sofreu duras críticas por parte dos fiscais quanto à aprovação.

Esse Conselho, que foi denominado “Conselho de Defesa do Contribuinte” (com a mesma sigla que o código do contribuinte – CODECON, o que gera alguma ambigüidade), é definido como:

“um órgão de composição paritária, integrado por representantes dos poderes públicos e de entidades empresariais e de classe, com atuação na defesa dos interesses dos contribuintes (...)”.

(excerto do artigo 21 da Lei Complementar nº 939, de 3 de abril de 2003).

A justificativa encontrada em um Projeto de Lei Complementar – PLC que tramitou em 2006 na Assembléia Legislativa de São Paulo (CORRÊA, 2006) revela os atores envolvidos no CODECON. Nesse projeto, a deputada Rosmary Corrêa (PSDB) apresentou uma emenda à lei que instituiu o CODECON para incluir no conselho desse órgão o *“Sindicato das empresas de serviços contábeis e das empresas de assessoramento, perícias, informações e pesquisas no Estado de São Paulo – SESCON-SP”*:

“o Conselho Estadual de Defesa do Contribuinte, a par da defesa dos direitos do cidadão, exerce a importante atribuição de planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a política estadual de defesa do contribuinte, garantida em sua composição a representação da sociedade civil através das entidades empresariais e de classe, com atuação na defesa dos interesses dos contribuintes...”.

O artigo 22 do CODECON, por sua vez, deixa claro por quem nesse Conselho estão representados os interesses da Sociedade Civil:

Artigo 22 - Integram o CODECON:

- I - a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo;
- II - a Federação do Comércio do Estado de São Paulo - FCESP;
- III - a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP;
- IV - a Federação da Agricultura do Estado de São Paulo - FASP;

- V - o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de São Paulo - SEBRAE;
- VI - a Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de São Paulo - OAB-SP;
- VII - o Conselho Regional de Contabilidade de São Paulo - CRC-SP;
- VIII - a Associação dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo - AFRESP;
- IX - o Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo - SINAFRESP;
- X - a Coordenadoria da Administração Tributária da Secretaria da Fazenda;
- XI - a Corregedoria do Fisco Estadual;
- XII - a Ouvidoria Fazendária;
- XIII - a Escola Fazendária do Estado de São Paulo;
- XIV - a Procuradoria Fiscal da Procuradoria Geral do Estado;
- XV - a Secretaria da Educação;
- XVI - a Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania;
- XVII - a Casa Civil.
- XVIII – a Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo – FACESP (Redação dada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 941, de 27-5-2003; DOE 28-5-2003)
- XIX - a Federação das Empresas de Transporte de Carga do Estado de São Paulo - FETCESP (Acrescentado pelo inciso III do art. 2º da Lei Complementar nº 970, de 10-1-2005; DOE 11-1-2005);
- XX - a Diretoria Executiva da Administração Tributária da Secretaria da Fazenda - DEAT (Acrescentado pelo inciso III do art. 2º da Lei Complementar nº 970, de 10-1-2005; DOE 11-1-2005).

Da mesma forma que para a análise da corregedoria, buscamos artigos nos periódicos elaborados pelos fiscais para colher as representações que se fazia desse mecanismo de controle. Dentro da Secretaria da Fazenda, percebemos em artigos publicados no periódico “Informativo CAT”, um jornal de circulação interna entre os fiscais e servidores da Coordenação da Administração Tributária, a reação que a lei apresentou. Foram analisados 64 exemplares abrangendo o período de setembro de 2002 a dezembro de 2005. Encontramos 17 ocorrências (reportagens, notas, editoriais, etc.) de assuntos relacionados à ética e à conduta dos

fiscais, distribuídas em 14 edições. Destas, pelo menos seis artigos abordavam, especificamente, o Código de Defesa do Contribuinte.

Em novembro de 2002, No artigo “O fisco e a possível aprovação do Código do Contribuinte”, o fiscal João Francisco Neto coloca que o código não inova em matéria de direito, pois seu conteúdo já está previsto na Constituição Federal, no que se percebe o foco na “*citê*” cívica. O artigo coloca exemplos de modelos internacionais de códigos existentes na Itália e nos EUA, e que ao invés de se praticar uma oposição cerrada ao projeto, seria preferível apontar os dispositivos que poderiam facilitar as fraudes fiscais, aí já mostrando um maior compromisso entre as “*cités*” industrial e cívica (FIGURA 4.23).

O fisco e a possível aprovação do Código do Contribuinte

A fiscalização deve preparar-se para essa eventualidade, considerando que leis similares já vigoram em países como os Estados Unidos e a Itália

João Francisco Neto¹

O projeto do Código de Defesa do Contribuinte, ora em tramitação no Senado, sofre repúdio nos meios fiscais, sob a consideração de que sua aprovação beneficiaria sonegadores, corruptos e corruptores, em prejuízo da agilidade das máquinas fiscalizadoras. De fato, ele consolida uma série de direitos e garantias, de forma que, num primeiro momento, ter-se-á a impressão de que o fisco teria sérios obstáculos em sua atuação.

Todavia, não se pode fugir ao debate, pois o projeto conta com o apoio de vastos setores da sociedade e não será nenhuma surpresa se vier a ser aprovado, vinculando todos os que militam na área fiscal.

A princípio é necessário desmistificar o assunto: esse projeto não inova em matéria de direito. Tudo já está previsto na Constituição Federal. Não se pode perder de vista que, a partir de 1988, todos os procedimentos administrativos, não só os judiciais, estão sujeitos ao crivo de admissibilidade da devido processo legal. O caso é que a Constituição tem sido costumeiramente tão afrontada que, quando se apontam os direitos nela contidos, tem-se a impressão de que se trata de inovação. Por isso não seria correto praticar oposição cerrada ao projeto; seria preferível, antes, apontar as

¹ Encarregado de serviço interno no PF-10 de Minasol, DRT-8, São João do Rio Preto.

dispositivos que poderiam constituir convite à fraude e à burla em matéria fiscal.

Código italiano

Examinando-se o Estatuto dos Direitos do Contribuintes da Itália, aprovado em 27/07/00, tem-se que o nosso projeto contempla até menos garantias. O código italiano é bastante metuculoso no que se refere aos direitos dos contribuintes, criando a figura do *Garante do Contribuinte*. É uma espécie de ouvidor, porém dotado de mais poderes. O contribuinte italiano pode invocar a intervenção do *Garante* sempre que entender que os agentes do fisco atuaram em desconformidade com a lei.

O *Garante do Contribuinte* é um colegiado composto por três membros, escolhidos dentre as categorias dos magistrados, promotores, advogados, funcionários das administrações fazendárias e contadores, entre outros. Empossado, goza de ampla autonomia para agir dentro das repartições fiscais e identificar procedimentos que acarretem prejuízo ou lesões aos direitos dos contribuintes.

A lei americana

Já no código norte-americano – a *Taxpayer Bill of Rights* – além dos habituais direitos e garantias, há a figura do *Defensor do Contribuinte*. Além de auxiliar o contribuinte em suas dificuldades perante o fisco, ele tem a missão de propor mudanças de práticas administrativas para

facilitar o cumprimento das obrigações tributárias, além de identificar pontos que poderiam ser objeto de alteração legislativa, de forma a mitigar os problemas dos contribuintes.

O código americano prevê até indenização de até US\$ 500 mil ao contribuinte que sofrer prejuízos por conta da ação de funcionário do fisco. Prevê ainda autorização para o fisco pagar recompensa por informações sobre violações de leis tributárias e criminais. O fisco brasileiro deve preparar-se para a possível aprovação do código. Deve adotar práticas funcionais de acordo com as salvaguardas constitucionais, de tal sorte que uma eventual aprovação não venha a se constituir em entrave para a ação fiscal, mas sim num instrumento que possa ampliar o exercício das garantias de cidadania de toda a sociedade, inclusive da própria fisco.

Sobre a legitimidade do tributo

O desempenho, a representatividade e a comunicação são as dimensões pelas quais se pode refletir sobre a legitimidade do imposto. Este é o foco de artigo do assistente fiscal da Deat, Roberto N. Sayeg, que está em nossa edição eletrônica, na seção *Outras palavras*.

Em março de 2003, o artigo “Código do contribuinte tem substitutivo”, coloca que o “Código de Defesa do Contribuinte do Estado de São Paulo”, que sofreu diversas modificações desde o projeto original proposto pelo deputado estadual Rodrigo Garcia (PFL), havia sido aprovado em parecer publicado no Diário Oficial do Estado. Destaca-se nessa edição a “Mensagem do Coordenador”, intitulada “Ética e eficiência na arrecadação”, onde o coordenador Tabajara Acácio de Carvalho coloca que o fiscal deve estar comprometido tanto com a eficiência do seu trabalho quanto com o comportamento ético, e destaca a precedência do comprometimento com o padrão ético. Destaca ainda a missão do fiscal na sociedade, que não pode “desmerecer a confiança que nele se deposita”. Os termos utilizados nessa mensagem invocam referências tanto ao mundo cívico e industrial como também da opinião (FIGURA 4.24).

Ética e eficiência na arrecadação

Tenho meditado bastante, como sempre fiz, sobre a eficiência e o comprometimento da fiscalização de tributos com a arrecadação. É fundamental – e condição sem a qual nada se obterá – que o Agente Fiscal de Rendas se compeetre da sua participação efetiva no processo de arrecadação.

Não se deve entender que a efetiva participação ocorre de maneira eficaz apenas com a lavratura de autos de infração e imposição de multa. Esta participação se revela mais eficaz na elaboração e realização de diversos e bem estruturados trabalhos fiscais dos quais se obtêm resultados positivos em termos de arrecadação.

O Agente Fiscal de Rendas experiente e competente no trabalho de investigação é capaz de detectar verdadeiros fraudadores do Erário, revestindo-se o seu trabalho de efetivo combate à evasão fiscal. Daí, no meu entender, a importância que se deve dar ao trabalho investigativo, uma vez que ele sim é capaz de evitar, se rápido, lesão ao Erário.

Mas o Agente Fiscal deve estar comprometido com um padrão ético capaz de fazê-lo credor da admiração e do respeito do cidadão, pois sabe que do seu trabalho pode sempre resultar maiores recursos ao Erário para que o Estado possa desenvolver todas as tarefas que lhe competem nos mais variados setores da sociedade.

O AFR tem uma verdadeira e invejável missão perante a sociedade; não pode nem deve desmerecer a confiança que nele se deposita. Não deverá jamais afastar-se dos princípios da moralidade e da impessoalidade no exercício do seu trabalho.

Há que exercer o seu trabalho com elevada e necessária conduta ética, respeitando e se fazendo respeitar no seu relacionamento com o contribuinte e sobretudo não deixando jamais de ter em conta o quanto dispõe a Constituição Federal vigente, no artigo 5º, nos seus 76 incisos e parágrafos que enumeram e disciplinam os direitos e deveres individuais e coletivos, declarando que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza...

No mundo em que vivemos, com o exercício pleno da cidadania nos Estados de Direito, não há mais lugar para improvisações. O AFR deve estar comprometido com a eficiência do seu trabalho e com o comportamento ético.

Li e concordo com um autor alemão, cujo nome não me lembro neste instante, que é preferível avançarmos um passo na técnica e dois na ética. É a mensagem que envio a todos os colegas, preocupado com os tempos difíceis em que vivemos, para que meditem a respeito.

Tabajara Acácio de Carvalho

FIGURA 4.24 – Informativo CAT – edição no. 24 – f. 1 (mar/03)

Já em abril do mesmo ano, no artigo intitulado “Código do Contribuinte paulista: alguns comentários” encontramos uma miscelânea de observações sobre o substitutivo do projeto recém-aprovado (FIGURA 4.25).

Código do Contribuinte paulista: alguns comentários

Busca de cooperação Fisco/Contribuinte é uma das tônicas de substitutivo de projeto

Na edição anterior o Informativo noticiou a aprovação, pela Comissão de Redação da Assembleia paulista, de substitutivo ao projeto de lei sobre um “código do contribuinte” e fez breves considerações sobre novidades nele contidas. Como é tema de importância para a área tributária, nesta edição volta-se ao assunto.

O primeiro comentário refere-se à própria denominação oficial do substitutivo: “Código de Direitos, Garantias e Obrigações do Contribuinte do Estado de São Paulo”. Com a ampliação de escopo, aparentemente o legislador paulista pretendeu fugir da imagem polêmica e negativa que o projeto do senador Bornhausen adquiriu, sobretudo no âmbito das administrações tributárias, sendo frequentemente apelidada de “código de defesa do sonegador”. Assim, quando se fala também em “obrigações” do contribuinte a impressão de unilateralidade do projeto de lei federal ameniza-se, o que parece ser pelo menos um bom começo.

Nessa linha da busca de equilíbrio, uma característica marcante do código paulista é a tentativa de reduzir antagonismos entre o ente público e o privado. Sintomática desse propósito é a colocação, como primeiro das sete objetivas, da promoção do “bom relacionamento entre o fisco e o contribuinte, baseado na cooperação, no respeito mútuo e na parceria...”. A própria inserção de um modismo no texto, o termo “parceria”, parece indicar que a vontade do legislador é abrir caminho para uma diminuição dos conflitos na área tributária.

Inovação

No Capítulo IV, que trata de um “sistema estadual de defesa do contribuinte” surge a maior inovação nesse campo da cooperação: a criação do CODECON, Conselho Estadual de Defesa do Contribuinte. Apesar do nome, onde talvez se ouçam os ecos da pregação do senador catarinense, a primeira atribuição do

órgão é justamente “planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a política estadual de proteção ao contribuinte”. De fato, o que se propõe aproxima-se realmente do conceito de parceria ao se pretender que o ente público divida com representantes da sociedade civil o “planejamento e a execução” de políticas que têm sido prerrogativas de órgãos governamentais. Um tanto obscura, no entanto, é a caracterização do CODECON como um órgão de “composição paritária”, mesclando-se entre seus 17 integrantes desde representantes da Assembleia Legislativa, da CAT, de federações de entidades patronais e até da Casa Civil, passando por membros das entidades de classe da fiscalização. Estranha também é a inserção da Corcat logo abaixo da CAT, como se a primeira não estivesse subordinada à segunda...

Novos prazos

Em alguns dispositivos, porém, o espírito da parceria parece dar lugar ao espectro de Bornhausen: o inciso VIII do Artigo 4º, por exemplo, dá o prazo de 90 dias para que seja restabelecida a espontaneidade para sanar irregularidades, a contar da data da entrega à autoridade fiscal de livros, documentos etc., prorrogáveis por mais 90 dias. Aqui o legislador põe na mesma cesta trabalhos simples e complexos, o que é temerário, visto que trabalhos de largo espectro raramente podem ser concluídos em prazos tão exigüos. As investigações relativas ao “PAS”, por exemplo, apenas recentemente foram em parte concluídas, excedendo em muito os seis meses fixados no código. É bom lembrar que o atual RICMS fala em renovação “sucessivamente”, tendo o advérbio desaparecido na redação do substitutivo. Outro item preocupante (inciso XX do mesmo artigo) é o que impõe o “ressarcimento por danos causados por agente da Administração Tributária...”. Tal como está expresso, sua aplicação talvez possa atrair interpretações subjetivas que poderão resultar em obstáculos à atividade de fiscalizar, expondo o

AFR ao risco de ações indenizatórias de potenciais graves consequências. Por fim, deixando a dicotomia parceria X espírito de Bornhausen, algumas reflexões sobre o Capítulo III - DOS DEVERES DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA. O Artigo 18 impõe que anualmente, no âmbito (!) da Casa Civil, a Sefaz realize campanha educativa para orientação do contribuinte. Esse artigo, sobretudo nesse “âmbito”, pode abrir caminho para campanhas do tipo “Seu Talão Vale Um Milhão”, em que critérios técnicos costumam ser sobrepujados pelos políticos e pouco têm de realmente educativas. O mesmo artigo “implanta” o que já existe: um “programa permanente de educação tributária”, trabalho que há anos vem realizando a Fazesp.

Denúncias

Em relação ao artigo 19, que demonstra preocupação em proteger a Administração de uma espécie de “entulho burocrático”, há aparentemente um dispositivo que induz a autoridade tributária tanto a considerações de ordem subjetiva como a sobrepor intenções de indivíduos ao interesse público, quando reza que não haverá ordem de fiscalização quando uma denúncia anônima “deixe transparecer objetivo diverso do enunciado, tal como vingança pessoal do denunciante ou tentativa de prejudicar concorrente comercial”. Embora realmente o Estado não deva estimular comportamentos desse tipo, o dispositivo pode se mostrar contraproducente, pois além de atribuir à autoridade o nada simples julgamento da intenção do denunciante, ainda deixa de levar em conta o principal para o interesse público: a ocorrência de uma infração, pois é óbvio que pode haver simultaneamente péssimos propósitos e valiosas informações.

Esses comentários visam apenas levantar algumas questões sobre esse importante projeto de lei e o Informativo convida os especialistas e outros interessados da Casa a enviar suas opiniões.

FIGURA 4.25 – Informativo CAT – edição no. 25 – f. 5 (abr/03)

O artigo “Conselho: primeira reunião oficial” apresenta o início das atividades do Conselho de Defesa do Contribuinte, onde foi informado um novo mecanismo para o contribuinte verificar a veracidade do trabalho fiscal, denominado “Ordem de verificação fiscal”. Através desse sistema, o contribuinte fiscalizado pode verificar na internet informações sobre a fiscalização a que está sendo submetido, para verificar sua regularidade (figura 4.26).

Conselho: primeira reunião oficial

Em sua primeira reunião, a plenária do Conselho de Defesa do Contribuinte (Codecon) começou a discutir o seu regimento interno

Em evento ocorrido em 29 de outubro último na sede da Federação do Comércio de São Paulo, o Codecon se reuniu oficialmente pela primeira vez, para começar a discutir o seu Regimento Interno. Para concluir esta discussão, foram agendados três novos encontros até o final do ano, quando também serão eleitos seu presidente, vice-presidente e secretário para um mandato anual.

Composto de 18 membros representantes de entidades governamentais, empresariais e representativas de categorias profissionais como OAB, Conselho Regional Contabilistas, Afresp e Sinafresp - além de representantes da CAT - o Conselho foi criado pela Lei Complementar n° 939/2003, que instituiu o Código de Direitos, Garantias e Obrigações do Contribuinte no Estado de São Paulo.

Novo serviço

A primeira reunião foi presidida pelo diretor da Deat, Otávio Fines Junior, que representou a Administração Tributária. Fines anunciou na ocasião o início de funcionamento, em breve, de um serviço de consulta às ordens de verificação fiscal, na Internet. O novo serviço está sendo testado na DRT-16 (Jundiaí) e será introduzido na página da Sefaz ainda em 2003, permitindo ao contribuinte verificar a veracidade do trabalho fiscal.

No plenário do Codecon, representantes de entidades de classe elogiaram as providências que estão sendo implementadas pela Deat, que conferem maior transparência à relação Fisco-contribuinte. Foi destacado ainda que o sistema de consulta às verificações fiscais resguarda tanto os AFRs quanto os contribuintes, evitando a ação danosa de “falsos fiscais” no Estado.

Ordem de Verificação

O novo sistema tem como objetivo atender disposição da lei complementar, que prevê emissão de documento particularizado por contribuinte, contendo as seguintes informações: identificação dos AFRs encarregados da execução, autoridade responsável pela emissão, contribuinte ou local onde será executada a fiscalização, trabalhos que serão desenvolvidos, bem como telefone ou endereço eletrônico para informações sobre sua autenticidade.

A ordem de verificação fiscal deverá ser apresentada ao contribuinte no início de qualquer procedimento fiscal. O documento será emitido também nos casos de expedientes cadastrados no GDOC, que nem sempre resultam em emissão de OFs, normalmente utilizadas nas diligências oriundas de planejamento do Fisco. Uma das exceções previstas na Lei Complementar são

os casos de flagrantes infracionais, nos quais a fiscalização poderá atuar sem a prévia emissão de ordem de verificação.

Atribuições legais

As principais atribuições do Codecon, conforme minuta que começou a ser discutida, são: planejar e elaborar a política estadual de proteção ao contribuinte, receber e analisar reclamações e consultas, orientar, informar e conscientizar os contribuintes sobre seus direitos, deveres e garantias, inclusive através dos meios de comunicação.

Haverá reuniões periódicas obedecendo pauta elaborada pela diretoria e comunicada aos membros com antecedência e seus resultados, registrados em ata. O Regimento Interno deverá conter, além de regras específicas e gerais de funcionamento do Conselho, um código de ética que disciplina a conduta de seus membros, seus deveres e responsabilidades profissionais, o relacionamento com os contribuintes e com as autoridades públicas e a manutenção de sigilo profissional.

Expediente

O Informativo CAT é uma publicação do Conselho Superior da Coordenadoria da Administração Tributária, da Secretaria de Estado dos

FIGURA 4.26 – Informativo CAT – edição no. 32 – f. 2 (Nov/03)

No artigo “Código do contribuinte - O impacto sobre a atividade fiscal”, publicado em março de 2004, é apresentado o resumo da primeira palestra de uma vídeo-conferência apresentada aos fiscais, com o objetivo de esclarecer e divulgar os principais

aspectos do novo mecanismo de controle dos fiscais, feita pelo Diretor da Diretoria Executiva de Administração Tributária, Otávio Fineis Júnior. No artigo “Maior segurança para a fiscalização”, ainda detalhando o conteúdo da vídeo-conferência, é colocado que a consolidação da legislação aumenta a segurança do trabalho do fiscal. São apresentadas algumas adaptações que foram realizadas pela Secretaria da Fazenda para atender aos dispositivos do novo código. O artigo “Lei consolidou regras dispersas” continuou a apresentar o conteúdo exposto em outra palestra da videoconferência (FIGURAS 4.27 e 4.28).

Maior segurança para a fiscalização

Código consolida a legislação que estabelece a relação Fisco-contribuinte e, assim, torna mais seguro o trabalho fiscal

O código não é uma ameaça à atividade fiscal. Muito pelo contrário, ele permite que a fiscalização desenvolva seus trabalhos de forma mais segura. Esta é a opinião do diretor-adjunto da Deat, José Luiz Mello, manifestada também durante a vídeo-conferência. Para ele, a nova lei tem como uma de suas características ser um “código de relacionamento” entre Fisco e contribuinte.

Já o delegado José Clóvis Cabreira, da DRTC-1, destacou a importância da conferência para desmistificar o código, que abarca muitos direitos que já estavam contemplados na legislação positiva. Ele comentou aspectos operacionais que serão aperfeiçoados pela fiscalização, adaptando as práticas administrativas às exigências da lei complementar. Um deles é a possibilidade de verificação do cadast. oficial de quaisquer procedimentos fiscais que venham a ser executados em estabelecimento do contribuinte.

Verificação fiscal

Conforme o parágrafo único do

artigo 9, a ordem de fiscalização, a notificação ou o ato administrativo devem conter a identificação dos AFRs, a autoridade responsável por sua emissão, o contribuinte ou local de execução, os trabalhos a serem desenvolvidos e o número do telefone ou endereço eletrônico para confirmação de sua autenticidade.

Segundo o delegado, está sendo elaborada um sistema de verificação fiscal com o objetivo de uniformizar os procedimentos que vêm sendo adotados nas DRTs. “A Deat tem uma equipe trabalhando no projeto, cujo grande desafio é integrar os vários sistemas da Sefaz.” Com o sistema de verificação fiscal, o contribuinte terá condições de consultar o banco de dados da Fazenda e confirmar a autenticidade da ordem de fiscalização. Uma versão piloto deverá estar à disposição já neste mês de março na DRT-16 (Juiz de Fora), com previsão de que deverá estar em funcionamento em todo o Estado em meados de abril.

Ofício circular

A Deat, inclusive, já editou o

Ofício Circular 03/2004, adaptando as normas relativas ao adiantamento fiscal, ao Código do Contribuinte. O ofício estabelece que os adiantamentos determinados em OF deverão ser concluídos em 90 dias, contados do data em que ocorrer a entrega, à autoridade fiscal, da totalidade das informações; livros; documentos, impressos, papéis, programas de computador ou arquivos eletrônicos solicitados ao contribuinte mediante notificação própria, conforme artigo 5 da lei complementar. O prazo poderá ser prorrogado por mais 90 dias, mediante requisição fundamentada da equipe de fiscalização ao delegado regional tributário.

Segundo o ofício, as OFs emitidas até 30/06/2003 deverão ser encerradas até 31/03/2004, mesmo que os trabalhos não tenham sido totalmente concluídos. Já as OFs emitidas a partir de 01/07/2003, cujo trabalhos não tenham sido concluídos até 22/01/2004, deverão ser adaptadas até 31/03/2004, na que couber, às normas dispostas pela Deat.

Lei consolidou regras dispersas

O maior mérito do código talvez seja o de ter consolidado regras que estavam dispersas na legislação. É a análise feita pelo AFR Fernando Moraes Sallaberry, instrutor da Fazenda e juiz do TRF. Sallaberry é autor do livro “Anotações sobre o processo administrativo tributário paulista”, recém-publicado. “Eles adquirem uma força maior por estarem inseridas em lei complementar. Por outro lado, a responsabilização pelo descumprimento da legislação tributária é agora bastante clara e objetiva”.

Na videoconferência, Sallaberry analisou aspectos jurídicos do código. Para ele, exige cuidadosa interpretação o artigo 20 da lei, que estipula que a Sefaz não executará procedimento fiscal quando os custos do mesmo superem a expectativa do correspondente benefício tributária. “Ora, muitas vezes só é possível saber da dimensão da ação fiscal após a conclusão do trabalho”, pondera.

Um exemplo seria a fiscalização apreendida numa microempresa, que detestasse que a mesma não poderia estar enquadrada no regime simplificado. O lançamento é vinculado e obrigatório e nem sempre a autoridade terá

elementos suficientes para dimensionar o custo econômico da ação, explicou Sallaberry.

Fisco-contribuinte

Segundo Cassio Roberto Junqueira de Sousa, assistente fiscal da Fazenda e secretário do Codecon, o espírito que tem norteado o Conselho é o de aperfeiçoar a relação fisco-contribuinte. “As denúncias e reclamações encaminhadas ao órgão serão analisadas previamente pelo secretário e por uma comissão formada para essa finalidade. As decisões proferidas pelo Codecon serão encaminhadas às partes envolvidas”.

O Codecon tem como presidente o empresário Márcio Olívia Fernandes da Costa, vice-presidente da Fecomercio-SP. A advogada Rosana Ugolini Benatti de Siqueira, da seção paulista do OAB, ocupa a vice-presidência e o AFR Cassio Roberto Junqueira de Sousa, o secretário.

FIGURA 4.27 – Informativo CAT – edição no. 36 – f. 8 (mar/03)

O impacto sobre a atividade fiscal

Videoconferência promovida pela Deat e Fazesp mostrou como o Código de Direitos e Obrigações do Contribuinte mudará a atuação do Fisco

Situar, esclarecer e divulgar os principais aspectos do Código de Direitos, Garantias e Obrigações do Contribuinte no Estado de São Paulo, bem como debater o seu impacto na atividade fiscal. Estes foram os objetivos da videoconferência promovida pela Deat e Fazesp e transmitida para todas as DRTs, em 11 de fevereiro passado. O referido código foi criado pela lei complementar estadual 939/2003.

A atividade foi aberta pelo diretor da Deat, Otavio Fineis Junior, representante da CAT no Conselho Estadual de Defesa do Contribuinte, entidade criada para operacionalizar o código. Em sua palestra Fineis traçou o contexto em que surgiram, em diversos países, leis de direitos e obrigações dos contribuintes. Em termos mundiais, o fenômeno data de pouco mais de 20 anos e é fruto da evolução econômica e democrática. No Brasil, vem sendo discutido desde o final da última década, gerando sempre muita polêmica e discussão. A iniciativa de criação do código em São Paulo se situa nesse contexto, de acordo com Fineis.

Carga crescente

Um dos fatores que levaram os países a adotar códigos desse tipo é o aumento da carga tributária em relação ao PIB, verificado nas últimas décadas do século XX. Dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apontam crescimento da carga de 30% para 50%, entre 1960 e 1980, nos seus países-membros. No Brasil, ela permaneceu estável entre 1970 e 1990, em torno de 25% do PIB. A partir daí, passou para quase 36%. Com isso, segundo Fineis, a sociedade passou a ficar mais preocupada com a arrecadação e a administração dos recursos.

Outros fatores relacionados à

criação de códigos são a complexidade tributária e o surgimento de novos tipos de impostos. Em relação ao primeiro aspecto, um exemplo é a legislação do ICMS, que foi sendo alterada ao longo do tempo para abarcar novas realidades e definir especificidades, tornando-se extremamente complexa. A diversificação de tributos tornou necessário um maior aparato de divulgação e esclarecimento.

Informação confidencial

A informatização do Fisco igualmente influenciou na criação de um código do contribuinte, conforme o diretor da Deat. As administrações tributárias passaram a exigir informações mais complexas e a ter crescente capacidade de cruzamento desses dados, como se vê na CAT. "Exemplo disso é o trabalho com grandes redes de estabelecimentos, onde lidamos com mais de 50 milhões de informações. Há uns poucos anos isso seria impensável". O Fisco tornou-se, portanto, depositário de crescente volume de dados do contribuinte e este tratou de se resguardar contra seu uso indevido.

Fineis destacou ainda, como fator que levou à criação de códigos de contribuinte, a tipificação da sonegação fiscal como crime. A partir da década de 60, a criminalidade econômica passou a preocupar mais a sociedade. "Nos últimos anos, a sonegação passou a merecer repúdio social, após ter sido tolerada socialmente durante décadas", observou.

Consequências do código

A seguir, o palestrante enumerou as seguintes consequências do código: a necessidade de harmonizar exigências fiscais com direitos e garantias constitucionais; a exigência de transparên-

cia da administração tributária (princípio da prestação de contas); e a necessidade de aprimorar os serviços prestados. Em relação à prestação de serviços, o Fisco deverá, cada vez mais, orientar o contribuinte a cumprir correta e voluntariamente as suas obrigações tributárias.

Na opinião de Fineis, o código paulista se revela bastante avançado e equilibrado, ao colocar lado a lado obrigações e direitos: "Os sistemas tributários baseiam-se no cumprimento voluntário das obrigações, exigindo do contribuinte honestidade, cooperação, manutenção de registros de informações e recolhimento do tributo devido".

Oportunidade de melhora

Pelo código paulista ficam assegurados ao contribuinte, entre outros, os direitos: à informação, à assistência, à apresentação de queixa e apelação, à previsibilidade das consequências de sua conduta, à privacidade, à confidencialidade e ao sigilo. Mas o diretor da Deat lembrou que muitos deles "já estavam presentes no CTN, na Constituição Federal e até na legislação do ICMS". Por isso, segundo sua visão, a polêmica envolvendo o assunto na CAT não tem razão de ser. "O código impõe restrições à administração tributária, que devemos encarar como oportunidade para o aprimoramento dos nossos serviços e da nossa atuação em geral", argumentou.

Para Otavio Fineis, a seguinte avaliação do código do contribuinte, feita pelo jurista Yves Gandra da Silva Martins, expressa bem a sua importância: "A legislação é extremamente imperfeita. É, porém, um grande avanço, dignificando a sociedade que foi capaz de criá-la e implantá-la." (Ver mais informações sobre a videoconferência na página oito.)

FIGURA 4.28 – Informativo CAT – edição no. 36 – f. 3 (mar/03)

Verificam-se, nos exemplos anteriores, como os fiscais foram “assimilando” a idéia do novo mecanismo de controle que o Código de Defesa do Contribuinte representou. Inicialmente, uma postura francamente de rejeição, deslocada a um movimento de aceitação,

frente às exigências dos “novos tempos”; até chegarmos à posição, entre os fiscais, daqueles que começam a ver o Código como um instrumento que pode ser favorável aos fiscais.

O fiscal João Francisco Neto, por exemplo, apresenta o primeiro artigo encontrado nesse periódico. Ele ressalta que o fisco deve se preparar adotando práticas funcionais, que estejam sempre de acordo com as salvaguardas constitucionais. É interessante observar a forma inicial da sua exposição:

“O projeto do Código de Defesa do Contribuinte, ora em tramitação no Senado, sofre repúdio nos meios fiscais, sob a consideração de que sua aprovação beneficiaria sonegadores, corruptos e corruptores, em prejuízo da agilidade das máquinas fiscalizadoras. (...)” (NETO, 2002).

Outro artigo comentando o código do contribuinte paulista (CÓDIGO DO CONTRIBUINTE PAULISTA, 2003)., coloca:

“o primeiro comentário refere-se à própria denominação oficial do substitutivo: ‘Código de direitos, garantias e obrigações do contribuinte do Estado de São Paulo’. Com a ampliação do escopo, o legislador paulista pretendeu fugir da imagem polêmica e negativa que o projeto do senador Bornhausen adquiriu, sobretudo no âmbito das administrações tributárias, sendo frequentemente apelidado de ‘código de defesa do sonegador’. Assim, quando se fala também em ‘obrigações’ do contribuinte a impressão de unilateralidade do projeto de lei federal ameniza-se, o que parece ser pelo menos um bom começo. (...)”.

Ainda nesse artigo, mais à frente, temos:

“a própria inserção de um modismo no texto, o termo ‘parceria’, parece indicar que a vontade do legislador é abrir um caminho para a diminuição dos conflitos na área tributária...”

Como explicado nesse comentário, o contribuinte passa a ser também reconhecido como agente com obrigações de conduta ética, o que podemos ver na forma final que a lei se materializou, no seu artigo 6º:

Artigo 6º - São obrigações do contribuinte:

I - o tratamento, com respeito e urbanidade, aos funcionários da administração fazendária do Estado;

(...)

III - o fornecimento de condições de segurança e local adequado em seu estabelecimento, para a execução dos procedimentos de fiscalização;

No artigo O IMPACTO SOBRE A ATIVIDADE FISCAL (2003), apresentando os resultados de uma videoconferência realizada para explicar o Código de Defesa do Contribuinte aos fiscais, temos a posição do diretor da DEAT, Otávio Fineis Jr. que a lei é parte de um fenômeno que vem crescendo há mais de 20 anos, decorrente da evolução econômica e democrática. Segundo ele, os motivos seriam: o aumento da carga tributária teria feito com que a sociedade se preocupasse cada vez mais com a arrecadação e administração dos tributos; o crescente volume de dados do contribuinte em poder do fisco decorrente da informatização e, por fim, o repúdio que a sociedade passou a ter pela sonegação. Na mesma edição do periódico, na página oito, encontramos mais dois artigos sobre o tema. Num deles, o fiscal Fernando Moraes Sallaberry coloca que o código na verdade consolidou regras dispersas; em outro, temos o seguinte comentário abrindo o texto:

“o código não é uma ameaça à atividade fiscal. Muito pelo contrário, ele permite que a fiscalização desenvolva seus trabalhos de forma mais segura. Esta é a opinião do diretor-adjunto da DEAT, José Luiz Melo. (...) Para ele, a nova lei tem como uma de suas características ser um ‘código de relacionamento’ entre fisco e contribuinte”.

4.4 Código de Ética

No período de desenvolvimento desta pesquisa (2003 a 2007) encontrava-se em curso o processo de elaboração do código de ética dos fiscais, que fazia parte do projeto de modernização da Secretaria da Fazenda¹¹.

O projeto de modernização, denominado “Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros” (PNAFE), foi feito em convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A primeira fase do convênio com o PNUD, realizada até 2001, compreendeu, além da Secretaria da Fazenda, financiamentos para projetos realizados no governo federal e em outros 20 estados brasileiros. Todos os projetos foram desenvolvidos com o objetivo de *“melhorar a eficácia da administração tributária no atendimento aos contribuintes e sociedade, aumentar a arrecadação via controle à fraude e sonegação”*. Os projetos contemplavam a *“racionalização dos processos administrativos, a modernização das estruturas de informações, uma intensa capacitação técnica...”* (PNUD, 2006-a) (FIGURA 4.29).

Para o período de 2002 a 2006 foi realizado um segundo acordo, ou *“Country Cooperation Framework”*¹².

¹¹ Esse mecanismo de controle foi instituído através da Resolução SF no. 51, de 20 de setembro de 2007 (SEFAZ INSTITUI CÓDIGO DE ÉTICA, 2007).

¹² Esse programa de cooperação apresenta um enfoque mais voltado para a melhoria no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH no país, e coloca que a efetiva implantação de programas requer uma administração pública eficiente, orientada para resultados, custo-efetivo e responsável com a sociedade (PNUD, 2006-b).



FIGURA 4.29 – Informativo CAT – edição no. 68. – f. 2 (Nov/06)

Com a Secretaria da Fazenda, a segunda fase do acordo de cooperação, que se iniciou na Coordenação da Administração Tributária (CAT), foi planejada para ser voltada ao aperfeiçoamento dos recursos humanos e instrumentos organizacionais, enquanto a primeira mais fortemente inclinada à modernização tecnológica da infraestrutura dos sistemas de informação. O planejamento foi desenvolvido utilizando-se da metodologia “Planejamento Estratégico Situacional” (PES), proposta por HUERTAS (1996), através da qual foi feito um

“Plano Estratégico da CAT”. Esse plano estratégico apresenta um diagnóstico que o estágio que se encontrava o processo de modernização era insuficiente para produzir uma arrecadação maior e mais eficiente, bem como um atendimento de excelência (planos estratégicos, metas de eficiência, medidas de produtividade são associados à racionalidade da “*cit *” industrial). Esse diagnóstico, realizado entre os anos de 2000 e 2002, foi elaborado principalmente por fiscais trabalhando na APECAT, a Assessoria de Planejamento Estratégico da CAT.

Em 2004, foi realizada uma “Oficina de detalhamento das opera es do plano estratégico da CAT”, e foram chamados para participar das discussões servidores, predominantemente da classe dos fiscais com posi es na Coordena o da Administra o Tributária (a “participa o da base”   um recurso relacionado   “*cit *” cívica).

Utilizando o jargão do Planejamento Estratégico Situacional, foram identificadas oito “causas críticas” e “dentro do espaço de governabilidade” da Coordena o da Administra o Tributária, denominadas “nós críticos”. Para enfrentar cada problema, as equipes elaboraram um plano de a o a partir de algumas “opera es”, ou “grandes a es”, que focavam cada um dos nós críticos, pré-definidas previamente quando da negocia o com o BID. Para cada n  crítico era formada uma equipe, que discutia um problema específico. Entre elas, foi criada uma para abordar o problema de recursos humanos existente, descrito como “*os funcionários e dirigentes da CAT não estavam suficientemente capacitados   gestão por resultados e   qualidade no atendimento da forma desejada*”¹³.

A opera o criada para resolver o problema diagnosticado nos recursos humanos da Coordena o da Administra o Tributária, denominada “Perfil Profissional”, teve como objetivo propor solu es quanto   qualifica o e   conduta dos servidores. O gestor escolhido

¹³ Essa   a descri o do “n  crítico” que relativo   opera o “Perfil Profissional” encontrada no material de apoio oferecido como subsídio para a “Oficina de detalhamento das opera es do plano estratégico da CAT” realizada em fevereiro de 2004.

para a operação foi o fiscal Mauro José Alves, Delegado Regional em Marília. Um dos produtos determinados para essa operação foi a elaboração de um código de ética.

Dos membros do grupo que participaram das oficinas foi montada uma equipe de trabalho, que passou a desenvolver a proposta para a elaboração do Código de Ética. A equipe, que realizou seus trabalhos no período de 2005 a junho de 2006, coordenada pelo Delegado Regional de Araçatuba, Gervásio Consolaro, era constituída por nove fiscais, selecionados para fazer parte do grupo por demonstrar maior interesse no projeto. Não foi relatado como requisito para a escolha dos membros nenhuma formação especial ou experiência anterior em ética. O relato de um participante da equipe demonstra essa afirmação:

“Te respondendo como te responderia a três anos atrás, tendo pequenos conceitos de ética na cabeça, muito pequenininhos, você não se importa muito com essa questão de ética, de não-ética. Você se importa mais é com a sua educação, a maneira como você foi educado dentro de casa, os valores que você aprendeu a observar dentro de casa, em sociedade, na escola, no trabalho (...)”.

A equipe produziu um “Anteprojeto do código de ética do fisco paulista”¹⁴, que, através de seis palestras realizadas na Capital e em algumas cidades no interior do Estado, foi colocado para apresentação e discussão. Aproximadamente 2.000 fiscais assistiram às palestras e receberam um exemplar contendo o anteprojeto e alguns textos de apoio; é interessante observar, ainda, que o tema foi apresentado como elemento importante para a “sobrevivência da classe” (FIGURAS 4.30, 4.31 e 4.32).

¹⁴ Reproduzido no Anexo I - Anteprojeto do código de ética do fisco paulista.

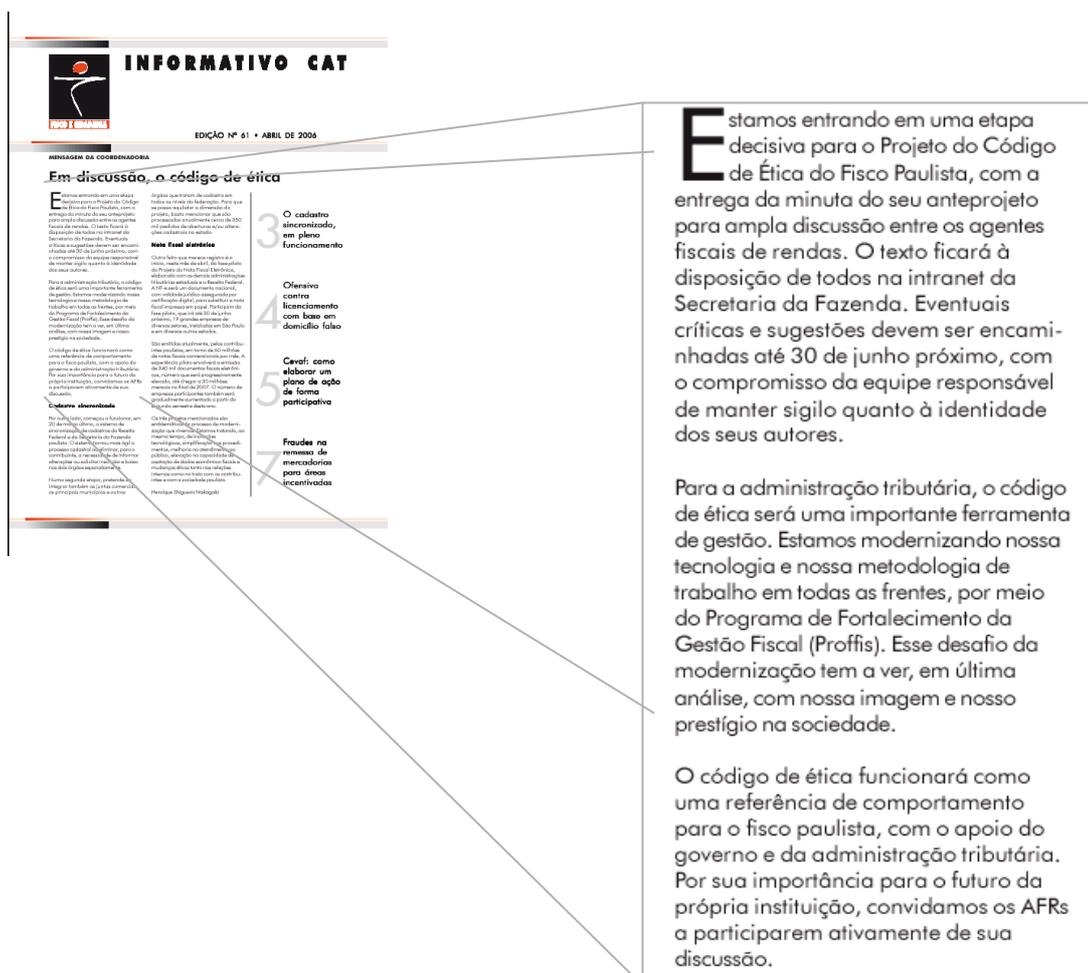


FIGURA 4.30 – Informativo CAT – edição no. 61. – f. 1 (abr/06)

Entre os esforços empreendidos, a equipe procurou levantar uma lista de indivíduos ligados ao tema da ética para formar um banco de dados para futuros palestrantes e consultores. Um dos que participou, apresentando palestras para os fiscais, foi o Sr. Mauro Sérgio Bogéa Soares, um Auditor da Receita Federal que na época ocupava o cargo de Secretário Executivo da Comissão de Ética Pública da Presidência da República. Apresentamos

na tabela 4.3 uma lista com os nomes de indivíduos identificados pelo grupo, sendo que alguns deles foram efetivamente contratados para realizar apresentações aos fiscais discorrendo sobre o tema “ética”.

A hora e a vez do código de ética

Minuta do anteprojeto ficará à disposição na intranet para conhecimento dos AFRs, que poderão apresentar críticas e sugestões via e-mail

O agente fiscal de rendas deve dar transparência a seus atos e decisões, só podendo restringir o acesso público à informação quando interesse maior o exigir; comportar-se com urbanismo diante de todas, sem promover discriminação; atuar com retidão e honradez, vedada a obtenção de qualquer favorecimento para si ou para terceiros; observar no mínimo um ano para começar a atuar como advogado tributarista, quando de aposentadoria ou evento similar.

Estas são algumas das condutas apontadas como desejáveis pela minuta do anteprojeto preparado pela equipe do Projeto do Código de Ética do Fisco Paulista, que foi oficialmente entregue pelo líder do projeto e delegado da DRT-09 (Araçatuba), Gervásio Consolaro, no final de março, ao coordenador Henrique Shiguemi Nakagaki.

Críticas e sugestões

O texto ficará à disposição dos agentes fiscais de rendas na intranet da Fazenda para receber críticas e sugestões (veja quadro), que poderão ser encaminhadas, até 30 de junho próximo, para eticafisco@fazenda.sp.gov.br. Será assegurado anonimato aos autores das colaborações, que serão analisadas e, se consideradas pertinentes, acatadas na versão final. Esta será entregue até 30 de setembro ao Conselho Superior

da CAT, para apreciação e aprovação até o final de novembro. Em dezembro haverá uma cerimônia de lançamento do código.

No início dos trabalhos, quando a equipe do projeto igualmente solicitou o envio de sugestões, houve mais de 30 respostas, segundo Consolaro. Apesar dessa participação, ele julga que há ainda pouca conscientização sobre o tema. Para ajudar os fiscais a conhecerem melhor o assunto, serão promovidas palestras com especialistas nos meses de maio e junho próximos (veja quadro).

Sobrevivência da classe

Para Consolaro, "a implantação do código, que irá orientar a administração da questão ética entre os AFRs, é de importância fundamental para a própria sobrevivência da classe". Os trabalhos em torno do código se aceleraram a partir de fevereiro último, quando foi constituído o grupo executivo de nove integrantes, escolhidos dentre os membros da equipe do projeto, com a tarefa de redigir o anteprojeto.

O líder do projeto observa que os códigos de ética devem abordar tanto as relações internas de determinada instituição ou categoria profissional como as externas, ou seja, daquelas

Palestras para subsidiar os debates

Com o objetivo de fomentar o debate, a equipe do projeto organizará, em maio e junho próximos, cinco conferências com especialistas em ética pública, como Clóvis de Barros Filho, Paulo Sertek, Dirceu Crisóstomo e Cláudio Weber Abramo. Os eventos acontecerão na capital e nas cidades de Campinas, Ribeirão Preto e Araçatuba.

Já houve um encontro do gênero em 13 de setembro de 2005, em São Paulo, quando o economista Mauro Sérgio Bogéa Soares, membro da Comissão de Ética Pública da Presidência da República, fez uma palestra. A equipe pretende ainda divulgar o tema por meio de matérias a serem publicadas em veículos informativos da Afresp e do Sinafresp, que se comprometeram a se engajar na discussão do código.

com a sociedade em geral. "Estas últimas são, inclusive, as mais imperiosas, demandando a implantação de uma infra-estrutura de administração da ética", sublinha.

FIGURA 4.31– Informativo CAT – edição no. 61 – f. 8 (abr/06)

Tabela 4.1 – Indivíduos trabalhando com o tema “Ética” identificados pelo grupo responsável pelo desenvolvimento do Código de Ética da CAT

Nome	“Micro-curriculum”
Marcio Ferreira Verdi	Diretor de planejamento e estudos do “Centro Interamericano de Administrações Tributárias” – CIAT; Auditor da Receita Federal, formado em Economia; participou do Programa Minerva da Universidade George Washington.
Maria Cecília Coutinho de Arruda	Professora de Ética e Marketing na FGV-SP; Diretora do “Centro de Estudos de Ética nas Organizações” – CENE, da FGV-SP; presidente e fundadora da “Associação Latino-americana de Ética, Negócios e Economia” – ALENE; ex-vice-presidente da ISBEE – “International Society for Business, Economics, and Ethics”
Clóvis de Barros Filho	Professor de Filosofia e Ética na ECA-USP, Faculdade Cásper Líbero e ESPM – Escola Superior de Propaganda e Marketing.
Mario Sergio Cortella	Doutor em Educação pela PUC-SP. Consultor organizacional nos campos de educação, gestão do conhecimento e ética; teólogo e professor da PUC-SP.
Peter Nadas	Um dos instituidores da Fundação Instituição de Desenvolvimento Empresarial e Social – FIDES; ex-presidente da Associação de Dirigentes Cristãos de Empresas.
Roberto Romano da Silva	Professor de Ética e Filosofia Política na UNICAMP.
Renato Janine Ribeiro	Professor de Ética e Filosofia Política na USP.
Carlos Alberto di Franco	Jornalista, bacharel em Direito, professor do Centro de Extensão Universitária de São Paulo e do “Mediación – Consultores em Direção Estratégica da Mídia” da Faculdade de Comunicação da Universidade de Navarra; integrante do CONAR; articulista em diversos jornais e na Rádio Eldorado.
Cláudio Weber Abramo	Jornalista; secretário da ONG Transparência Brasil.
Bruno Wilhelm Speck	Professor de Ciência Política da UNICAMP; realiza estudos sobre corrupção.



O texto, à espera da avaliação dos AFRs

A minuta do anteprojeto afirma que o código visa "estabelecer normas de comportamento que devem ser observadas pelos agentes fiscais de rendas do estado". O texto cita condutas consideradas éticas, tanto entre fiscais como no trato com a sociedade, destacando comportamentos como os citados na abertura desta reportagem.

No relacionamento com outros AFRs, o anteprojeto recomenda lealdade e solidariedade profissional, dentro das normas de respeito pessoal. Mas adverte: "não se considera como espírito de lealdade o acobertamento ou a conivência com a prática de delito, erro ou infração a este Código".

Dentre as atitudes condenáveis figuram, entre outras: usar de artifícios para dificultar a qualquer pessoa o exercício de direito; delegar ou transferir, com ou sem remuneração, a outro servidor ou a terceiro, tarefa ou parte do trabalho de sua exclusiva competência; alterar, indevidamente, o curso da ação fiscal ou o andamento do processo tributário.

Comissão de ética

O anteprojeto cria ainda uma Comissão de Ética, vinculada ao Conselho Superior da CAT, à qual caberá divulgar o código e zelar pela sua correta aplicação, inclusive com a premiação de ações consideradas louváveis neste campo.

O projeto do código de ética começou a ser elaborado em junho de 2005, com pesquisas sobre o assunto e estudo de códigos similares de outras instituições. A equipe responsável é formada por 29 AFRs, que representam todos os segmentos da categoria. Essa composição abrangente tem como finalidade expressar, no trabalho resultante, as diversas opiniões e posições existentes no interior da fiscalização paulista.

FIGURA 4.32 – Informativo CAT – edição no. 61. – f. 8 (abr/06)

Com o código aprovado em novembro de 2007¹⁵, o anteprojeto foi contemplado pela organização em uma seção específica do código de Ética da Secretaria da Fazenda que trata das atividades dos fiscais. O código elaborado na Secretaria da Fazenda apresentou uma proposta criada a partir do debate realizado inicialmente pelo grupo de fiscais, mas sua versão final aproximou-se mais de referências teóricas que consideram diferentes "stakeholders" envolvidos com a organização (CARROLL & BUCHHOLTZ, 2003) (FIGURA 4.33).

¹⁵ Anexo II - Código de ética do fisco paulista

outros órgãos públicos, se caracteriza por grandes porções de texto idênticas ou semelhantes ao texto do código dos servidores da União. O “Código de Conduta da Alta Administração Federal” (2000)¹⁸ e o “Código de Ética e Padrões de Conduta Profissional dos Administradores da Dívida Pública” (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2001) são alguns exemplos, bem como o Código de Ética dos Servidores do Supremo Tribunal Federal (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2002).

Alguns Estados também fizeram códigos de ética para seus servidores ou para categorias específicas. O Estado do Maranhão, em 2000, publica uma lei que institui o “Código de Ética e Disciplina do Servidor do Grupo TAF – Tributação, Arrecadação e Fiscalização da Gerência de Estado da Receita Estadual” (MARANHÃO, 2000); o Pará publica em 2004 uma norma infra-legal que dispõe sobre os “princípios e normas ético-profissionais aplicáveis aos servidores públicos estaduais componentes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Pará” (PARÁ, 2004); o Estado de Mato Grosso institui o “Código de Ética Funcional do Servidor Público Civil do Estado de Mato Grosso” em 2002 (MATO GROSSO, 2002). No Estado de São Paulo, o deputado estadual Sidney Beraldo (PSDB) propôs, em 2000, um projeto de lei complementar (BERALDO, 2000) que estabelece um “Código de Ética do

¹⁷ “O conceito de isomorfismo pode ser entendido como o processo que compele uma determinada unidade de população a espelhar-se em outra, na tentativa de obter referências para sua atuação. Nas organizações, o isomorfismo funciona como um processo de homogeneização de idéias. Ele existe em duas formas: o competitivo e o institucional. O competitivo está relacionado a um sistema de racionalização das organizações e à ênfase adotada por estas para alcançar determinados mercados. No caso institucional, ele surge pelo fato das organizações não estarem competindo apenas por recursos e mercados, mas por um poder político e de legitimidade institucional, que lhes proporcione benefícios sociais e econômicos. Por exemplo, a adoção dos programas japoneses de gestão da produção surge como um isomorfismo de competitividade, por seu caráter de racionalização de processos produtivos, e institucional pela legitimidade que confere às empresas que têm algum tipo de experiência referida ao sucesso da indústria nipônica. Para Powell & DiMaggio, existiriam três formas pelas quais o processo poderia acontecer: a coerciva, onde o poder de influência direta de uma organização sobre a outra seria utilizado para a homogeneização de idéias; a normativa, onde o processo se daria por forças de normas vigentes que forneceriam os contornos aceitos para determinada organização; e a mimética, em que o isomorfismo resultaria de respostas padronizadas para situações de incerteza”. (DONADONE, 2001).

¹⁸Esse código foi elaborado pela Comissão de Ética Pública, criada em 1999 por um decreto presidencial. Na “EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS nº37/2000” (2000), Pedro Parente, Chefe da Casa Civil da Presidência da República, coloca que os membros da comissão eram: Dr. João Geraldo Piquet Carneiro – Presidente, Célio Borja, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Lourdes Sola, Miguel Reale Junior e Roberto Teixeira da Costa. A exposição de motivos destaca o trabalho da OCDE, que afirma mais uma vez a pressão pública para o tema: “... o ceticismo da **opinião pública** a respeito dos administradores públicos e da classe política...”

Servidor Público Estadual” muito parecido com o modelo federal, ainda em tramitação na Assembléia Legislativa.

Os mecanismos de controle foram apresentados neste capítulo num ordenamento temporal e percebe-se que existe uma trajetória na lógica que os direciona. Embora o mundo cívico predomine e marque a trajetória apresentada, via os textos legislativos, que sustentam os mecanismos desenvolvidos, podem-se perceber as “figuras de compromisso” com outras “*cités*”. A corregedoria se insere, além da *cité* cívica, em uma lógica mais ligada à obediência (às normas mas também ao superior hierárquico), está voltada para a estrutura e hierarquia das relações estabelecidas dentro da organização. Essas relações, que ocorrem no registro da proximidade, encontram seu “*locus*” no mundo das relações domésticas. Já na implantação da ouvidoria e dos outros mecanismos estudados, verifica-se cada vez mais a preocupação com a eficiência e imagem da organização e de seus integrantes, relacionadas respectivamente às “*cités*” industrial e da opinião.

A preocupação com a imagem é um indicador que a definição da ética não se encontra somente dentro da organização. Os mecanismos apresentados evoluem para modelos compatíveis com as lógicas importadas de outros espaços. Nesse sentido também se inserem os argumentos baseados na eficiência como parâmetro de avaliação dos instrumentos de controle. Não se pode, entretanto, negligenciar os argumentos de teor “cívico”. Os elementos da “*cité*” da cidadania estão constantemente presentes, tendo em vista o próprio ambiente onde ocorre essa discussão. Um exemplo é a preocupação de “garantir a participação” dos integrantes da classe ou da sociedade no processo de elaboração dos projetos dos instrumentos de controle.

Percebe-se também a inevitável presença da lógica doméstica, das relações pessoais e de proximidade, balizando o processo – “inevitável” porque os processos que descrevemos ocorrem, em última instância, através de relações entre indivíduos e, mais ainda, em um mundo extremamente regrado de forma hierárquica nas relações entre os indivíduos.

Capítulo V

Exemplos ilustrativos de pontos de vista individuais

Para ilustrar como está construído de forma complexa o “*ethos*” atual do fiscal, envolvendo todas essas diferentes lógicas de mundo, além dos dados já expostos, foram feitas diversas observações e conversas informais. Realizamos também um conjunto de 17 entrevistas com fiscais, no período de março a junho de 2006, que foram gravadas e transcritas, buscando desvendar os esquemas cognitivos que transpassam o grupo de servidores públicos.

Os entrevistados foram selecionados através de um procedimento que se aproxima mais da técnica “bola de neve”, embora outras estratégias também tenham sido utilizadas. Inicialmente foram convidados a participar das entrevistas indivíduos segundo um critério de proximidade; outros indivíduos foram selecionados especificamente porque tinham alguma relação mais direta com o tema “ética” ou algum dos mecanismos de controle; outros, ainda, ao mostrar interesse no tema em alguns eventos de apresentação da proposta de código de ética que o autor estava participando, foram convidados para fazer parte da amostra.

O caráter heterogêneo da “amostra” já desvela a intenção desse procedimento na elaboração da tese, que não teve a pretensão de validade estatística, mas apenas como uma coleta de exemplos ilustrativos da forma de pensar de alguns indivíduos da organização.

As declarações coletadas remetem a diversos “objetos” do mundo estudado (mecanismos de controle, fiscais, departamentos da Secretaria da Fazenda, problemas) que, acho, só fazem sentido após a 'introdução' feita pelos capítulos anteriores. Por esse motivo, colocamos capítulo somente no final de toda apresentação da tese.

Esse conjunto de entrevistas seguiu um roteiro composto de duas partes. Na primeira parte foi preenchido um questionário com os dados sócio-demográficos dos entrevistados¹. Com esses dados, é possível localizar a posição que os indivíduos ocupam no universo maior dos servidores da Secretaria da Fazenda e da categoria dos fiscais, confrontando as variáveis apresentadas no capítulo 3. Os dados coletados, ainda que através de um número

¹ Apêndice I – Formulário composto de um “Termo De Consentimento Livre E Esclarecido” e das questões sócio-demográficas preenchido pelos entrevistados.

reduzido de amostras, permitiram também aprofundar a compreensão das condições sócio-culturais que conformam a figura do indivíduo que se lança a essa carreira profissional tão peculiar que é a de fiscal. Não pretendemos com isso, entretanto, traçar com isso um perfil desse grupo, trabalho este de maior monta que os objetivos propostos nesta pesquisa, mas obter “*insights*” sobre essa categoria de indivíduos.

A segunda parte consistiu de uma entrevista que seguia um roteiro composto de oito questões, descritas na FIGURA 5.1. Esse conjunto de questões foi utilizado principalmente para discriminar as diferentes “*cités*” invocadas pelo vocabulário utilizado em suas respostas, a fim de se verificar, no momento da realização da pesquisa, se existiria uma racionalidade predominante quando se abordava o tema “ética” na organização. Cabe destacar aqui a FIGURA 5.2, que apresenta um mapa das questões aplicadas aos entrevistados, onde se observa que não temos respostas de todos entrevistados para todas as perguntas. Procuramos mostrar que, mais que um roteiro rígido para obtenção de resultados que pudessem ser objeto de classificações precisas, essas questões foram utilizadas como um instrumento de provocação, para instigar os indivíduos a expressarem naturalmente suas impressões. A respeito das condições de produção das entrevistas, também é importante destacar que as mesmas foram realizadas com fiscais que estavam participando de uma série de eventos que ocorreram no primeiro semestre de 2006 para a divulgação do projeto de Código de Ética dos fiscais, que estava sendo elaborado como parte do projeto realizado através do convênio do PNUD com a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, projeto esse apresentado no capítulo 4. O ambiente que, sem dúvida, pode ser considerado um viés na coleta das entrevistas, por outro lado se mostrou um espaço privilegiado onde os indivíduos se permitiram falar mais livremente sobre o assunto.

Na TABELA 5.1, apresentamos o tempo de duração de cada uma das entrevistas.

Perguntas Entrevista	
Q1	Porque resolveu tornar-se AFR?
Q2	O que caracteriza um AFR?
Q3	O que é ética?
Q4	Ética é importante? Por que? Como se promove a ética? É possível mudar a ética em uma organização?
Q5	O que pensa da conduta dos servidores em geral e os AFRs especificamente? O que mudou na SEFAZ-SP? O que interferiu nessas mudanças?
Q6	No que interferem na ética da SEFAZ-SP instituições como corregedoria, ouvidoria, código de ética, etc?
Q7	
Q8	O que é uma conduta inadequada?

FIGURA 5.1 – Roteiro de Perguntas realizadas na entrevista

Mapa de respostas dos entrevistados

Tabela: Questões X Entrevistados																		
Questões		Entrevistados																
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Q1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Q2								1		1	1	1	1	1	1	1	1	1
Q3				1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Q4		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Q5		1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1		1	1	1	1
Q6		1	1					1	1			1	1	1	1	1	1	1
Q7		1	1	1	1	1	1	1		1		1	1	1	1	1	1	1
Q8		1		1	1		1	1	1			1		1	1	1	1	1

Tabela: numero de respostas por questão	
# respostas	% R
17	100.00
9	52.94
14	82.35
15	88.24
15	88.24
10	58.82
14	82.35
10	58.82

Tabela: numero de questões respondidas por entrevistado																	
# questões	6	5	6	6	5	5	7	6	6	4	6	8	5	8	8	7	6
% Q	75	63	75	75	63	63	88	75	75	50	75	100	63	100	100	88	75

FIGURA 5.2 – Mapa de respostas dos entrevistados

TABELA 5.1 – Duração das entrevistas

Entrevistado	data	tempo (min)
1	16/3/2006	10.82
2	16/3/2006	15.35
3	23/3/2006	7.15
4	23/3/2006	10.65
5	23/3/2006	8.65
6	23/3/2006	10.20
7	25/4/2006	12.55
8	10/5/2006	7.82
9	10/5/2006	9.32
10	15/5/2006	3.75
11	12/5/2006	13.40
12	7/6/2006	13.38
13	8/6/2006	32.93
14	8/6/2006	10.52
15	8/6/2006	6.97
16	8/6/2006	9.72
17	8/6/2006	20.08
<i>(mê dia)</i>		11.96

Cabe ressaltar que, embora o número de entrevistas realizado tenha sido reduzido, obteve-se uma variabilidade significativa nas respostas. Essa riqueza permitiu-nos demonstrar diferentes pontos de vista existentes na organização. Não queremos, entretanto, com isso inferir uma validade estatística para os dados quantitativos apresentados.

A amostra foi composta de 14 indivíduos do sexo masculino e três do sexo feminino. A idade dos entrevistados varia entre 34 a 60 anos. São 13 indivíduos casados, dois separados e dois solteiros. 10 nasceram no Estado de São Paulo, dois na Bahia, um no Rio de Janeiro, um em Minas Gerais e um no Paraná (dois indivíduos não responderam a esta questão). Atualmente, cinco moram em São Paulo e 12 no interior do Estado. Três não têm filhos, três têm um filho, oito têm dois filhos e três têm três filhos.

Quanto à religião, nove se declararam católicos, sendo que destes três declararam juntamente outras denominações, três declararam não ter uma religiosidade, um

declarou seguir o espiritismo, um informou que tem religiosidade sem especificar e três não declararam nada a respeito.

Todos têm formação superior, distribuída conforme a TABELA 5.2 Como primeira formação, seis estudaram em instituições públicas e 10 em instituições privadas (um indivíduo não respondeu).

TABELA 5.2 – Formação dos entrevistados

Formação	1 a. formação	2^a	3 a.	4 a.	Total
Administração	4	1	2p	1p	8
Direito	2	2	3+1p	1p	9
Economia	3	1p	1p		5
Engenharias	2				2
Física	1				1
Odontologia	1				1
Arquitetura	1	1 m			2
Agronomia	1	1 m			2
Física	1				1
Militar	1				1
Contabilidade		2			2
Educação		1p			1

p: pós-graduação m: mestrado

O tempo de permanência na organização varia de três a 26 anos. Foram entrevistados seis fiscais externos, um chefe de Posto Fiscal, dois inspetores, cinco assistentes fiscais, dois delegados regionais tributários e um diretor adjunto. Cinco dos indivíduos relataram ter participado em atividades sindicais ou políticas. A TABELA 5.3 mostra um resumo dos dados demográficos dos entrevistados.

TABELA 5.3 – Dados demográficos dos entrevistados

Caracterização dos entrevistados

#	sexo	idade	Local Nascimento		estado civil	religião/ filantropia	# filhos	já exerceu atividades político/sindicais?	carreira atual	
				Estado					função *	local **
1	M	50	interior	SP	casado	maçom	1	N	gerencial nível médio	interior
2	M	43	grande SP	SP	casado	católico	2	N	gerencial nível médio	grande SP
3	M	54	interior	SP	casado		2	S	gerencial nível médio	interior
4	F	56	interior	SP	solteira	católica/espírita	0	S	gerencial nível médio	grande SP
5	M	52	capital	SP	divorciado	católica/espírita	2	N	fiscal externo	grande SP
6	M	57	interior	SP	casado	católica/maçom	3	N	gerencial nível médio	interior
7	F	39			divorciado	sim	2	N	gerencial nível médio	SP
8	M	55	interior	BA	casado	não	2	N	gerencial nível médio	grande SP
9	M	43	capital	SP	casado	católica	2	N	alta gerência	grande SP
10	F	51			solteira	católica	0	N	fiscal externo	SP
11	M	39	capital	BA	casado	não	1	N	gerencial nível médio	SP
12	M	55	interior	SP	casado		2	S	alta gerência	interior
13	M	60	interior	SP	casado	seminarista	3	N	alta gerência	SP
14	M	52	interior	MG	casado	não	2	N	fiscal externo	interior
15	M	34	capital	RJ	casado	espírita	0	N	fiscal externo	interior
16	M	52	interior	PR	casado	católico praticante	3	S	fiscal externo	interior
17	M	47	interior	SP	casado	católico tradicional	1	S	fiscal externo	SP

* a classificação da carreira em "gerencial de nível médio" ou "alta gerência" foi um tanto arbitrária, e se refere à estrutura da CAT. Consideramos, assim, "alta gerência" os cargos de Coordenador, Diretores (e Adjuntos), até Delegados Regionais Tributários. Os demais cargos internos foram considerados "Gerencial de Nível Médio".

** englobamos na classificação de "Grande SP" também os grandes centros metropolitanos próximos à capital, como Santos, Campinas e São José dos Campos.

Quanto à origem social dos entrevistados: um é descendente de imigrantes (Itália); todos os demais relataram serem filhos de brasileiros natos. Os pais têm a seguinte distribuição, quanto à formação: dois alfabetizados, cinco com primário completo, cinco com segundo grau, quatro com nível superior (um não informou). Quanto à profissão, três dos pais foram funcionários públicos, sendo um deles fiscal. As mães têm a seguinte distribuição: duas alfabetizadas, quatro com primário completo, 10 com segundo grau, nenhuma com nível superior (para uma não foi informado). A atividade principal das mães é cuidar da casa, com 11 ocorrências; três foram funcionárias públicas e duas tinham outras atividades (um dos entrevistados não informou esta questão).

A questão 1 – “Por que resolveu tornar-se fiscal?” – foi respondida por todos os 17 sujeitos entrevistados. Na TABELA 5.4 observamos nas respostas que a pergunta invoca tanto o que motivou o indivíduo a entrar na organização quanto o que o motivou a permanecer nela. Percebe-se a variabilidade de racionalidades invocadas, abrangendo praticamente todas as *cités* descritas por Boltanski e Thévenot, embora predominassem nas respostas as *cités* da inspiração, doméstica e cívica. As declarações colhidas remetem a situações prosaicas, como o indivíduo que foi fazer o concurso pela insistência do amigo, até as decisões que chegam a ser quase dramáticas, de outro entrevistado que confessou ter desistido de sua carreira profissional escolhida em busca da segurança do serviço público.

TABELA 5.4 - Exemplos de declarações extraídas das respostas à questão um
“Por que resolveu tornar-se fiscal?”

#	declaração destacada	<i>ité</i>
1	“começou como uma brincadeira...”	inspiração
2	“achava bonito...”	
3	“meu pai era funcionário público estadual...”	doméstica
4	“Minha mãe é professora...”.	
5	“eu tinha um amigo... E ficou insistindo para que eu prestasse...”	
6	“é uma carreira, um serviço público...”	cívica
7	“É um serviço que se faz em prol da sociedade...”	
8	“eu tinha uma carreira profissional eu tinha que dar um impulso nela...”	industrial
9	“hoje eu passei da idade e o mercado não tem as portas abertas para quem foi funcionário público tanto tempo...”.	mercantil

A questão 2 – “O que caracteriza um fiscal?” – foi respondida por nove dos 17 sujeitos entrevistados (aproximadamente 53% da amostra). A importância social da atividade fiscal foi destacada pela maioria dos entrevistados, mas encontramos uma “quase-crítica” na

declaração que “não existem fiscais de coração”, que remete novamente à questão que a carreira fiscal é uma segunda escolha profissional.

As duas primeiras questões esboçam a posição intermediária, de estrangeiros no mundo burocrático, que ocupam muitos fiscais. Na TABELA 5.5 observamos exemplos das respostas apresentadas.

TABELA 5.5 - Exemplos de declarações extraídas das respostas à questão dois
“O que caracteriza um fiscal?”

#	declaração destacada	cité
1	“... <i>Esse cargo é dado por mandato...</i> ”	cívica
2	“ <i>Exerce uma carreira pública</i> ”	
3	“... <i>Um profissional como outro qualquer...</i> ”	industrial
4	“... <i>tem uma missão que é otimização dos recursos públicos</i> ”	
5	“... <i>eu acabei observando... Não existiam ‘fiscais de coração’...</i> ”	inspiração

A questão 3 – “O que é ética?” – foi respondida por 14 dos 17 sujeitos entrevistados (aproximadamente 82% da amostra). Destacou-se em relação a essa pergunta a ligação da ética às expectativas do grupo e à formação primária pela família do indivíduo. Encontramos respostas enfocando aspectos organizacionais e escalas, objetos do mundo industrial; por outro lado, somente tivemos declarações que a ética não está necessariamente relacionada com a lei. Deve-se enfatizar que essas respostas podem ter sido influenciadas pelo ambiente onde foram feitas as entrevistas, durante o processo de discussão para elaboração do Código de Ética. Percebeu-se uma insegurança nas respostas a essa pergunta pela formalidade dos entrevistados. Na TABELA 5.6 apresentamos alguns exemplos de excertos das declarações colhidas.

TABELA 5.6 - Exemplos de declarações extraídas das respostas à questão três

“O que é ética?”

#	declaração destacada	citê
1	“...acho que a ética se constrói pelo conjunto dos comportamentos aceitos entre seus pares...”	doméstica
2	“cada grupo social tem a sua ética”;	
3	“... ética são valores de um grupo... que o grupo aprova e... que o grupo desaprova... ...uma conduta ética... incentivada pelo grupo... que preserva o próprio grupo”	
4	“eu acho que ética é essencialmente berço.”	
5	“... você se importa mais é com a sua educação, a maneira como você foi educado dentro de casa, os valores que você aprendeu a observar dentro de casa...”	
6	“entendo a ética dentro da organização como um conjunto de comportamentos aceitos”	industrial
7	“a ética na verdade é uma padronização de todos aqueles seus velhos conceitos...”	
8	(“ética é primordial na vida de qualquer profissional... ...quando eu digo respeito é (...) com o público que você trabalha, com os clientes...”	
9	“...mais importante é a conduta da pessoa; é óbvio que, se por trás dessa conduta tiver um pensamento que corresponde com a pergunta, isso é bastante importante, mas o que ele exterioriza é que é realmente importante...”	inspiração
10	“...o meu conceito de ética é diferente do que provavelmente o seu...”	
11	“...ética é uma verdade absoluta, um conceito absoluto, não é relativo. Ou você tem ética ou você não tem...”	

A questão 4 – “Ética é importante? Por quê?” – foi respondida por 15 dos 17 sujeitos entrevistados (aproximadamente 88% da amostra), predominantemente através de conceitos das “citês” doméstica e cívica, embora tenha sido também encontrado o registro de outras lógicas. Na TABELA 5.7 apresentamos alguns exemplos de excertos das declarações colhidas.

TABELA 5.7 - Exemplos de declarações extraídas das respostas à questão quatro

Ética é importante? Por quê?”

#	declaração destacada	<i>cité</i>
1	“... Para você servir de exemplo para os seus filhos; para os seus filhos terem os mesmos conceitos que você tem, do seu pai.”	doméstica
2	“...a gente... pensa em construir um futuro, em deixar alguma coisa...”	
3	“por que... você não pode prejudicar o outro”	
4	“... no dia a dia com os colegas, com os familiares, você tem que ter ética, você tem que ter postura... ...é importante a transparência”	opinião
5	“...se você não tiver um comportamento ético você sempre acaba fazendo alguma coisa escondida...”	
6	“nós temos que nos balizar pela lei o tempo todo”	cívica
7	“ela vai balizar o comportamento...”	
8	“...é aquilo que regula o bom encaminhamento da vida social...”	
9	“é importante até para sobreviver em sociedade, a sobrevivência da sociedade”	
10	“...o que mais me chama a atenção, mais destaca a importância da ética é nisso que ela molda a cultura da organização...”	industrial

Para a questão 5 – “Como se promove a ética? É possível mudar a ética em uma organização?” – encontramos respostas fundamentadas nas “*cités*” da opinião, doméstica e cívica. Podemos perceber como aflora nas falas a influência do cenário exposto no capítulo 2, como, por exemplo, na percepção da pressão dos meios de comunicação e no vocabulário “gerencial” incorporado pelos depoentes. Esta questão foi respondida por 15 dos 17 sujeitos entrevistados (aproximadamente 88% da amostra). Na TABELA 5.8 observamos alguns trechos das respostas apresentadas.

TABELA 5.8 - Exemplos de declarações extraídas das respostas à questão cinco
 “Como se promove a ética? É possível mudar a ética em uma organização?”

#	declaração destacada	cité
1	“...tendo ética no que você faz... ...ser um exemplo...”	doméstica
2	“você tem que começar no berço da instituição...”	
3	“...o mais importante é difundir... ... se você não trouxer as pessoas para discutir fica difícil implantar... porque aí vai ficar dividido”	opinião
4	“falar muito em direitos e deveres...”	cívica/opinião
5	“...você teria que estar mostrando para as pessoas que ali existem regras que devem ser obedecidas, que devem ser levadas em conta...”	
6	“...você tem que estabelecer um padrão ético... através de normas escritas”	industrial
7	“trabalhando com feedback positivo, alguma coisa assim.”	
8	“eu acho que o marco divisor foi a formação de equipes... ... e com a ênfase no bom atendimento...”	
9	“...eu acho que está mudando... ... por pressão da sociedade”	cívica
10	“eu acredito que... algumas coisas não mudam nunca. Na ética, moral, não se muda...”	inspiração

A questão 6 – “O que pensa da conduta dos servidores em geral e os fiscais especificamente? O que mudou na Secretaria da Fazenda? O que interferiu nessas mudanças?” foi respondida por 10 dos 17 sujeitos entrevistados (aproximadamente 59% da amostra). Grande parte dos respondentes reconheceu mudanças, decorrentes de reflexos da evolução da sociedade, mas alguns indivíduos responderam não perceber grandes mudanças. Dentre os que perceberam mudanças, verificamos um discurso mais pessimista (de decaimento da ética) quando se tratava do geral, mas as respostas abordando a Secretaria da Fazenda foram mais cautelosas, como no item (7) da tabela a seguir apresentada. A TABELA 5.9 mostra alguns trechos das respostas apresentadas.

TABELA 5.9 - Exemplos de declarações extraídas das respostas à questão seis

“O que pensa da conduta dos servidores em geral e os fiscais especificamente? O que mudou na Secretaria da Fazenda? O que interferiu nessas mudanças?”

#	declaração destacada	cité
1	<i>“hoje impera muito mais que a cooperação a competição...”</i>	industrial
2	<i>“...juntar um grupo de AFRs, grande, para discutir o assunto, já é um caminho, agora eu acho que falta objetividade na discussão”</i>	
3	<i>“...os nossos servidores estão atônitos com a situação que o país está passando... o foco está tão voltado para os políticos agora que a gente esqueceu-se dos fiscais... hoje se o fiscal pisar na bola vai ser muito pouco diante de tudo o que a gente está passando...”</i>	cívica
4	<i>“... o contexto, o grande contexto hoje estimula a você não ser ético”</i>	
5	<i>“... até por imposição da sociedade, a gente tem uma conduta ético-profissional muito mais de acordo com o que a sociedade pretende...”</i>	
6	<i>“...eu acho que houve esse ‘turning point’ primeiro, no início dos anos 90, com o fortalecimento do Ministério Público...”</i>	
7	<i>“eu acho que piorou, não porque a Secretaria da Fazenda piorou, acho, que a sociedade como um todo, a brasileira inserida no mundo ocidental, se individualizou mais, porque a economia se individualizou mais... esse enfraquecimento da necessidade forte do coletivo estar junto para uma situação de sobrevivência, ele foi diminuindo, e com isso o individualismo foi avançando...”</i>	
8	<i>“...antes de eu entrar aqui eu fazia uma idéia ruim a respeito de funcionário público...”</i>	opinião
9	<i>“...sempre que se falava em ética, às vezes se falava em pequenos grupinhos, meio escondidos...”</i>	
10	<i>“a minha percepção de melhora é muito pequena, não sei dizer se piorou ou se sempre foi assim. Estou aqui há cinco anos, então não posso dizer que melhorou ou piorou com absoluta imparcialidade, se melhorou foi pouco...”</i>	doméstica
11	<i>“eu sempre estive lotado e trabalhando em um lugar só, as pessoas que eu tive contato são... mantém uma tradição, naquele lugar dificilmente muda-se muito...”</i>	
12	<i>“... quando eu entrei na Secretaria da Fazenda, tinha muito aquela coisa do coronel ainda, eu trabalhei com algumas pessoas que não tinham muito diálogo...”</i>	

A questão 7 – “No que interferem na ética da Secretaria da Fazenda instituições como corregedoria, ouvidoria, código de ética, etc?” – foi respondida por 14 dos 17 sujeitos entrevistados (aproximadamente 82% da amostra). As respostas abordaram principalmente a corregedoria e a ouvidoria. Os entrevistados responderam predominantemente que essas instituições ajudam no desenvolvimento da ética na organização, ainda que não no curto prazo. Essa opinião, entretanto, não é geral, pois alguns entrevistados declararam que essas instituições não funcionam adequadamente. As críticas originaram-se principalmente de argumentos baseados nas *cités* da opinião e industrial e denunciam um possível conflito de modelos cognitivos “dentro das fileiras do Estado” contra o modelo burocrático. Um entrevistado, indo além, colocou que a ética é inerente ao indivíduo; assim, esses instrumentos seriam mesmo inócuos em relação à ética. Na TABELA 5.10 apresentamos alguns exemplos de excertos das declarações colhidas.

TABELA 5.10 - Exemplos de declarações extraídas das respostas à questão sete
 “No que interferem na ética da Secretaria da Fazenda instituições como corregedoria,
 ouvidoria, código de ética, etc?”

#	declaração destacada	<i>cité</i>
1	<i>“eu acho que são organismos importantes”; “acho que sim, que a criação desses mecanismos, de uma corregedoria, de mecanismos de controle de fato mais efetivos, eu acho que contribuem para que a organização tenha uma postura mais ética –”</i>	industrial
2	<i>“melhora porque tem um controle melhor da função fiscal...”</i>	
3	<i>“claro que melhoram. Agora, melhora em curto prazo? Claro que não!... corregedoria ajuda? Ajuda. A gente não pode ser ingênuo a ponto de achar que todo mundo vai agir bonitinho, coisa e tal, então não precisa de corregedoria...”</i>	
4	<i>“eu acho que ainda tem muito para melhorar”</i>	
5	<i>“... dentro desse projeto de ética é um reaparelhamento da corregedoria...”</i>	
6	<i>“as corregedorias em outros países... têm outra metade... que é dar proteção... aos agentes de conduta correta e que no exercício de sua atividade profissional sofrem pressões, sofrem ameaças das pessoas com quem eles se relacionam nas suas atividades, no caso dos fiscais são os contribuintes.”</i>	

7	<i>“eu acho que tem o seu valor. Eu só sinto que, muitas vezes... desviam o princípio dos seus trabalhos... por exemplo ...ouvidoria ...muitas vezes usam esse organismo ... como um corretivo, não como um ‘ouvido’ que busque uma melhoria</i>	
8	<i>“a corregedoria eu acho que é importante... ...quando o corregedor vai fazer um trabalho... eu acho que, às vezes, a mão é muito pesada...”</i>	opinião
9	<i>“para que alguém saiba que algo exista, isso tem que ser divulgado. Nós sabemos que existe um órgão denominado CORCAT, mas nós nunca sabemos o que esse órgão tem feito. Eu não tenho conhecimento de alguma ação da CORCAT.”</i>	
10	<i>“eu não tenho notícias de resultados expressivos, mas eu acho que tinham que se divulgar os resultados... também a divulgação da punibilidade, para que funcione como um elemento inibidor da conduta antiética.”</i>	
11	<i>“...a ouvidoria é uma coisa nova que eu acho que ainda é... o cidadão eu acho que ainda não tem essa visão de ouvidoria. Eu acho uma coisa boa, que também tem que funcionar... mas depende muito de divulgação.”</i>	
12	<i>“eu acho que nossa corregedoria é totalmente desestruturada, começa pela visão de que ninguém quer ser o corregedor...”</i>	
13	<i>“eu não sei se essas coisas... interfeririam na ética. Eu acredito que elas não interferem... ...a ética, a pessoa que tem ética tem, quem não tem ele vai achar uma maneira de burlar aquilo lá. Então ética vai se construindo na vida”</i>	inspiração

A questão 8 – “O que é uma conduta inadequada?” – foi respondida por 10 dos 17 sujeitos entrevistados (aproximadamente 88% da amostra). As respostas abordaram principalmente corrupção, baixo desempenho, descumprir a lei e relações pessoais entre indivíduos. Novamente, percebeu-se nas respostas uma grande preocupação em dar as respostas “certas”. A TABELA 5.11 mostra alguns trechos das respostas apresentadas.

TABELA 5.11 - Exemplos de declarações extraídas das respostas à questão oito

“O que é uma conduta inadequada?”

#	declaração destacada	cité
1	<i>“conduta não ética? Falando abertamente em termos de fiscalização o maior problema é corrupção.”</i>	cívica
2	<i>“... chegando ao ponto da corrupção, que é o ponto extremo da falta de moral...”</i>	
3	<i>“... se você tem uma lei, você tem que seguir a lei. Você tem que obedecer a lei acima de tudo... se você contraria a lei, você está contrariando os princípios da ética...”</i>	

4	“... para qualquer empregado. Aquele que não corresponde ao que está sendo pago, aquele que não procura desempenhar seu trabalho...”	mercantil
5	“... quando... fala mal de outro profissional... denegrindo a imagem...”	opinião
6	“Quando com quem você relacionou foi prejudicado. Aí não é ético.”	doméstica
7	“... aquele que não tem coleguismo...”	
8	“... tratamento com o contribuinte, por exemplo... o contribuinte é um cara que está na sua frente... você não sabe se... eventuais erros dele são decorrentes de má fé ou não... você tem que tratar... com o máximo de respeito. Você é um profissional e ele é um profissional.”	
9	“... uma conduta inadequada é tudo aquilo que você se propõe perante as pessoas... ...tudo o que você fizer contrariando o que você assumiu, estaria contra a ética.”	doméstica /inspiração

Neste capítulo, a observação das racionalidades nos permitiu verificar a diversidade de lógicas que permeia o universo estudado, da Administração Pública. Longe de ser um espaço ideal onde a visão do “Estado” é homogênea e existe um monopólio da racionalidade jurídica, esse espaço é um mundo composto, que interage com objetos e racionalidades oriundas das *cités* doméstica, industrial, mercantil e da opinião. A presença de objetos e palavras desses universos indica que esses mundos alicerçaram suas raízes no ideário dos fiscais.

Mais que as próprias respostas, buscamos, pela observação das diferentes racionalidades que afloram no discurso dos fiscais, pela classificação das palavras e objetos invocados pelas entrevistas nas *cités* descritas por Boltanski e Thévenot, verificar como se manifesta a dinâmica incorporada nos indivíduos estudados.

Quem fiscaliza os fiscais? Eles próprios, os mecanismos de controle, a população, os meios de comunicação? De acordo com o panorama apresentado, percebe-se que essa questão não tem um sujeito único que pode ser individualizado; ao contrário, os limites são demarcados através de um processo de múltiplas entradas, onde diversos atores têm cada um seu papel.

Capítulo VI

Considerações finais

No processo de elaboração desta pesquisa, fizemos uma opção metodológica de apresentar, já no desenvolvimento do texto, uma discussão sobre os objetos abordados. Não obstante, entendemos que, nesta finalização, é essencial um “olhar para trás” na busca de uma síntese dos pontos-chave que marcaram o trabalho realizado.

A perspectiva geral se propôs a um mapeamento dos mecanismos de controle existentes na organização estudada, voltados ao controle dos fiscais. Optamos por essa abordagem após nos defrontarmos com a falta de estudos sobre a intersecção de temas que esta tese apresenta: “mecanismos de controle” (na) “fiscalização de impostos” (no) “Brasil”.

Como ponto de partida, retornamos à pergunta, já expressa no título da tese: “Quem fiscaliza os fiscais?” Pareceu-nos, no início dos trabalhos, que seria mais proveitoso focar essa questão, que direciona o olhar para os limites impostos à conduta dos fiscais, que tenta elucidar como os limites se materializam e até onde atingem os indivíduos que ocupam a referida função e não nos motivos para os desvios de conduta.

Quem fiscaliza os fiscais? Eles próprios, os mecanismos de controle, a população, os meios de comunicação? De acordo com o panorama apresentado, percebeu-se ser essa uma questão multifacetada, pois os limites dos fiscais são demarcados através de um processo de múltiplas entradas, onde diversos atores têm seu papel. Compreendemos o processo a partir da descrição do cenário e da construção da história e estrutura da organização e dos seus mecanismos de controle internos, e esforçamo-nos por mostrar que o desenvolvimento dos mecanismos de controle contribui num processo de redefinição maior pelo qual passa a organização.

Nosso propósito foi de sustentar distintos objetivos: dar ao leitor elementos de informação sobre a organização estudada e familiarizá-lo com sua complexidade e com alguns dos termos utilizados em seu contexto; apresentar um cenário que ofereça subsídios para compreender melhor a organização; procurar explicitar, através de alguns mecanismos formais

utilizados na organização, sua dinâmica interna; e, por fim, fazer algumas observações de ordem metodológica sobre os referenciais teóricos utilizados para o ordenamento e interpretação dos dados obtidos.

Procuramos desvelar o processo de construção de “o que é um problema ético” na organização estudada através da observação das formas de “solução” existentes. Mostramos as diferentes interpretações existentes sobre os desvios de conduta dos fiscais. Discriminamos a lógica e as motivações que criaram as condições para a formação dos instrumentos de controle na organização, bem como a compreensão do como é constituída a ética para o conjunto dos fiscais.

Levantamos um “*corpus*” de documentos relacionados aos instrumentos de controle dos servidores, composto da legislação criadora desses instrumentos, de publicações em jornais internos da organização e jornais da classe dos fiscais. Os textos constituíram o material primário estudado; por isso sua inclusão no próprio corpo da tese. Foram realizadas 17 entrevistas com fiscais para ilustrar os posicionamentos e os pontos de vista identificados. Os documentos escritos constituíram uma chave de entrada muito interessante na medida em que eles obedecem a uma restrição de clareza e inteligibilidade às quais raramente estão submetidos os discursos orais.

É importante relembrar o posicionamento do autor na organização como uma restrição metodológica que interferiu no desenvolvimento do trabalho. O ponto de vista dentro da organização foi uma dificuldade encontrada e grande parte do trabalho consistiu em superar o olhar parcial dessa posição. A pesquisa apresentou-se, em muitos momentos, como uma série de desconstruções buscando superar tais preconceitos. Além disso, sua posição por um lado permitiu o acesso às informações, o que seria mais difícil para um pesquisador externo, e de outro, levou a limitações às quais não ocorreriam se fosse um pesquisador externo à organização.

No decorrer da pesquisa percebemos a impossibilidade de explicar a dinâmica dos mecanismos internos de controle dos servidores na Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo somente pelos fatores internos. O campo é influenciado por lutas simbólicas externas à organização para determinar os temas legítimos de discussão sobre a virtude. COEURDRAY (2004), por exemplo, sustenta que os promotores da internacionalização da luta contra a corrupção, como a ONG *Transparency International*, participam de um jogo duplo onde, além do trabalho para erradicar as práticas corruptas, existe um esforço para se auto-promover e reforçar suas posições respectivas através da definição de corrupção mais favorável a seus interesses subjacentes.

Notamos duas linhas predominantes na organização estudada, uma decorrente de uma interpretação genérica do modelo gerencial, retratada no modelo de BOLTANSKI e THÉVENOT (1991) pela “*citê*” industrial, e outra baseada no modelo burocrático clássico, relacionada à “*citê*” cívica.

Os escândalos midiáticos também foram um fator externo a ser considerado. O crescimento desses fenômenos possui pontos positivos e negativos. Por um lado, a divulgação dos escândalos provoca um aumento no número e na diversidade dos instrumentos de controle; por outro lado, a cobertura dos mesmos pode levar à descrença pela população das instituições em geral e da organização específica.

Tomamos a liberdade de estender a abordagem de DE BLIC & LEMIEUX (2005) na interpretação dos escândalos como “reveladores” das relações de força e das estruturas pré-existentes, para os mecanismos de controle, interpretados também como reveladores da dinâmica interna da organização.

A criação da corregedoria, por exemplo, pode ser explicada em parte pelo impulso direto de um “escândalo midiático”. Já os demais mecanismos de controle surgiram sem a superveniência de nenhum escândalo ocorrido diretamente na organização, embora

constatamos uma ressonância com a cronologia dos casos de corrupção dos fiscais da Prefeitura de São Paulo e dos fiscais do Estado do Rio de Janeiro. Parece que no caso da organização estudada as mudanças se explicam mais adequadamente como resultado de um momento de transformação social, onde os escândalos externos foram parte do processo que conduziu à necessidade dos reposicionamentos representados pela criação de mecanismos como a Ouvidoria e o Código de Defesa do Contribuinte.

Tomamos como ponto de partida para a análise histórica da organização a recriação da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo com a proclamação da República. Com a Constituição de 1935 restringindo a capacidade tributária dos Estados e criando o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), a maior parcela da arrecadação passou a incidir sobre a circulação de riqueza (vendas e consignações). Essa mudança desencadeou uma remodelação do aparelho fiscal, criando as devidas condições para o desenvolvimento – quantitativo e de importância – da categoria dos fiscais.

Enfatizamos neste trabalho, a posição da CAT na estrutura da Secretaria da Fazenda, e no interior da CAT, a DEAT, espaço que voltamos especialmente a atenção, por se encontrar a grande maioria dos fiscais. A CAT administra a fiscalização e a arrecadação dos impostos, e é o local onde estão compreendidos aproximadamente 70% dos servidores da Secretaria da Fazenda. A CAT é composta principalmente por fiscais, embora agregue também outras categorias de servidores de apoio à fiscalização.

A CAT é uma estrutura organizada voltada ao controle de desvios dos contribuintes. Essa hipótese, segundo o novo modelo de administração tributária, proposto nos projetos de modernização pós anos 90, tende a ser questionada. Nesta nova visão, o modelo de contribuinte muda de “potencial sonegador” para “cliente” e, assim, a função da CAT passa a ser a de um “parceiro” assessorando as empresas para que paguem os impostos corretamente.

Os mecanismos de controle foram apresentados num ordenamento temporal e constatamos a existência de uma lógica em sua trajetória. Embora o mundo cívico predomine e marque esta trajetória, através dos textos legislativos, verificamos a presença de “figuras de compromisso” com outras “*cités*”.

Por exemplo, a instituição Corregedoria indica uma desqualificação da lógica doméstica, pois tira do nível hierárquico imediatamente superior o poder de punir o servidor e estabelece um órgão especializado para investigar desvios de conduta. Junto com o formato da legislação regulamentando a corregedoria em conjunto com o caráter punitivo decorrente do “espírito” do EFP entrou em cena um novo enfoque, voltado à melhoria da eficiência na organização, num reconhecimento à importância crescente da lógica industrial na Secretaria da Fazenda.

A preocupação com a imagem é um indicador que a definição da ética não se encontra somente na organização. Os mecanismos apresentados evoluem aos modelos compatíveis com as lógicas importadas de outros espaços. Nesse sentido também se inserem os argumentos baseados na eficiência como parâmetro de avaliação dos instrumentos de controle. Salientamos que não se pode, entretanto, negligenciar os argumentos de teor “cívico”. Os elementos da “*citê*” da cidadania estão constantemente presentes, tendo em vista o próprio ambiente onde ocorre essa discussão, uma organização estatal voltada à cobrança de impostos.

Incontestavelmente, o quadro conceitual a que recorremos orientou o olhar, a coleta de dados e sua análise, que foram completamente diferentes, por exemplo, do enfoque apresentado por FONSECA e SANCHEZ (2001). Mesmo estudando esta organização, esses autores observaram outros mecanismos de controle (controles de contas) e os interpretaram através de outros modelos.

Duas interrogações merecem ser colocadas. Primeiro, em que nosso modelo e os instrumentos conceituais aos quais recorreremos permitiram repensar a questão do controle da ética na organização? Segundo, quais esclarecimentos eles aportaram ao tema mais geral da ética nas organizações?

A perspectiva deste trabalho mudou o lugar das interrogações sobre a ética no serviço público. Mostramos como a questão da “ética” no serviço público extrapola o espaço interno das organizações públicas e a necessidade de expansão do campo considerado na sua discussão. Apresentamos também o referencial das “*cités*” como um instrumento que permite a compreensão das lógicas existentes nas diferentes abordagens no controle da ética, que supera os modelos normativos que mostram “melhores práticas” já pré-determinadas em seus fundamentos.

Pudemos constatar a inércia que as oposições disciplinares trazem para a forma de compreender a ética, com cada disciplina abordando de forma bastante estanque as questões éticas. As observações realizadas no terreno atestam que antes da confrontação e da articulação dos atores, existe uma batalha inscrita na construção dos esquemas cognitivos legítimos, dos repertórios argumentativos e de objetos.

A natureza dos objetos presentes restringe a forma de novos agenciamentos e a implantação dos novos mecanismos de controles se submete à construção de novos conceitos e objetos na organização, mas no desenrolar das situações e interações cotidianas existe espaço para a construção e reconstrução das relações entre a administração pública e seus servidores – fiscais.

A relação entre os mecanismos de controle e os fiscais apresenta diversas entradas: os fiscais influenciam na elaboração dos mecanismos de controle, dando ao governante as diretrizes para a elaboração de novas leis ou para o aperfeiçoamento das já existentes; os fiscais exprimem, através da atuação como agentes no funcionamento dos

mecanismos. Outra entrada verificada na relação entre os fiscais (e, mais genericamente, os servidores públicos) e os mecanismos de controle é quanto à formação dos modelos de mecanismos de controle, principalmente a influência da circulação internacional de servidores públicos e das redes de relações daí resultantes como um fator na disseminação de idéias dentro da organização. Podemos citar, por exemplo, o “Programa Minerva” – um curso de especialização em Economia Internacional realizado na *George Washington University*, voltado à formação de servidores públicos brasileiros – referenciado diversas vezes nos levantamentos realizados – como parte da formação de servidores relacionados ao processo de decisão para a elaboração dos mecanismos de controle de conduta estudados.

É importante perceber que nem o mecanismo de controle, nem a organização são mais os mesmos após o processo que os institucionaliza. A organização não é mais a mesma após a implantação de cada um dos mecanismos de controle citados; os mecanismos reais não são tampouco a cópia do modelo ideal dos manuais teóricos. Nem um nem outro são mais os "donos" (ou pais) do mecanismo, e de alguma forma cada uma das partes envolvidas se apropria um pouco da outra. É salutar, neste caso, não negligenciar o impacto da implementação dos mecanismos como tampouco a autonomia de decisão da administração.

Verificamos também que não se trata apenas da influência dos mecanismos de controle na ética dos fiscais de uma relação de causa e efeito, mas um processo complexo com diversos elementos, dos quais foram representados mecanismos de controle, expectativas e valores éticos dos fiscais e da sociedade, influência dos meios de comunicação e de organizações internacionais. Estes diferentes elementos interagem entre si, de uma forma que poderia ser comparada a uma “fertilização cruzada”.

A modernização da administração pública, que submete os fiscais a imperativos de eficácia e produtividade e os conduz cada vez mais a se assemelhar a gerentes e executivos das empresas privadas, os contribuintes a “clientes” e, por vezes, o serviço público a um produto, participam da redefinição da instituição introduzindo no repertório de esquemas de percepção e de ação disponíveis, justificações, qualidades e objetos que, antes, não eram pertinentes.

Foram três os objetos desconstruídos, aqui apresentados em ordem cronológica: primeiramente, o conceito de “ética”; depois, o de fiscal e, por último, os mecanismos de controle internos.

Na desconstrução do conceito de “ética”, a pista foi a própria abrangência do espaço onde se encontra tal conceito. A ética é abordada em diferentes campos acadêmicos, desde a filosofia, passando pelo direito e pela sociologia, entre outras ciências. É utilizada no senso comum, principalmente pelos meios de comunicação que divulgam a todo momento um novo escândalo de corrupção. Dentro da organização o conceito é utilizado em profusão, mas não encontramos um entendimento homogêneo para o mesmo. Nas entrevistas realizadas, por exemplo, encontramos diferentes referências fundamentando o que é “ética”.

Desconstruir a imagem do fiscal foi outro passo. O “óbvio invisível” para um observador imerso dentro da organização começou a ser desvendado ao se perceber que existem diferentes fiscais. Os indivíduos na categoria dos fiscais se classificam de diferentes maneiras: pelo concurso de acesso à carreira; entre os “da capital” e os “do interior”; entre “internos” e “externos”, etc.

Outro desafio, específico do autor, foi superar a auto-imagem construída pelo fiscal. Se por um lado o fiscal se vê como pertencente a uma categoria estigmatizada, por outro lado, os fiscais disfarçam a importância atribuída por eles próprios. Se por um lado, as estatísticas levantadas mostram uma categoria de grande importância na organização, as

mesmas informações também nos mostram os limites da legitimidade dos fiscais. Enquanto na CAT encontramos uma hegemonia, onde inclusive o cargo de Coordenador é de ocupação exclusiva de representantes da classe, nas outras coordenadorias encontramos poucos fiscais atuando. No período abrangido pela pesquisa, (1990-2008) a maior hierarquia na Secretaria da Fazenda – o cargo de Secretário da Fazenda – nunca foi ocupada por fiscais. A constatação de limites na ocupação dos espaços na Secretaria da Fazenda pelos fiscais põe em relevo uma disputa, pouco explorada explicitamente nesta tese, de duas diferentes “burocracias” existentes na organização: o quadro dos servidores ditos “de carreira” e o quadro dos cargos “de confiança”, ocupados durante um governo específico. Desconstruir a imagem de hegemonia do fiscal foi um passo importante para perceber que o desenvolvimento dos mecanismos de controle não é realizado exclusivamente nesse grupo. Superado o ponto cego, começamos a perceber outros preconceitos na forma de compreender os mecanismos de controle.

Constatamos que a construção dos mecanismos de controle extrapola a organização, chegando a receber a influência de elementos internacionais em alguns casos. Identificamos claramente a influência da mídia, no caso da Corregedoria; da classe empresarial, no caso do CODECON; de organizações internacionais, como BID, PNUD e OCDE (entre outras) nos casos da Ouvidoria e do Código de Ética. Os mecanismos já vêm formatados nos pressupostos que os estruturam e não estão necessariamente ligados a um "problema" de controle do ponto de vista interno da percepção da organização. Trata-se da recomposição de uma situação mais particularmente externa que interna, sobre o que é considerado aceitável. A definição dos mecanismos de controle tem associadas visões de mundo (“ideologias”) subjacentes, que pressupõem diferentes hierarquizações do que é importante. É nesse sentido que retomamos nossa afirmação, colocada na introdução do trabalho, sobre a subjetividade do que é um “problema ético” e quais são as “soluções adequadas”.

Por outro lado, quando se considera a influência externa, aparece o viés de achar que os mecanismos de controle são construídos fora da organização. Através da descrição do processo de gênese dos mecanismos de controle estudados, procuramos demonstrar que, embora sejam construídos em moldes pré-fabricados, quando importados para a organização os modelos são modificados, incorporando características da organização. A abrangência de atuação, posicionamento na hierarquia e a escolha dos indivíduos para sua composição determinam grandemente a forma como os mecanismos se materializam.

O óbvio que muito custou para ser percebido é que os mecanismos de controle são o resultado de uma interação entre as pressões externas para controle (no caso, dos fiscais) e a forma como os controles são interiorizados e "interpretados" pelos agentes da organização.

O que emergiu após esse trabalho de desconstrução foi, portanto, um conjunto de novos objetos, expandindo nossa visão inicial da relação entre a Secretaria da Fazenda e os fiscais, marcada simplesmente por um modelo burocrático de Estado e que, especificamente no controle interno dos servidores públicos, o mecanismo tradicional é o Processo Administrativo Disciplinar – PAD (ainda que entendamos que a legislação tenha sido um fio condutor adequado para apresentar os mecanismos de controle da conduta dos fiscais, reconhecemos que essa escolha escondeu outras manifestações que não encontraram legitimidade suficiente para se institucionalizar na forma de leis).

Como atesta o processo de elaboração do código de ética que explicitamos no capítulo quatro, a organização estudada se situa em uma junção de exigências, muitas vezes contraditórias. Encontramos um universo complexo e compósito, repleto de tensões e exigências múltiplas, instável e constantemente em processo de reelaboração. Por isso, podemos dizer que a organização dificilmente se deixa totalizar, resumir.

Outro fator a ser destacado nesta reflexão refere-se à “ambigüidade”, um elemento constituinte de sistemas complexos como no caso estudado. A ambigüidade está na

polissemia das palavras, onde diferentes indivíduos falando de “ética” podem estar invocando interpretações e valores diferentes; pessoas falando de “fiscal” podem estar falando de diferentes funções; como também pessoas de posições muito diferentes se reconhecem como pares, quando contrapostos aos "outros".

A ambigüidade está nas práticas ou lógicas que coexistem sem, necessariamente serem compatíveis entre si. Um dos motivos para esse tipo de ambigüidades ocorre quando importamos novas práticas com as estruturas já existentes. O indivíduo fica a mercê de um dilema: agir conforme as estruturas existentes para atender os objetivos e não cumprir o determinado pela nova prática importada; ou agir conforme essa nova prática e possivelmente não atender aos objetivos de sua função. Diante de dilemas, as ambigüidades encontradas levam a interpretações diferentes e, mais que isso, divergentes para uma situação. Popularmente, é a situação descrita pelo ditado “se correr o bicho pega, se ficar o bicho come”.

Encontramos essa situação na distância entre o modelo objetivo de fiscalização, de examinar imparcialmente todas as informações presentes nos documentos e as apreciar em conformidade com a lei, com a necessidade de produtividade importada para o Estado, onde a melhor fiscalização é aquela que dá o maior valor de arrecadação, em mínimo tempo e, cada vez mais, a importância da “opinião pública” criada pelos meios de comunicação na estruturação da administração pública. Na visão tradicional da administração pública, a fiscalização constitui uma prerrogativa do poder público com o objetivo de aplicar a lei e garantir a igualdade diante do imposto. Na visão gerencial, o fiscal externo é cobrado de apresentar um volume de casos a seu superior, com um montante médio de arrecadação.

Buscar atender aos todos esses valores pode ser, aparentemente, o mais satisfatório. A administração justificaria sua ação de luta contra a fraude para a opinião pública, atenderia as necessidades de produtividade da administração, assentaria suas práticas dentro da regularidade legal. Entretanto, a busca de objetivos múltiplos gera uma situação de ambigüidade

onde, por exemplo, não se tem claro até onde o fiscal deve exercer a função de zelar pelo pagamento dos tributos ou se sua atividade deve gerar a produtividade esperada.

Os mecanismos de controle estudados reforçam que existe na organização estudada a ambigüidade, pois percebemos que os diferentes mecanismos enfatizam resultados diversos. Por exemplo, enquanto na Corregedoria o controle é voltado para a verificação da “forma” dos atos praticados, a Ouvidoria cobra a eficiência do ato praticado pelo fiscal. Tal ambigüidade não deve ser vista, entretanto, como necessariamente negativa. Talvez seja somente através da polissemia e da ambigüidade que se consiga a flexibilidade necessária para a gestão de um sistema tão complexo quanto é o caso estudado.

Gostaríamos de destacar alguns outros aspectos que este trabalho traz como colaboração:

Primeiramente, a apresentação de um instrumento teórico da sociologia francesa, o modelo de justificações de BOLTANSKI e THÉVENOT (1991), ainda pouco explorado na literatura da Engenharia de Produção estudada, mas que demonstrou ter potencial para explicar as lógicas subjacentes nos objetos e práticas existentes nas organizações.

A desconstrução da imagem que tem o serviço público e seus servidores como atores indiferentes aos anseios da sociedade na luta contra a corrupção. Os exemplos dos mecanismos de controle apresentados mostram que existem servidores públicos preocupados, tanto no papel de cidadãos como de representantes do Estado em interpretar e atender os anseios de ética emanados da sociedade.

Como perspectivas desta pesquisa, acreditamos que cada um dos mecanismos de controle apresentados mereceria um estudo individual mais aprofundado. Além disso, a forma como foi estruturada a pesquisa deixou de fora outras iniciativas que, embora relevantes em uma visão mais abrangente sobre ética no serviço público, não se incluíam no escopo estudado; entre elas, por exemplo, o Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF, uma iniciativa do

fisco federal em parceria com os fiscos estaduais, procurando educar os cidadãos, especialmente estudantes do ciclo básico, apresentando a importância dos impostos na sociedade. Outra frente de continuidade que esta pesquisa apresenta é o estudo da própria constituição das elites na organização estudada. Além de um estudo mais detalhado de sua morfologia, entendemos que seria extremamente interessante verificar o papel que representam para sua reprodução fatores como o Programa Minerva, citado nestas considerações finais, e outras formas de circulação internacional.

Referências Bibliográficas

AIDT, T.S. Economic analysis of corruption: a survey. **The Economic Journal**. v.113, p.632-52, 2003.

AMED, F.J.; NEGREIROS, P.J.L.C. **História dos Tributos no Brasil**. São Paulo: Nobel, 2000. 326 p.

A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL EM CONVENÇÕES INTERNACIONAIS SOBRE O COMBATE À CORRUPÇÃO. Disponível na internet: <http://www.mj.gov.br/sal/convencoes.htm>. Acesso em 12/10/2006.

ARANTES, R.B. Law and politics: the Ministério Público and the defense of collective rights. **Rev. Bras.Ci.Soc.** v.14, n.39, p.83-102, 1999.

BANCO MUNDIAL. **CSR Main Concepts**. Disponível na internet: http://info.worldbank.org/etools/library/view_p.asp?lprogram=11&objectid=57527. Acesso em: 12/10/2006.

BARROS, F.M. Menos dicotomia, mais união. **Informativo CAT**, n.31, p.3, out/2003.

BERALDO, S. **Projeto de Lei Complementar 0066/2000**. Disponível na internet: <http://www.al.sp.gov.br/porta/site/Internet/menuitem.3e136e51dbed8e7df874a8b8f20041ca/?vnextoid=edf5230a03a67110VgnVCM100000590014acRCRD>. Acesso em: 20/09/2006.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 1985. 248p.

BLALOCK, H.M.J. **Toward a Theory of Minority-Group Relations**. New York: Wiley & Sons, 1967, p. 79-84, *apud* BONACICH, E. A theory of middlemen minorities. **American Sociological Review**, v. 38, n. 5, p. 583-94, out. 1973.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 1983. v.1.

BOLTANSKI, L. **L'Amour et la Justice comme compétences**.: Trois essais de sociologie de l'action. Paris: Métailié, 1990. 382p.

BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. **De la justification**: Les économies de la grandeur – Paris: Gallimard, 1991.

BORGES, A. Ética burocrática, mercado e ideologia administrativa: contradições da resposta conservadora à "crise de caráter" do Estado. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 43, n. 1, 2000.

BOURDIEU, P. **Homo Academicus**. Paris: Les Éditions de Minuit, 1984.

BOURDIEU, P. **Razões práticas**. Campinas: Papirus, 1996.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 2.848**, 7/12/1940 (Código Penal Brasileiro).

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRESSER PEREIRA, L.C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, jan./abr 1996.

- CARDOZO, J.E. **A máfia das propinas – investigando a corrupção em São Paulo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000. 215 p.
- CARROLL, A.B.; BUCHHOLTZ, A.K. **Business & society – ethics and stakeholder management**. Londres: Thomson Learning Ed., 2003. 710p.
- CARRARO, A.;FOCHEZATTO, A.; HILLBRECHT,R.O. O impacto da corrupção sobre o crescimento econômico do Brasil: aplicação de um modelo de equilíbrio geral para o período 1994-1998. **XXXIV Encontro Nacional de Economia da ANPEC**, de 5 a 8 de dezembro de 2006.
- CENTER FOR DEMOCRACY AND GOVERNANCE. **A handbook on fighting corruption**. Washington, D.C.: USAID, 1999.
- CHAIA, V. & TEIXEIRA, M.A. Democracia e escândalos políticos. **São Paulo em Perspectiva**, v.15, n.4, 2001.
- CHAIA, V. e TEIXEIRA, M.A. Máfia dos fiscais e as estrelas da cidadania. *In:* CHAIA, V. Escândalos políticos: parte do jogo? *in:* CHAIA, V. e CHAIA, M. (orgs.). **Mídia e política**. São Paulo: Educ/Neamp, 2000, p. 34-5.
- CHEVALLIER, J.; LOSCHAK, D. Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française. **Revue Française d'Administration Publique**, Paris, n. 2, p. 679-720, 1982.
- CIAT. Modelo de Código de Conducta del CIAT. CIAT, 20 p., 2005.
- CÓDIGO DE CONDUTA DA ALTA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL**. 21/08/2000. Disponível na internet: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Codigos/codi_conduta/Cod_conduta.htm. Acesso em 15/03/2008.
- CÓDIGO DO CONTRIBUINTE PAULISTA**: alguns comentários. **Informativo CAT**, n. 25, p.5, abr 2003.
- COEURDRAY, M. Le double jeu de l'import-export symbolique - la construction internationale d'un nouveau discours sur la corruption. **Actes de la recherche en sciences sociales**, Paris, n. 151-2, p. 81-90, 2004.
- COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA. **Minuta de conceitos em ética no serviço público - alguns pontos fundamentais**. Disponível na internet: <http://www.planalto.gov.br/etica/cursos.htm>. Acesso em: 05/06/2002.
- CORRÊA, R. **Projeto de Lei Complementar no. 12/2006**. Disponível na internet: <http://www.al.sp.gov.br/porta/site/Internet/menuitem.3e136e51dbed8e7df874a8b8f20041ca/?vgnextoid=edf5230a03a67110VgnVCM100000590014acRCRD>. Acesso em: 20/02/2007.
- CRUZ, R.S.M. **O caso bodega**. Disponível na internet: <http://www.geocities.com/capitolhill/lobby/1647/Casos/caso01.htm>. Acesso em: 18/02/2008.
- CSILLAG, J.C. **Modernization program of the tax administration of the State of Sao Paulo - strategic planning and project management**. Washington D.C., fall 2000. 61 f.

Monografia - School of Business and Public Management, The George Washington University.

DAMATTA, R. **A casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 2003. 164p.

DAMPIERRE, E. Thèmes pour l'étude du scandale. **Annales ESC**, v.9, n.3, 1954 *apud* DE BLIC, D.; LEMIEUX, C. Le scandale comme épreuve: Éléments de sociologie pragmatique. **Politix**, v.18, n.71, 2005, p. 12.

DE BLIC, D.; LEMIEUX, C. Le scandale comme épreuve: Éléments de sociologie pragmatique. **Politix**, v.18, n.71, p. 9-38, 2005.

DE GEORGE, R.T. A history of Business Ethics. Disponível na internet: <http://scu.edu/ethics/practicing/focusareas/business/conferences.htm>. Acesso em: 17/11/2006.

DEZALAY, Y. Les courtiers de l'international – héritiers cosmopolites, mercenaires de l'imperialisme et missionnaires de l'universel. **Actes de la recherche en sciences sociales**, Paris, n. 151-2, p. 5-35, 2004.

DODIER, N. Review article: action as a combination of “common worlds”. **The Sociological Review**, Chicago, v. 41, n. 3, p. 556-71, 1993.

DONADONE, Júlio C. **"Os hunos já chegaram!"**: dinâmica organizacional, difusão de conceitos gerenciais e atuação das consultorias. 2001. 123f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) — Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

DOUGLAS, M. **Natural symbols - Explorations in Cosmology**. Londres: Barrie & Rockliff, 1970.

DOUGLAS, M. Converging on autonomy: anthropology and institutional economics. *in*: WILLIAMSON, O.E. **Organization Theory: from Chester Barnard to the present and beyond**. Oxford University Press, 1995. 288 p.

ELIAS, J.E. **Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda do Estado de São Paulo - evolução histórico-funcional**. São Paulo, 1978. 232 f. Tese - FEA, USP.

ELIAS, N. Os alemães. A luta pelo poder e a evolução do *habitus* nos séculos XIX e XX. Rio de Janeiro, **Zahar**, p. 173, 1997 , *apud* WAIZBORT, Leopoldo. Questões não só alemãs. **Rev. Bras. Ci. Soc.** , v. 13, n. 37, 1998 .

ENDERLE, G. A worldwide survey of business ethics in the 1990s. **Journal of Business Ethics**, v.16, p.1475-83, 1997.

EPSTEIN, E.M. Business ethics and corporate social policy. **Business and Society**, v. 37, n. 1, p. 7-39, 1998.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS nº37/2000, de 18/08/2000. Disponível na internet: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Codigos/codi_conduta/Cod_conduta.htm. Acesso em 15/03/2008.

- FIGUEIREDO, A.C. Instituições e política no controle do Executivo. **Dados**, v.44, n.4, p.689-727, 2001.
- FIGUEIREDO, C.M.C. Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos Tribunais de Contas brasileiros como agências de accountability. O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco. *in*: VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2002, Lisboa - Portugal.
- FONSECA, F.; SANCHEZ, O. Controle da corrupção e reformado Estado – o governo Covas – 1995-2000. **Lua Nova** – Revista de cultura e política, n. 52, p. 93-119, 2001.
- FOUREZ, G. Constructivisme et justification éthique. **Revue des sciences del'éducation**, v. 20, n. 1, p. 157-174, 1994.
- FRIEDMAN, M. The social responsibility of business is to increase its profits. **The New York Times Magazine**, New York, 13 set 1970.
- GABINETE DO SECRETÁRIO (Secretaria da Fazenda do Estado de s. Paulo) Ofício Circular GS nº 460/2002.
- GROISMAN, E.; LERNER, E. Responsabilización por los controles clásicos. *in*: CLAD, **Responsabilización en la nueva administración pública latino americana**. Buenos Aires, 2000. p. 75-115.
- GRÜN, R. . Da plutocracia à dominação do capital financeiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 65, p. 85-107, 2007.
- HOPKIN, J. States, markets and corruption: a review of some recent literature. **Review of International Political Economy**, v.9, n.3, p. 574-90, 2002.
- HUERTAS, F. **O método PES**: entrevista com Matus. São Paulo: FUNDAP, 1996. 139p.
- HUNTINGTON, S. **Political order in changing societies**. New Haven: Ed. Yale Univ. Press, 1968.
- LAMBSDORFF, J.G. Corruption in empirical research – a review. **Transparency International Work Paper**. Göttingen University, Germany, nov,1999.
- LEFF, Nathaniel H. Economic Development Through Bureaucratic Corruption . *The Americal Behavioural Scientist*, p. 8-14, 1964.
- MAGALHÃES, T. Revista Consultor Jurídico, 16/09/2003. Disponível na internet: <http://conjur.estadao.com.br/static/text/3373,1>. Acesso em 18/02/2008.
- MARANHÃO. Lei 7.570 de 07 de dezembro de 2000. Institui o código de ética e disciplina do servidor do grupo Tributação, Arrecadação e Fiscalização -TAF da Gerência de Estado da Receita Estadual. Maranhão, 2000.
- MARS, G. **Cheats at work - an anthropology of workplace crime**. 3rd. ed. Londres: Allen & Unwin, 1994. 242 p.

MATO GROSSO. Lei Complementar no.112 de 1o. de julho de 2002. Institui o código de ética funcional do servidor público civil do Estado de Mato Grosso. **DO**, Mato Grosso, 01/07/2002.

PROJETO DE LEI 0578/1998. Mensagem nº 129, de 1998 - dispõe sobre proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado. 1998. Disponível na internet: <http://www.al.sp.gov.br/portal/site/Internet/menuitem.3e136e51dbed8e7df874a8b8f20041ca/?vgnextoid=edf5230a03a67110VgnVCM100000590014acRCRD>. Acesso em: 12/06/2006.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Modernização fiscal dos estados brasileiros**. Disponível na internet: www.fazenda.gov.br/ucp/pnafe/docs/Artigo%20PNAFE-v3.doc. Acesso em: 15/03/2007.

MIRANDA, A.P.M. **De “Príncipes do Estado” a “Auditores Genéricos”**: dilemas e contradições na construção da burocracia fiscal no Brasil. Tese de Doutorado em Antropologia Social, Universidade de São Paulo, 2002.

MOLICA, F. (org.) **10 reportagens que abalaram a ditadura**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005 368 p.

MONTERISI, C. Delegado Naief Saad Neto morre aos 53 anos em São Paulo vítima de câncer. Disponível na internet: http://www.ssp.sp.gov.br/home/noticia.aspx?cod_noticia=11809. Acesso em: 13/09/2007.

MORAES, B.R. **Compêndio de direito tributário**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. *apud* AMED, F.J.; NEGREIROS, P.J.L.C. **História dos tributos no Brasil**. São Paulo: Nobel, 2000, p. 288.

MORAES, B.R. **Sistema Tributário da Constituição de 1969**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. v. 1., *apud* AMED, F.J.; NEGREIROS, P.J.L.C. **História dos tributos no Brasil**. São Paulo: Nobel, 2000, p. 282.

MOREIRA NETO, D.F. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1976.

NETO, J.F. O fisco e a possível aprovação do código do contribuinte. **Informativo CAT**, n.20, p.6, nov. 2002.

NEVES, J.L. **Considerações sobre o perfil da mão de obra empregada em micro e pequenas empresas do Estado de São Paulo**. 3º SEMEAD, São Paulo, FEA-USP, 21-23/10/1998”.

OECD **Observer** n. 220, abril 2000. Disponível na internet: http://www.oecdobserver.org/news/printpage.php/aid/241/The_Anti-Corruption_Ring_Online. Acesso em 20/09/2006.

O IMPACTO SOBRE A ATIVIDADE FISCAL. **Informativo CAT**, n. 36, p. 3, mar. 2003.

OUVIDORIA. Disponível na internet: <http://www.fazenda.sp.gov.br/ouvidoria/>. Acesso em: 10/12/2005.

PARÁ. Instrução Normativa n.001/2004 de 23 de janeiro de 2004. Dispõe sobre os princípios e normas ético-profissionais aplicáveis aos servidores públicos estaduais componentes do sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado do Pará. **DO**, Pará, 28/01/2004.

PERFIL CIAT. Disponível na internet: http://www.ciat.org/index.php?option=com_content&task=section&id=13&Itemid=109).

Acesso em: 12/08/2007.

PERLS, F. – **Gestalt-terapia explicada**. São Paulo: Summus, 1977.

PHARO, P. **Morale et sociologie**. Paris: Gallimard, 2004.

PNUD. **Relatório sintético das atividades do PNUD no Brasil: 1960-2002**. Disponível na internet: <http://www.pnud.org>. Acesso em 26/10/2006 (a).

PNUD. **Second country cooperation framework for Brasil (2002-2006)**. Disponível em: <http://www.pnud.org>, em 26/10/2006 (b).

PORTARIA nº 44/2001 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

QUÉ ES ALENE? Disponível na internet: www.alene.org/portugues/quines_somos/quienes_somos.htm. Acesso em: 13/05/2007.

RESOLUÇÃO nº 246/2002. Disponível na internet em: http://www.infojus.gov.br/porta1/docs/resolucao246_02.htm. Acesso em 20/12/2005.

REZENDE, F.C. Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. **Rev. Sociol. Polít.**, v. 19, p. 111-21, 2002.

RICARDO, V.C. Saiba mais sobre o propinoduto. **O Globo**. Rio de Janeiro, 9/12/2005.

Primeiro Caderno. Disponível na internet: <http://www.dpf.gov.br/DCS/clipping/2005/Dezembro/09-12-2005NAC.htm>. Acesso em: 15/03/2007.

ROJOT, Economics and management theory: new developments in France. **Int. J. of the Economics of Business**, v. 9, n. 2, p. 283-94, 2002.

SÃO PAULO. **Lei n. 10.261 de 28 de outubro de 1968**. Dispõe sobre o Estatuto dos funcionários públicos civis do Estado de São Paulo. São Paulo, 1968.

SÃO PAULO. **Decreto n. 36.462 de 26 de janeiro de 1993**. Cria, na Secretaria da Fazenda, a Corregedoria do Fisco Estadual e dá providências correlatas. **DOE**, São Paulo: IMESP 27/01/1993;

SÃO PAULO. **Lei n. 10.294 de 20 de abril de 1999**. Dispõe sobre proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado de São Paulo e dá outras providências. **DOE**, São Paulo: IMESP 21/04/1999;

SÃO PAULO. **Decreto n. 44.074 de 01 de julho de 1999**. Regulamenta a composição e estabelece competência das Ouvidorias de Serviços Públicos, instituídas pela Lei nº 10.294, de 20 de abril de 1999, que dispõe sobre a proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado de São Paulo. **DOE**, São Paulo: IMESP, 1999.

SÃO PAULO. **Lei Complementar Estadual n. 911 de 03 de janeiro de 2002.** Institui na Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo a Corregedoria da Fiscalização Tributária - CORCAT, e dá outras providências correlatas. DOE, São Paulo: IMESP, 2002.

SÃO PAULO. **Lei Complementar n. 939 de 03 de abril de 2003.** Institui o código de direitos, garantias e obrigações do contribuinte no Estado de São Paulo. DOE, São Paulo: IMESP 04/04/2003.

SCHILLING, F. O estado do mal-estar: corrupção e violência. **São Paulo em Perspectiva**, v.13, n.3, p.47-55, 1999.

SCHUDSON, M. **The power of news.** Londres: Harvard University Press, 1995. 269 p.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **A Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo: raízes e trajetória.** São Paulo, 2000.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Portaria nº 44/2001.** Código de Ética e Padrões de Conduta Profissional dos Administradores da Dívida Pública. Brasília, 2001.

SEFAZ INSTITUI CÓDIGO DE ÉTICA. **Informativo CAT**, n. 79, p. 2, out. 2007.

SILVA, M.F.G. **A economia política da corrupção no Brasil.** São Paulo: Ed. SENAC, 2001. 144p.

SPECK, B. W.. **Caminhos da Transparência.** Campinas: Ed. Universidade Estadual de Campinas. 2002. 224p.

SINAFRESP DENUNCIA ARBÍTRIO E QUER MAIS RIGOR PARA COM SONEGADORES. **Jornal do SINAFRESP**, n.17, p. 4-5, mar./abr. 1992.

SOARES, M.S.B. **Promoção da ética: I –ética na gestão- por que agora?** Disponível na internet:

www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/eurobrasil/MAURO_promocao.pdf.

Acesso em: 10/12/2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Resolução nº 246, de 18 de dezembro de 2002.** Institui o Código de Ética dos Servidores do Supremo Tribunal Federal e cria a Comissão de Ética. Brasília, 2002 (Disponível na internet: http://www.infojus.gov.br/portal/docs/resolucao246_02.htm. Acesso em: 20/12/2005).

WEBER, M. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB, 1991. v.1.

WIKIPEDIA. **Lista de escândalos políticos no Brasil.** Disponível na internet: http://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_esc%C3%A2ndalos_de_corrup%C3%A7%C3%A3o_no_Brasil. Acesso em: 12/03/2007.

WILLIAMSON, O.E. **Market and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications.** New-York: The Free Press, 1975.

Apêndice I

Formulário composto de um “Termo de consentimento livre e esclarecido” e das questões sócio-demográficas preenchido pelos entrevistados.

Pesquisa: “Perfil de AFRs e ética organizacional – SEFAZ-SP”

QUESTÕES OBJETIVAS

PARTE 1: INFORMAÇÕES GERAIS

Participante:						
Sexo:		Masculino:		Feminino:		
Data de Nascimento:			Nacionalidade:			
Local de nascimento:						
Estado Civil:		Solteiro	Casado	Viúvo	Separado	Outro:
No. Filhos:						
Religião/ Filantropia:						
Local da residência:						
Exerce/exerceu atividades politicas ou sindicais		não		Sim. Onde?		
Informações familiares:		Pai		Data de Nascimento:		
				Nacionalidade:		
				Formação Acadêmica:		
				Atividade Profissional:		
		mãe		Data de Nascimento:		
				Nacionalidade:		
				Formação Acadêmica:		
				Atividade Profissional:		

PARTE 2: INFORMAÇÕES ACADÊMICAS

Nível (graduação, mestrado...)	Instituição/Cidade	Ano de Início e de Término		Curso/Área

PARTE 3 – CARREIRA (da atual para a mais antiga)

PERÍODO	LOCAL	FUNÇÃO	ATIVIDADES

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), da pesquisa – “**Ética no Serviço Público – SEFAZ-SP**” (título provisório). Caso você concorde em participar, favor assinar este documento. Sua participação não é obrigatória.

OBJETIVOS:

- Verificar a evolução histórica das instituições para o controle de conduta na SEFAZ-SP;
- Verificar os discursos existentes na discussão de postura ética dos servidores da SEFAZ-SP;
- Verificar as trajetórias dos servidores e sua relação com os discursos encontrados.

PROCEDIMENTOS DO ESTUDO: Se concordar em participar da pesquisa, você terá que responder a um questionário e a uma entrevista (gravada) - sobre sua experiência. Você pode e deve fazer todas as perguntas que julgar necessárias antes de concordar em participar da entrevista, assim como a qualquer momento durante a discussão.

CONFIDENCIALIDADE DA PESQUISA: Caso deseje, sua identificação será mantida como informação confidencial. Nesse caso, os resultados do estudo serão publicados sem revelar sua identidade.

() SIM, EU DESEJO QUE MINHA IDENTIDADE PERMANEÇA CONFIDENCIAL NA APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DESTA PESQUISA.

(assinatura e data)

P.S.: Existe(m) () folha(s) anexa(s) a este formulário, complementando as partes 2 e 3.

Anexo I

Anteprojeto do código de ética do fisco paulista

**CÓDIGO DE POSTURA E CONDUÇÃO ÉTICO-
PROFISSIONAL DOS AGENTES FISCAIS DE
RENDAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

ANTEPROJETO

PROJETO CAT.2.02 – CÓDIGO DE ÉTICA DO FISCO PAULISTA

23 de Março de 2006

CÓDIGO DE POSTURA E CONDUTA ÉTICO-PROFISSIONAL DOS
AGENTES FISCAIS DE RENDAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÍNDICE

- PARTE GERAL -

PREÂMBULO	página 02
PROPÓSITO	página 02
CONCEITOS	página 02
LEGISLAÇÃO	página 03

- PARTE ESPECIAL -

CAPÍTULO I - Das Posturas e Condutas Ético-Profissionais	página 04
SEÇÃO I - Do relacionamento ético do Agente Fiscal de Rendas em geral, seja com pessoas físicas ou jurídicas, do serviço público ou da sociedade civil	página 04
SEÇÃO II - Do relacionamento ético do Agente Fiscal de Rendas com os demais Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo	página 07
CAPÍTULO II - Do Reconhecimento por Ações Éticas Meritórias e do Aconselhamento Ético	página 09
SEÇÃO I - Do Reconhecimento por Ações Éticas Meritórias	página 09
SEÇÃO II - Do Aconselhamento Ético	página 09
CAPÍTULO III - Da Comissão de Ética	página 10
ANEXO - Da Legislação referente à postura e à conduta do Agente Fiscal de Rendas como Servidor Público – Demais Normas Legais	página 12
SUPLEMENTO.....	página 40

CÓDIGO DE POSTURA E CONDUTA ÉTICO-PROFISSIONAL DOS AGENTES FISCAIS DE RENDAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

O Secretário da Fazenda, norteando-se nos princípios e valores essenciais a serem observados no desempenho das funções de fiscalização de rendas, propostos pelo Conselho Superior da Coordenadoria da Administração Tributária da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda do Estado de São Paulo, institui o Código de Postura e Conduta Ético-Profissional dos seus Agentes Fiscais de Rendas.

- PARTE GERAL -

Do Preâmbulo, do Propósito, dos Conceitos e da Legislação referentes à postura e à conduta do Agente Fiscal de Rendas como Servidor Público

PREÂMBULO

A sociedade moderna exige e espera que os funcionários públicos tributários desempenhem suas funções, alicerçados nos princípios e valores mínimos estabelecidos e aceitos por essa mesma sociedade como sendo a base para o melhor comportamento ético destes profissionais.

PROPÓSITO

Tem este código a intenção de estabelecer normas de comportamento que devam ser observadas pelos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo, de tal forma que sirva como um guia de conduta ético-profissional para a uniformização do entendimento de comportamentos éticos entre todos os integrantes da classe, enaltecendo a importância da conduta ética como fonte de valorização pessoal e profissional, e a conscientização da existência de mecanismos na prevenção e correção de possíveis desvios de conduta.

CONCEITOS

Para efeito da aplicação deste Código, considera-se:

ÉTICA - Conjunto de regras, princípios ou maneiras de pensar que guiam as ações de um grupo em particular, distinguindo, entre os valores deste grupo, o bem do mal, o legal do ilegal, o justo do injusto, o conveniente do inconveniente, o oportuno do inoportuno, mas principalmente o comportamento aceito e incentivado do não-aceito e desmotivado. A conduta e a postura ética traduzem no grupo o comportamento aceito e incentivado por ser considerado bom, legal, justo, conveniente, oportuno e respeitoso com os demais membros do grupo.

BEM COMUM – Conjunto de condições sociais que possibilitam a felicidade coletiva. É a situação em que o Estado consegue distribuir a seus cidadãos, no plano político, a manutenção da segurança interna e externa; no plano jurídico, a construção de um Estado de justiça; e no plano social, o atendimento das necessidades sociais que propiciam um bem viver à coletividade.

DA LEGISLAÇÃO REFERENTE À POSTURA E À CONDUTA DO AGENTE FISCAL DE RENDAS COMO SERVIDOR PÚBLICO

Deve-se considerar, além de obrigação legal em postura e conduta de coerência ética do Agente Fiscal de Rendas, a obediência aos mandamentos da ordem jurídica brasileira e internacional, bem como sua defesa, destacando-se, entre eles, os que dizem respeito à igualdade de direitos e obrigações entre homens e mulheres; à não obrigação de fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas; à inviolabilidade da casa como asilo do indivíduo; à obrigação dos órgãos públicos de fornecer ao indivíduo informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral; e à previsão legal de punição de qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil, na Declaração Universal dos Direitos do Homem da Organização das Nações Unidas (de 10/12/1948) e na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Assembléia Nacional da França (de 26/08/1789).

Além dos mandamentos jurídicos citados, fazem parte do presente tópico, o **ANEXO** deste Código com as normas legislativas federais e estaduais aplicáveis ao Agente Fiscal de Rendas como servidor público.

- PARTE ESPECIAL -

Das Posturas e Condutas Ético-Profissionais dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo, do Reconhecimento por Ações Éticas Meritórias, do Aconselhamento Ético e da Comissão de Ética

CAPÍTULO I

Das Posturas e Condutas Ético-Profissionais

Considera-se **RESPEITADO PROFISSIONAL e CIDADÃO** o Agente Fiscal de Rendas do Estado de São Paulo que, no desempenho de suas funções públicas e em todas as situações em que seja ou possa ser identificado como integrante da classe do Fisco Estadual Paulista, objetivando a uma harmoniosa convivência com os demais integrantes da classe dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado, com os demais servidores públicos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, das esferas Federal, Estadual e Municipal, e, ainda, visando a uma respeitosa convivência com todos os cidadãos brasileiros e, principalmente, os paulistas, integrantes da sociedade civil, buscando atingir o Bem Comum, conduza-se pelos seguintes princípios éticos :

SEÇÃO I

Do relacionamento ético do Agente Fiscal de Rendas em geral, seja com pessoas físicas ou jurídicas, do serviço público ou da sociedade civil

1. **BEM COMUM** - O bem comum é o compromisso socioprofissional do Agente Fiscal de Rendas e a finalidade maior da função pública e do Estado em geral.
2. **INTERESSE PÚBLICO** - O Agente Fiscal de Rendas deverá tomar suas decisões baseado no interesse público.
3. **TRANSPARÊNCIA** - O Agente Fiscal de Rendas deve conferir a suas decisões e ações a maior transparência possível, justificando-as e restringindo o acesso à informação somente se o interesse público maior assim o exigir.
4. **PUBLICIDADE** - O Agente Fiscal de Rendas deve dar publicidade aos atos de interesse público, exceto os de natureza sigilosa.
5. **HONESTIDADE** - O Agente Fiscal de Rendas deve tomar medidas para resolver quaisquer conflitos que possam surgir, de forma a proteger o interesse público.
6. **PROBIDADE** - O Agente Fiscal de Rendas deve atuar com retidão e honradez, vedada a obtenção de qualquer favorecimento para si ou para outrem. Sua remuneração, como servidor público, é custeada pelos tributos, pagos até por ele próprio, o que exige que a probidade se integre a sua vida pública e particular. Os fatos e atos verificados em sua conduta cotidiana poderão acrescer

ou diminuir o seu bom conceito na vida funcional. Também está obrigado a exteriorizar uma conduta honesta.

7. **PRUDÊNCIA** - O Agente Fiscal de Rendas deve atuar com pleno conhecimento das matérias submetidas à sua consideração, com a mesma diligência que o bom administrador emprega em seus próprios bens. Sobretudo, deve evitar qualquer ação que ponha em risco a finalidade da função pública, o patrimônio público ou a imagem que a sociedade deve ter do servidor público. O exercício da função pública deve inspirar confiança na sociedade.

8. **TEMPERANÇA** - O Agente Fiscal de Rendas deve exercer com respeito, sobriedade e estrita moderação suas prerrogativas funcionais, tanto as inerentes ao cargo quanto as atribuídas, usando os meios de que dispõe unicamente para cumprimento de suas funções e deveres.

9. **IDONEIDADE** - O Agente Fiscal de Rendas deve agir com idoneidade, assim entendida como a aptidão técnica, legal e moral, constituindo-se condição essencial para acesso e exercício da função pública.

10. **RESPONSABILIDADE** - O Agente Fiscal de Rendas deve esforçar-se para cumprir seus deveres na forma exigida. Quanto mais elevada a função exercida, maior sua responsabilidade para o cumprimento das disposições deste Código.

11. **MORAL** - O Agente Fiscal de Rendas deverá buscar o equilíbrio entre a legalidade e a finalidade dos seus atos, a fim de consolidar a moralidade do ato administrativo.

12. **VERDADE** - O Agente Fiscal de Rendas não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que contrária a quaisquer interesses.

13. **CIVILIDADE** - O Agente Fiscal de Rendas deve ser cortês, ter urbanidade, disponibilidade e atenção, respeitando a capacidade e as limitações individuais de todos, sem qualquer espécie de preconceito ou distinção de raça, sexo, nacionalidade, cor, idade, religião, cunho político e posição social, abstendo-se, dessa forma, de causar-lhes dano moral.

14. **PRESTEZA** - O Agente Fiscal de Rendas deve exercer suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, pondo fim ou procurando prioritariamente resolver situações procrastinatórias.

15. **IGUALDADE NO TRATO** - O Agente Fiscal de Rendas não deve realizar atos discriminatórios em suas relações com o público e demais servidores, devendo manter a igualdade de trato entre todas as pessoas.

16. **DIGNIDADE, HONRADEZ E DECORO** - O Agente Fiscal de Rendas deve observar conduta digna, honrada e decorosa, atuando com sobriedade e moderação, de modo a receber a consideração de todos.

17. **EQUILÍBRIO** - O Agente Fiscal de Rendas, no desempenho de suas funções, deve atuar com sentido prático e bom juízo.

18. **USO ADEQUADO DA JORNADA DE TRABALHO** - O Agente Fiscal de Rendas deve utilizar o tempo de sua jornada de trabalho com eficiência e responsabilidade, buscando a plena eficácia no cumprimento das tarefas funcionais.

19. DIVULGAÇÃO - O Agente Fiscal de Rendas deve divulgar e informar a existência deste Código a todos os integrantes de sua classe, estimulando debates sobre seu conteúdo bem como o seu integral cumprimento.

20. CIRCUNSPECÇÃO (I) - O Agente Fiscal de Rendas deve evitar questionamentos de interpretações à legislação tributária emanadas por órgãos oficiais ou de procedimentos fiscais ou administrativos, quando em relacionamento profissional com contribuintes em repartições públicas ou em empresas.

21. DISCRIÇÃO - O Agente Fiscal de Rendas deve manter reserva com respeito a feitos ou informações de que tenha conhecimento por ocasião do exercício de suas funções ou em decorrência dele, sem prejuízo ao sigilo funcional ao que está legalmente obrigado.

22. USO DA INFORMAÇÃO - O Agente Fiscal de Rendas não deve utilizar, em benefício próprio ou de terceiros, ou para fins alheios ao serviço, informação de que tenha conhecimento por ocasião do exercício de sua função ou em decorrência dele e que não seja destinada ao público em geral.

23. TOLERÂNCIA - O Agente Fiscal de Rendas deve observar, frente às críticas do público ou da imprensa, um grau de tolerância superior ao que, razoavelmente, pode-se esperar de um cidadão comum.

24. COONESTAÇÃO - O Agente Fiscal de Rendas deverá repelir quaisquer influências estranhas ao livre e consciente exercício de suas funções, que visem a obter favores, benesses ou vantagens indevidas, em decorrência de ações morais, ilegais ou aéticas, e denunciá-las.

25. PLENA CIDADANIA - O Agente Fiscal de Rendas, como cidadão e contribuinte, reveste-se de pleno direito à liberdade de ação e de expressão, resguardada a observância dos dispositivos deste Código.

26. APRESENTAÇÃO PESSOAL - O Agente Fiscal de Rendas deverá apresentar-se adequadamente trajado para o trabalho e em toda ocasião em que possa ser identificado como representante da Classe Fiscal Paulista. Consideram-se como trajes adequados para efeito deste Código, aqueles que pelas normas e valores sociais vigentes, no ambiente em que se apresente o Agente Fiscal de Rendas, sejam considerados respeitosos e convenientes.

27. INATIVIDADE - Ao Agente Fiscal de Rendas inativo aplicam-se os seguintes dispositivos:

I - Deverá observar um período não inferior a 1 (um) ano após o ato de aposentadoria ou inatividade para o exercício da advocacia tributária.

II - Mesmo após cumprido o prazo de impedimento ao exercício da advocacia tributária, deve se abster em sua apresentação ou divulgação profissional de qualquer tipo de alusão à sua condição pretérita nesse cargo, sobretudo às funções na Administração Tributária porventura por ele exercidas.

28. É vedado ao Agente Fiscal de Rendas:

I. Utilizar-se da condição de Agente Fiscal de Rendas para alterar, indevidamente, o curso de ação fiscal ou o andamento do processo tributário;

II. Prejudicar deliberadamente a reputação de outros servidores ou de cidadãos que deles dependam;

- III. Usar de artifícios para procrastinar ou dificultar o exercício regular de direito por qualquer pessoa, causando-lhe dano moral ou material;
- IV. Deixar de utilizar os avanços técnicos e científicos ao seu alcance ou do seu conhecimento para atendimento do seu mister;
- V. Permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com o público, com os jurisdicionados administrativos ou com colegas hierarquicamente superiores ou inferiores;
- VI. Favorecer a sonegação de tributos;
- VII. Constranger servidor ou terceiro a participar de evento com caráter político, partidário, ideológico ou religioso;
- VIII. Delegar ou transferir, com ou sem remuneração, a outro servidor ou terceiro, tarefa ou parte do trabalho de sua exclusiva competência;
- IX. Manifestar-se, por qualquer meio de divulgação, sobre assunto pertinente às suas funções, salvo quando autorizado por autoridade superior competente;
- X. Reter abusivamente livros ou documentos arrecadados, ou processo ou expediente que lhe tenham sido entregues para exame ou informação;
- XI. Promover ou sugerir publicidade que resulte em dano à imagem de órgão público, das classes ou de entidades das classes que o compõem, isolada ou cumulativamente;
- XII. Identificar-se como Agente Fiscal de Rendas fora de suas atribuições funcionais, visando obter vantagem indevida;
- XIII. Iludir ou tentar iludir qualquer pessoa que necessite do atendimento em serviços públicos;
- XIV. Apresentar-se embriagado no serviço ou fora dele habitualmente e fazer uso de incontinência pública;
- XV. Dar o seu concurso ou exercer atividade em qualquer instituição que atente contra a moral, a honestidade ou a dignidade da pessoa humana;
- XVI. Participar de viagem, encontro, seminário, congresso ou atividade semelhante, custeada por quem possa ter interesse em decisão de sua competência;

SEÇÃO II

Do relacionamento ético do Agente Fiscal de Rendas com os demais Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo

1. **HIERARQUIA** - O Agente Fiscal de Rendas deve trabalhar em harmonia com a estrutura organizacional.
2. **SUSPEIÇÃO** - O Agente Fiscal de Rendas dar-se-á por suspeito de parcialidade na hipótese de ocorrer conflito de interesses, por motivo de ordem íntima, que o iniba de desempenhar ou exercer sua função. É dever do Agente Fiscal de Rendas declarar sua suspeição.

3. IMPEDIMENTO - Quando estiver envolvido interesse do cônjuge, companheiro ou companheira, de parente consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral até o terceiro grau, o Agente Fiscal de Rendas fica impedido de:

I - exercer suas funções em procedimentos fiscais ou processos administrativos tributários;

II - participar de comissão ou banca de concurso;

III - intervir, de qualquer forma, em concurso de remoção ou de promoção;

IV - participar de sindicância, processo administrativo disciplinar ou correição.

4. ZELO - O Agente Fiscal de Rendas deve zelar pela dignidade profissional, pela boa reputação e prestígio da classe, pelo aperfeiçoamento de suas instituições, pelo bom nome de suas entidades de classe e pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

5. LEALDADE - O Agente Fiscal de Rendas, na relação com seus pares e colegas de profissão, obedecerá à norma fundamental do culto à lealdade e da solidariedade profissional, observando entre si as melhores regras de conduta e respeito pessoal, evitando críticas levianas, competição e concorrências desleais. Não se considera como espírito de lealdade o acobertamento ou conivência com a prática de delito, erro ou infração a este Código de Ética.

6. SOLIDARIEDADE - O Agente Fiscal de Rendas deve assessorar e prestar apoio quando solicitado ou quando presenciar procedimentos fiscais nos quais integrante do Fisco esteja sofrendo, ou na iminência de sofrer, qualquer forma de coação ou embaraço no desempenho de suas funções.

7. PREVENÇÃO - O Agente Fiscal de Rendas deve informar a seu superior ou autoridade competente qualquer ingerência externa ou interna nas suas atividades.

8. CIRCUNSPECÇÃO (II) - O Agente Fiscal de Rendas deve evitar conflitos ou críticas de interpretação à legislação tributária ou a procedimentos fiscais ou administrativos, quando em presença de contribuinte.

9. FORMAÇÃO PROFISSIONAL - O Agente Fiscal de Rendas deve comprometer-se com todo programa ou treinamento oficiais visando à formação ou à capacitação profissional, como paradigma de idoneidade e valorização da classe;

10. COOPERAÇÃO - O Agente Fiscal de Rendas deve fazer prevalecer sempre o espírito de cooperação no desempenho de suas atividades.

11. MOTIVAÇÃO - O Agente Fiscal de Rendas deve comprometer-se a zelar pela sua motivação profissional, bem como a da organização à qual pertence.

12. É vedado ao Agente Fiscal de Rendas :

I. Alterar ou deturpar o teor de documentos que deva encaminhar para providências;

II. Empregar em qualquer processo ou expediente termo injurioso ou descortês;

III. Exercer atividade político-partidária no local de trabalho;

IV. Recusar-se a comparecer, quando convocado, a audiência relativa a processo administrativo disciplinar.

CAPÍTULO II

Do Reconhecimento por Ações Éticas Meritórias e do Aconselhamento Ético

SEÇÃO I

Do Reconhecimento por Ações Éticas Meritórias

1. Quando se observar na classe dos Agentes Fiscais de Rendas ações e comportamentos de reconhecido valor ético, que poderão servir como exemplo de conduta para os demais integrantes da classe e da sociedade em geral, poderá ser outorgado a um ou mais Agentes Fiscais de Rendas autores das ações, o Reconhecimento por Ações Éticas Meritórias, que se constituirão em :

I) Prêmio material em forma de troféu, medalha, diploma ou outro determinado pela Comissão de Ética.

II) Divulgação de sua ação através de informativos, jornais, revistas e outros meios de comunicação da classe e da Secretaria da Fazenda.

III) Pontuação para Promoção de Nível por Merecimento da Classe de AFR no ano em que foi realizada a ação meritória.

2. Quando não houver, findo um ano civil, algum Agente Fiscal de Rendas agraciado com o Reconhecimento por Ação Ética Meritória, a Comissão de Ética poderá escolher proporcionalmente entre os Agentes Fiscais de Rendas que exercem funções de chefia, direção, coordenação e os que não exercem, um ou mais agraciados que possam, por meio de suas atitudes e comportamentos, servir como exemplo de conduta à classe e à sociedade em geral.

SEÇÃO II

Do Aconselhamento Ético

Quando um Agente Fiscal de Rendas se comportar de maneira que, pela gravidade ou pela repetição de seus atos, cause desconforto e possa prejudicar a boa convivência entre seus pares, ou ainda possa macular a imagem dos Agentes Fiscais de Rendas perante a sociedade, não se constituindo tais atos em infração administrativa sujeita a outras sanções legais, ou não se constituindo em contravenção penal ou crime, poderá o Agente Fiscal de Rendas ser compelido a comparecer perante à Comissão de Ética para apresentar suas contra-razões e, em sendo o caso, receber admoestação e aconselhamento.

CAPÍTULO III

Da Comissão de Ética

1. A Comissão de Ética é um órgão vinculado ao Conselho Superior da Coordenadoria da Administração Tributária (CAT) e tem como missão dar plena divulgação, orientação e aconselhamento sobre a ética profissional dos Agentes Fiscais de Rendas no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público.
2. A Comissão de Ética é um colegiado formado por seis Agentes Fiscais de Rendas e respectivos suplentes, no regular exercício do cargo, e terá seus membros indicados paritariamente pela Coordenadoria da Administração Tributária (CAT) e pela classe dos Agentes Fiscais de Rendas, diretamente e/ou por meio das Entidades Representativas da classe.
3. A Comissão de Ética elegerá seu presidente entre seus membros.
4. O mandato dos integrantes da Comissão de Ética, bem como de seu presidente, será de dois anos, sendo permitida apenas uma recondução por igual período.
5. O integrante da Comissão de Ética deverá se declarar impedido de participar de apuração que envolva, como denunciado ou denunciante, seu cônjuge, companheiro, parente consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau.
6. A Comissão de Ética poderá instaurar, de ofício, procedimento sobre ato, fato ou conduta que considerar passível de infringência a princípio ou norma ético-profissional, podendo, ainda, obter conhecimento de consultas, denúncias ou representações formuladas contra Agente Fiscal de Rendas, cuja análise e deliberação sejam recomendáveis para atender ou resguardar o exercício do cargo ou da função pública, desde que formuladas por autoridade, servidor, jurisdicionados administrativos, qualquer cidadão que se identifique ou quaisquer entidades associativas regularmente constituídas.
7. A Comissão de Ética poderá fornecer às Comissões de Promoção de Nível por Merecimento da carreira dos Agentes Fiscais de Rendas os registros sobre conduta ética, para efeito de instruir e fundamentar tais promoções.
8. Os procedimentos a serem adotados pela Comissão de Ética, para a apuração de fato ou ato que, em princípio, se apresente contrário à ética, em conformidade com este Código, terão o rito sumário, ouvido apenas o queixoso e o Agente Fiscal de Rendas, ou apenas este, se a apuração decorrer de conhecimento de ofício.
9. No desempenho de suas funções, se a Comissão de Ética apurar condutas de Agente Fiscal de Rendas que possam estar sujeitas a penas administrativas, contravencionais ou criminais, deverá encaminhar a apuração à Corregedoria da Fiscalização Tributária da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda do Estado de São Paulo.
10. As decisões da Comissão de Ética, na análise de qualquer fato ou ato submetido à sua apreciação, ou por ela levantado, serão resumidas em ementa com a omissão dos nomes dos interessados e divulgadas à classe dos Agentes Fiscais de Rendas.
11. Compete à Comissão de Ética os procedimentos previstos na Seção I do Capítulo II desta Parte Especial, que dizem respeito à outorga do “Reconhecimento por Ações Éticas Meritórias”.

12. A Comissão de Ética não poderá se eximir de fundamentar o julgamento da conduta ética do Agente Fiscal de Rendas, alegando falta de previsão neste Código, cabendo-lhe recorrer à analogia, aos costumes e aos princípios éticos e morais conhecidos em outras profissões.

13. Ao ser investido no cargo, o Agente Fiscal de Rendas deverá assumir, solenemente, perante a Comissão de Ética, o compromisso de acatar e observar as regras estabelecidas por este Código de Ética.

14. À Comissão de Ética compete apresentar sugestões relacionadas à matéria sobre conduta ética, bem como zelar pela correta aplicação do disposto neste Código.

15. Compete ao integrante da Comissão de Ética:

I - manter total discrição e sigilo sobre apurações inerentes à sua função;

II - participar de todas as reuniões da Comissão, exceto quando impedido por motivo relevante e previamente justificado ao Presidente, hipótese em que será substituído pelo suplente.

16. A Comissão de Ética deverá estabelecer e alterar, quando necessário, seu regimento interno.

17. O retardamento injustificado dos procedimentos atribuídos à Comissão de Ética, implicará comprometimento ético da própria Comissão, cabendo ao Conselho Superior da Coordenadoria da Administração Tributária (CAT) o seu conhecimento e providências.

ANEXO

Da Legislação referente à postura e à conduta do Agente Fiscal de Rendas como Servidor Público – Demais Normas Legais.

ÍNDICE

1. Constituição da República Federativa do Brasil de 05/10/1988.....página 13
2. Código Tributário Nacional – Lei Federal No. 5.172 de 25/10/1966.....página 14
3. Código Penal Brasileiro – Decreto-Lei No. 2.848 de 07/12/1940.....página 16
4. Lei das Contravenções Penais – Decreto-Lei No. 3.688 de 03/10/1941.página 20
5. Constituição do Estado de São Paulo de 05/10/1989.....página 21
6. Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo – Lei Estadual No. 10.261 de 28/10/1968.....página 23
7. Lei que Regula o Regime de Trabalho e a Remuneração dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo – Lei Complementar Estadual No. 567 de 20/07/1988.....página 28
8. Lei do ICMS no Estado de São Paulo – Lei Estadual No. 6374 de 01/03/1989.....página 30
9. Lei da Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público do Estado de São Paulo – Lei Estadual No. 10.294 de 20/04/1999.....página 32
10. Código de Direitos, Garantias e Obrigações do Contribuinte no Estado de São Paulo – Lei Complementar Estadual No. 939 de 03/04/2003.....página 34
11. Lei do Assédio Moral na Administração Pública Estadual – Lei Estadual No. 12.250 de 09/02/2006.....página 38

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
(DE 05/10/1988)

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes :

I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil;

II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas;

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais.

(Artigo 5º. e respectivos incisos citados).

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

(Artigo 37 e respectivos incisos e parágrafos citados).

Art. 39 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório do servidor público observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

(Artigo 39 e respectivos parágrafos citados).

CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL (Lei Federal No. 5.172 de 25/10/1966)

Art. 195. Para os efeitos da legislação tributária, não têm aplicação quaisquer disposições legais excludentes ou limitativas do direito de examinar mercadorias, livros, arquivos, documentos, papéis e efeitos comerciais ou fiscais, dos comerciantes industriais ou produtores, ou da obrigação destes de exibi-los.

Parágrafo único. Os livros obrigatórios de escrituração comercial e fiscal e os comprovantes dos lançamentos neles efetuados serão conservados até que ocorra a prescrição dos créditos tributários decorrentes das operações a que se refiram.

Art. 196. A autoridade administrativa que proceder ou presidir a quaisquer diligências de fiscalização lavrará os termos necessários para que se documente o início do procedimento, na forma da legislação aplicável, que fixará prazo máximo para a conclusão daquelas.

Parágrafo único. Os termos a que se refere este artigo serão lavrados, sempre que possível, em um dos livros fiscais exibidos; quando lavrados em separado deles se entregará, à pessoa sujeita à fiscalização, cópia autenticada pela autoridade a que se refere este artigo.

Art. 197. Mediante intimação escrita, são obrigados a prestar à autoridade administrativa todas as informações de que dispõem com relação aos bens, negócios ou atividades de terceiros:

I - os tabeliães, escrivães e demais serventuários de ofício;

II - os bancos, casas bancárias, Caixas Econômicas e demais instituições financeiras;

III - as empresas de administração de bens;

IV - os corretores, leiloeiros e despachantes oficiais;

V - os inventariantes;

VI - os síndicos, comissários e liquidatários;

VII - quaisquer outras entidades ou pessoas que a lei designe, em razão de seu cargo, ofício, função, ministério, atividade ou profissão.

Parágrafo único. A obrigação prevista neste artigo não abrange a prestação de informações quanto a fatos sobre os quais o informante esteja legalmente obrigado a observar segredo em razão de cargo, ofício, função, ministério, atividade ou profissão.

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (Redação dada pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)

§ 1º Excetuam-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes: (Redação dada pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)

I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça; (Incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)

II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa. (Incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)

§ 2º O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo. (Incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)

§ 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a: (Incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)

I – representações fiscais para fins penais; (Incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)

II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública; (Incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)

III – parcelamento ou moratória. (Incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)

Art. 200. As autoridades administrativas federais poderão requisitar o auxílio da força pública federal, estadual ou municipal, e reciprocamente, quando vítimas de embaraço ou desacato no exercício de suas funções, ou quando necessário à efetivação de medida prevista na legislação tributária, ainda que não se configure fato definido em lei como crime ou contravenção.

CÓDIGO PENAL BRASILEIRO
(Decreto-Lei No. 2.848 de 07/12/1940)

O Agente Fiscal de Rendas, como funcionário público, no desempenho de suas funções está sujeito a processos e penas na prática dos seguintes comportamentos criminosos e contravencionais, bem como estão também sujeitos às penas relatadas, todos aqueles que praticarem igualmente as condutas que lhes dizem respeito abaixo descritas, em relacionamento pessoal ou profissional com servidor público :

Peculato

Art. 312. Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio:

Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa, de cinco contos a cinquenta contos de réis.

§ 1º Aplica-se a mesma pena, se o funcionário público, embora não tendo a posse do dinheiro, valor ou bem, o subtrai, ou concorre para que seja subtraído, em proveito próprio ou alheio, valendo-se de facilidade que lhe proporciona a qualidade de funcionário.

Peculato culposo

§ 2º Se o funcionário concorre culposamente para o crime de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano.

§ 3º No caso do parágrafo anterior, a reparação do dano, se precede a sentença irrecorrível, extingue a punibilidade; se lhe é posterior, reduz de metade a pena imposta.

Peculato mediante erro de outrem

Art. 313. Apropriar-se de dinheiro ou qualquer utilidade que, no exercício do cargo, recebeu por erro de outrem:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa, de um conto a dez contos de réis.

Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento

Art. 314. Extraviar livro oficial ou qualquer documento, de que tem a guarda em razão do cargo; sonegá-lo ou inutilizá-lo, total ou parcialmente:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, se o fato não constitui crime mais grave.

Emprego irregular de verbas ou rendas pública

Art. 315. Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei:

Pena - detenção, de um a três meses, ou multa, de um conto a dez contos de réis.

Concussão

Art. 316. Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida:

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, de dois contos a vinte contos de réis.

Excesso de exação

§ 1º Se o funcionário exige imposto, taxa ou emolumento que sabe indevido, ou, quando devido, emprega na cobrança meio vexatório ou gravoso, que a lei não autoriza:

Pena - detenção, de seis meses a dois anos, ou multa, de um conto a dez contos de réis.

§ 2º Se o funcionário desvia, em proveito próprio ou de outrem, o que recebeu indevidamente para recolher aos cofres públicos:

Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa, de cinco contos a vinte contos de réis.

Corrupção passiva

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

Pena - reclusão, de um a oito anos, e multa, de três contos a quinze contos de réis.

§ 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, de quatrocentos mil réis a dois contos de réis.

Facilitação de contrabando ou descaminho

Art. 318. Facilitar, com infração de dever funcional, a prática de contrabando ou descaminho (art. 334):

Pena - reclusão, de dois a cinco anos, e multa, de um conto a dez contos de réis.

Prevaricação

Art. 319. Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa, de quinhentos mil réis a dois contos de réis.

Condescendência criminosa

Art. 320. Deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente:

Pena - detenção, de quinze dias a um mês, ou multa, de duzentos mil réis a dois contos de réis.

Advocacia administrativa

Art. 321. Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se - da qualidade de funcionário:

Pena - detenção de um a três meses, ou multa, de um conto a dez contos de réis.

Parágrafo único. Se o interesse é ilegítimo:

Pena - detenção de três meses a um ano, além da multa.

Violência arbitrária

Art. 322. Praticar violência no exercício de função ou a pretexto de exercê-la:

Pena - detenção, de seis meses a três anos, além da pena correspondente à violência.

Abandono de função

Art. 323. Abandonar cargo público, fora dos casos permitidos em lei:

Pena - detenção, de quinze dias a um mês, ou multa, de duzentos mil réis a dois contos de réis.

§ 1º Se do fato resulta prejuízo público:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa, de duzentos mil réis a dois contos de réis.

§ 2º Se o fato ocorre em lugar compreendido na faixa de fronteira:

Pena - detenção de um a três anos, e multa, de dois contos a dez contos de réis.

Exercício funcional ilegalmente antecipado ou prolongado

Art. 324. Entrar no exercício de função pública antes de satisfeitas as exigências legais, ou continuar a exercê-la, sem autorização, depois de saber oficialmente que foi exonerado, removido, substituído ou suspenso:

Pena - detenção, de quinze dias a um mês, ou multa, de duzentos mil réis a dois contos de réis.

Violação de sigilo funcional

Art. 325. Revela fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação:

Pena - detenção, de seis meses a dois anos, ou multa, de dois contos a doze contos de réis, se o fato não constitui crime mais grave.

Violação do sigilo de proposta de concorrência

Art. 326. Devassar o sigilo de proposta de concorrência pública, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo:

Pena - detenção, de três meses um ano, e multa, de um conto a cinco contos de réis.

Funcionário público

Art. 327. Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

Parágrafo único. Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal.

Usurpação de função pública

Art. 328. Usurpar o exercício de função pública:

Pena - detenção, de três meses a dois anos, e multa, de quinhentos mil réis a dois contos de réis.

Parágrafo único. Se do fato o agente auferir vantagem:

Pena - reclusão, de dois a cinco anos, e multa, de um conto a dez contos de réis.

Resistência

Art. 329. Opor-se à execução de ato legal, mediante violência ou ameaça a funcionário competente para executá-lo ou a quem lhe esteja prestando auxílio:

Pena - detenção, de dois meses a dois anos.

§ 1º Se o ato, em razão da resistência, não se executa:

Pena - reclusão, de um a três anos.

§ 2º As penas deste artigo são aplicáveis sem prejuízo das correspondentes à violência.

Desobediência

Art. 330. Desobedecer a ordem legal de funcionário público:

Pena - detenção, de quinze dias a seis meses, e multa, de duzentos mil réis a dois contos de réis.

Desacato

Art. 331. Desacatar funcionário público no exercício da função ou em razão dela:

Pena - detenção, de seis meses a dois anos, ou multa, de quinhentos mil réis a quinze contos de réis.

Exploração de prestígio

Art. 332. Obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em funcionário público no exercício da função:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, de três contos a vinte contos de réis.

Parágrafo único. A pena é aumentada de um terço, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada ao funcionário.

Corrupção ativa

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, de um conto a quinze contos de réis.

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.

Contrabando ou descaminho

Art. 334 Importar ou exportar mercadoria proibida ou iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria:

Pena - reclusão, de um a quatro anos.

§ 1º incorre na mesma pena quem pratica:

a) navegação de cabotagem, fora dos casos permitidos em lei;

b) fato assimilado em lei especial a contrabando ou descaminho.

§ 2º A pena aplica-se em dobro, se o crime de contrabando ou descaminho é praticado em transporte aéreo.

Impedimento, perturbação ou fraude de concorrência

Art. 335. Impedir, perturbar ou fraudar concorrência pública ou venda em hasta pública, promovida pela administração federal, estadual ou municipal, ou por entidade paraestatal; afastar ou procurar afastar concorrente ou licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem:

Pena - detenção, de seis meses a dois anos, ou multa, de um conto a dez contos de réis além da pena correspondente à violência.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem se abstém de concorrer ou licitar, em razão da vantagem oferecida.

Inutilização de edital ou de sinal

Art. 336. Rasgar, ou, de qualquer forma inutilizar ou conspurcar edital afixado por ordem de funcionário público; violar ou inutilizar selo ou sinal empregado, por determinação legal ou por ordem de funcionário público, para identificar ou cerrar qualquer objeto:

Pena - detenção, de um mês a um ano, ou multa, de quinhentos mil réis a cinco contos de réis.

Subtração ou inutilização de livro ou documento

Art. 337. Subtrair, ou inutilizar, total ou parcialmente, livro oficial, processo ou documento confiado à custódia do funcionário, em razão de ofício ou de particular em serviço público:

Pena - reclusão, de dois a cinco anos, se o fato não constitui crime grave.

LEI DAS CONTRAVENÇÕES PENAIIS

(Decreto-Lei No. 3.688 de 03/10/1941)

Art. 66. Deixar de comunicar à autoridade competente:

I - crime de ação pública, de que teve conhecimento no exercício de função pública, desde que a ação penal não dependa de representação;

Pena - multa, de trezentos mil réis a três contos de réis.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

(DE 05/10/1989)

Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência. (NR)

- Redação dada pela Emenda Constitucional Estadual nº 21, de 14/02/2006.

Artigo 112 - As leis e atos administrativos externos deverão ser publicados no órgão oficial do Estado, para que produzam os seus efeitos regulares. A publicação dos atos não normativos poderá ser resumida.

Artigo 113 - A lei deverá fixar prazos para a prática dos atos administrativos e estabelecer recursos adequados à sua revisão, indicando seus efeitos e forma de processamento.

Artigo 114 - A administração é obrigada a fornecer a qualquer cidadão, para a defesa de seus direitos e esclarecimentos de situações de seu interesse pessoal, no prazo máximo de dez dias úteis, certidão de atos, contratos, decisões ou pareceres, sob pena de responsabilidade da autoridade ou servidor que negar ou retardar a sua expedição. No mesmo prazo deverá atender às requisições judiciais, se outro não for fixado pela autoridade judiciária.

Artigo 115 - Para a organização da administração pública direta e indireta, inclusive as fundações instituídas ou mantidas por qualquer dos Poderes do Estado, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (NR)

- Redação dada pela Emenda Constitucional Estadual nº 21, de 14/02/2006.

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei, de livre nomeação e exoneração;

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (NR)

XX - a administração fazendária e seus agentes fiscais de rendas, aos quais compete exercer, privativamente, a fiscalização de tributos estaduais, terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

XX-A - a administração tributária, atividade essencial ao funcionamento do Estado, exercida por servidores de carreiras específicas, terá recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada com as administrações tributárias da União, de outros Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio; (NR)

- Inciso introduzido pela Emenda Constitucional Estadual nº 21, de 14/02/2006.

XXVI - ao servidor público que tiver sua capacidade de trabalho reduzida em decorrência de acidente de trabalho ou doença do trabalho será garantida a transferência para locais ou atividades compatíveis

com sua situação;

XXVIII - os recursos provenientes dos descontos compulsórios dos servidores públicos, bem como a contrapartida do Estado, destinados à formação de fundo próprio de previdência, deverão ser postos, mensalmente, à disposição da entidade estadual responsável pela prestação do benefício, na forma que a lei dispuser;

XXIX - a administração pública direta e indireta, as universidades públicas e as entidades de pesquisa técnica e científica oficiais ou subvencionadas pelo Estado prestarão ao Ministério Público o apoio especializado ao desempenho das funções da Curadoria de Proteção de Acidentes do Trabalho, da Curadoria de Defesa do Meio Ambiente e de outros interesses coletivos e difusos.

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas da administração pública direta, indireta, fundações e órgãos controlados pelo Poder Público deverá ter caráter educacional, informativo e de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos e imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 7º - Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XII do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. (NR)

- Parágrafo introduzido pela Emenda Constitucional Estadual nº 21, de 14/02/2006.

Artigo 124 - Os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público terão regime jurídico único e planos de carreira.

§ 1º - A lei assegurará aos servidores da administração direta isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder, ou entre servidores dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.

§ 2º - No caso do parágrafo anterior, não haverá alteração nos vencimentos dos demais cargos da carreira a que pertence aquele cujos vencimentos foram alterados por força da isonomia.

Artigo 128 - As vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço.

Artigo 129 - Ao servidor público estadual é assegurado o recebimento do adicional por tempo de serviço, concedido no mínimo, por quinquênio, e vedada a sua limitação, bem como a sexta-parte dos vencimentos integrais, concedida aos vinte anos de efetivo exercício, que se incorporarão aos vencimentos para todos os efeitos, observado o disposto no artigo 115, XVI, desta Constituição.

Artigo 130 - Ao servidor será assegurado o direito de remoção para igual cargo ou função, no lugar de residência do cônjuge, se este também for servidor e houver vaga, nos termos da lei.

Parágrafo único - O disposto neste artigo aplica-se também ao servidor cônjuge de titular de mandato eletivo estadual ou municipal.

Artigo 131 - O Estado responsabilizará os seus servidores por alcance e outros danos causados à administração, ou por pagamentos efetuados em desacordo com as normas legais, sujeitando-os ao seqüestro e perdimento dos bens, nos termos da lei.

ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
(Lei Estadual No. 10.261 de 28/10/1968)

Artigo 43 - A remoção, que se processará a pedido do funcionário ou "ex -officio", só poderá ser feita:

I - de uma para outra repartição, da mesma Secretaria; e

II - de um para outro órgão da mesma repartição.

Parágrafo único - A remoção só poderá ser feita respeitada a lotação de cada repartição.

Artigo 44 - A remoção por permuta será processada a requerimento de ambos os interessados, com anuência dos respectivos chefes e de acordo com o prescrito neste Capítulo.

Artigo 45 - O funcionário não poderá ser removido ou transferido "ex -officio" para cargo que deva exercer fora da localidade de sua residência, no período de 6 (seis) meses antes e até 3 (três) meses após a data das eleições.

Parágrafo único - Essa proibição vigorará no caso de eleições federais, estaduais ou municipais, isolada ou simultaneamente realizadas.

Artigo 239 - É assegurado a qualquer pessoa, física ou jurídica, independentemente de pagamento, o direito de petição contra ilegalidade ou abuso de poder e para defesa de direitos. (NR)

§ 1º - Qualquer pessoa poderá reclamar sobre abuso, erro, omissão ou conduta incompatível no serviço público.(NR)

§ 2º - Em nenhuma hipótese, a Administração poderá recusar -se a protocolar, encaminhar ou apreciar a petição, sob pena de responsabilidade do agente.(NR)

Artigo 240 - Ao servidor é assegurado o direito de requerer ou representar, bem como, nos termos desta lei complementar, pedir reconsideração e recorrer de decisões, no prazo de 30 (trinta) dias, salvo previsão legal específica. (NR)

Artigo 241 - São deveres do funcionário:

I - ser assíduo e pontual;

II - cumprir as ordens superiores, representando quando forem manifestamente ilegais;

III - desempenhar com zelo e presteza os trabalhos de que for incumbido;

IV - guardar sigilo sobre os assuntos da repartição e, especialmente, sobre despachos, decisões ou providências;

V - representar aos superiores sobre todas as irregularidades de que tiver conhecimento no exercício de suas funções;

VI - tratar com urbanidade os companheiros de serviço e as partes;

VII - residir no local onde exerce o cargo ou, onde autorizado;

VIII - providenciar para que esteja sempre em ordem, no assentamento individual, a sua declaração de família;

IX - zelar pela economia do material do Estado e pela conservação do que for confiado à sua guarda ou utilização;

X - apresentar -se convenientemente trajado em serviço ou com uniforme determinado, quando for o caso;

- XI - atender prontamente, com preferência sobre qualquer outro serviço, às requisições de papéis, documentos, informações ou providências que lhe forem feitas pelas autoridades judiciárias ou administrativas, para defesa do Estado, em Juízo;
- XII - cooperar e manter espírito de solidariedade com os companheiros de trabalho,
- XIII - estar em dia com as leis, regulamentos, regimentos, instruções e ordens de serviço que digam respeito às suas funções; e
- XIV - proceder na vida pública e privada na forma que dignifique a função pública.

Artigo 242 - Ao funcionário é proibido:

- I - referir -se depreciativamente, em informação, parecer ou despacho, ou pela imprensa, ou qualquer meio de divulgação, às autoridades constituídas e aos atos da Administração, podendo, porém, em trabalho devidamente assinado, apreciá-los sob o aspecto doutrinário e da organização e eficiência do serviço;
- II - retirar, sem prévia permissão da autoridade competente, qualquer documento ou objeto existente na repartição;
- III - entreter -se, durante as horas de trabalho, em palestras, leituras ou outras atividades estranhas ao serviço;
- IV - deixar de comparecer ao serviço sem causa justificada;
- V - tratar de interesses particulares na repartição;
- VI - promover manifestações de apreço ou desapreço dentro da repartição, ou tornar -se solidário com elas;
- VII - exercer comércio entre os companheiros de serviço, promover ou subscrever listas de donativos dentro da repartição; e
- VIII - empregar material do serviço público em serviço particular.

Artigo 243 - É proibido ainda, ao funcionário:

- I - fazer contratos de natureza comercial e industrial com o Governo, por si, ou como representante de outrem;
- II - participar da gerência ou administração de empresas bancárias ou industriais, ou de sociedades comerciais, que mantenham relações comerciais ou administrativas com o Governo do Estado, sejam por este subvencionadas ou estejam diretamente relacionadas com a finalidade da repartição ou serviço em que esteja lotado;
- III - requerer ou promover a concessão de privilégios, garantias de juro ou outros favores semelhantes, federais, estaduais ou municipais, exceto privilégio de invenção própria;
- IV - exercer, mesmo fora das horas de trabalho, emprego ou função em empresas, estabelecimentos ou instituições que tenham relações com o Governo, em matéria que se relacione com a finalidade da repartição ou serviço em que esteja lotado;
- V - aceitar representação de Estado estrangeiro, sem autorização do Presidente da República;
- VI - comerciar ou ter parte em sociedades comerciais nas condições mencionadas no item II deste artigo, podendo, em qualquer caso, ser acionista, quotista ou comanditário;
- VII - incitar greves ou a elas aderir, ou praticar atos de sabotagem contra o serviço público;
- VIII - praticar a usura;
- IX - constituir -se procurador de partes ou servir de intermediário perante qualquer repartição pública, exceto quando se tratar de interesse de cônjuge ou parente até segundo grau;
- X - receber estipêndios de firmas fornecedoras ou de entidades fiscalizadas, no País, ou no estrangeiro, mesmo quando estiver em missão referente à compra de material ou fiscalização de qualquer natureza;
- XI - valer -se de sua qualidade de funcionário para desempenhar atividade estranha às funções ou para lograr, direta ou indiretamente, qualquer proveito; e
- XII - fundar sindicato de funcionários ou deles fazer parte.

Parágrafo único - Não está compreendida na proibição dos itens II e VI deste artigo, a participação do funcionário em sociedades em que o Estado seja acionista, bem assim na direção ou gerência de cooperativas e associações de classe, ou como seu sócio.

Artigo 244 - É vedado ao funcionário trabalhar sob as ordens imediatas de parentes, até segundo grau, salvo quando se tratar de função de confiança e livre escolha, não podendo exceder a 2 (dois) o número de auxiliares nessas condições.

Artigo 245 - O funcionário é responsável por todos os prejuízos que, nessa qualidade, causar à Fazenda Estadual, por dolo ou culpa, devidamente apurados.

Parágrafo único - Caracteriza -se especialmente a responsabilidade:

I - pela sonegação de valores e objetos confiados à sua guarda ou responsabilidade, ou por não prestar contas, ou por não as tomar, na forma e no prazo estabelecidos nas leis, regulamentos, regimentos, instruções e ordens de serviço;

II - pelas faltas, danos, avarias e quaisquer outros prejuízos que sofrerem os bens e os materiais sob sua guarda, ou sujeitos a seu exame ou fiscalização;

III - pela falta ou inexatidão das necessárias averbações nas notas de despacho, guias e outros documentos da receita, ou que tenham com eles relação; e

IV - por qualquer erro de cálculo ou redução contra a Fazenda Estadual.

Artigo 246 - O funcionário que adquirir materiais em desacordo com disposições legais e regulamentares, será responsabilizado pelo respectivo custo, sem prejuízo das penalidades disciplinares cabíveis, podendo -se proceder ao desconto no seu vencimento ou remuneração.

Artigo 247 - Nos casos de indenização à Fazenda Estadual, o funcionário será obrigado a repor, de uma só vez, a importância do prejuízo causado em virtude de alcance, desfalque, remissão ou omissão em efetuar recolhimento ou entrada nos prazos legais.

Artigo 248 - Fora dos casos incluídos no artigo anterior, a importância da indenização poderá ser descontada do vencimento ou remuneração não excedendo o desconto à 10ª (décima) parte do valor destes.

Parágrafo único - No caso do item IV do parágrafo único do art. 245, não tendo havido má-fé, será aplicada a pena de repreensão e, na reincidência, a de suspensão.

Artigo 249 - Será igualmente responsabilizado o funcionário que, fora dos casos expressamente previstos nas leis, regulamentos ou regimentos, cometer a pessoas estranhas às repartições, o desempenho de encargos que lhe competirem ou aos seus subordinados.

Artigo 250 - A responsabilidade administrativa não exime o funcionário da responsabilidade civil ou criminal que no caso couber, nem o pagamento da indenização a que ficar obrigado, na forma dos arts. 247 e 248, o exame da pena disciplinar em que incorrer.

§ 1º - A responsabilidade administrativa é independente da civil e da criminal.(NR)

§ 2º - Será reintegrado ao serviço público, no cargo que ocupava e com todos os direitos e vantagens devidas, o servidor absolvido pela Justiça, mediante simples comprovação do trânsito em julgado de decisão que negue a existência de sua autoria ou do fato que deu origem à sua demissão.(NR)

§ 3º - O processo administrativo só poderá ser sobrestado para aguardar decisão judicial por despacho motivado da autoridade competente para aplicar a pena.(NR)

- §§ 1º, 2º e 3º acrescentados pelo artigo 2º, I da Lei Complementar nº 942, de 06.06.2003

Artigo 251 - São penas disciplinares:

I - repreensão;

II - suspensão;

III - multa;

IV - demissão;

V - demissão a bem do serviço público; e

VI - cassação de aposentadoria ou disponibilidade

Artigo 252 - Na aplicação das penas disciplinares serão consideradas a natureza e a gravidade da infração e os danos que dela provierem para o serviço público.

Artigo 253 - A pena de repreensão será aplicada por escrito, nos casos de indisciplina ou falta de cumprimento dos deveres.

Artigo 254 - A pena de suspensão, que não excederá de 90 (noventa) dias, será aplicada em caso de falta grave ou de reincidência.

§ 1º - O funcionário suspenso perderá todas as vantagens e direitos decorrentes do exercício do cargo.

§ 2º - A autoridade que aplicar a pena de suspensão poderá converter essa penalidade em multa, na base de 50% (cinquenta por cento) por dia de vencimento ou remuneração, sendo o funcionário, nesse caso, obrigado a permanecer em serviço.

Artigo 255 - A pena de multa será aplicada na forma e nos casos expressamente previstos em lei ou regulamento.

Artigo 256 - Será aplicada a pena de demissão nos casos de:

I - abandono de cargo;

II - procedimento irregular, de natureza grave;

III - ineficiência no serviço;

IV - aplicação indevida de dinheiros públicos, e

V - ausência ao serviço, sem causa justificável, por mais de 45 (quarenta e cinco) dias, interpoladamente, durante 1 (um) ano.

§ 1º - Considerar -se -á abandono de cargo, o não comparecimento do funcionário por mais de (30) dias consecutivos "ex -vi" do art. 63.

§ 2º - A pena de demissão por ineficiência no serviço, só será aplicada quando verificada a impossibilidade de readaptação.

Artigo 257 - Será aplicada a pena de demissão a bem do serviço público ao funcionário que:

I - for convencido de incontinência pública e escandalosa e de vício de jogos proibidos;

- II - praticar ato definido como crime contra a administração pública, a fé pública e a Fazenda Estadual, ou previsto nas leis relativas à segurança e à defesa nacional; (NR);
- III - revelar segredos de que tenha conhecimento em razão do cargo, desde que o faça dolosamente e com prejuízo para o Estado ou particulares;
- IV - praticar insubordinação grave;
- V - praticar, em serviço, ofensas físicas contra funcionários ou particulares, salvo se em legítima defesa;
- VI - lesar o patrimônio ou os cofres públicos;
- VII - receber ou solicitar propinas, comissões, presentes ou vantagens de qualquer espécie, diretamente ou por intermédio de outrem, ainda que fora de suas funções mas em razão delas;
- VIII - pedir, por empréstimo, dinheiro ou quaisquer valores a pessoas que tratem de interesses ou o tenham na repartição, ou estejam sujeitos à sua fiscalização;
- IX - exercer advocacia administrativa; e
- X - apresentar com dolo declaração falsa em matéria de salário -família, sem prejuízo da responsabilidade civil e de procedimento criminal, que no caso couber.
- XI - praticar ato definido como crime hediondo, tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e terrorismo;(NR)
- XII - praticar ato definido como crime contra o Sistema Financeiro, ou de lavagem ou ocultação de bens, direitos ou valores;(NR)
- XIII - praticar ato definido em lei como de improbidade.(NR)

Artigo 258 - O ato que demitir o funcionário mencionará sempre a disposição legal em que se fundamenta.

Artigo 259 - Será aplicada a pena de cassação de aposentadoria ou disponibilidade, se ficar provado que o inativo:

- I - praticou, quando em atividade, falta grave para a qual é cominada nesta lei a pena de demissão ou de demissão a bem do serviço público;
- II - aceitou ilegalmente cargo ou função pública;
- III - aceitou representação de Estado estrangeiro sem prévia autorização do Presidente da República; e
- IV - praticou a usura em qualquer de suas formas.

Artigo 260 - Para aplicação das penalidades previstas no art. 251, são competentes:

- I - o Governador;
- II - os Secretários de Estado, o Procurador Geral do Estado e os Superintendentes de Autarquia; (NR)
- III - os Chefes de Gabinete, até a de suspensão; (NR)
- IV - os Coordenadores, até a de suspensão limitada a 60 (sessenta) dias; e (NR)
- V - os Diretores de Departamento e Divisão, até a de suspensão limitada a 30 (trinta) dias. (NR)

Parágrafo único - Havendo mais de um infrator e diversidade de sanções, a competência será da autoridade responsável pela imposição da penalidade mais grave. (NR)

Artigo 261 - Extingue -se a punibilidade pela prescrição: (NR)

- I - da falta sujeita à pena de repreensão, suspensão ou multa, em 2 (dois) anos; (NR)
- II - da falta sujeita à pena de demissão, de demissão a bem do serviço público e de cassação da aposentadoria ou disponibilidade, em 5 (cinco) anos; (NR)
- III - da falta prevista em lei como infração penal, no prazo de prescrição em abstrato da pena criminal, se for superior a 5 (cinco) anos. (NR)

§ 1º - A prescrição começa a correr: (NR)

1 - do dia em que a falta for cometida; (NR)

2 - do dia em que tenha cessado a continuação ou a permanência, nas faltas continuadas ou permanentes. (NR)

§ 2º - Interrompem a prescrição a portaria que instaura sindicância e a que instaura processo administrativo. (NR)

§ 3º - O lapso prescricional corresponde: (NR)

1 - na hipótese de desclassificação da infração, ao da pena efetivamente aplicada; (NR)

2 - na hipótese de mitigação ou atenuação, ao da pena em tese cabível. (NR)

§ 4º - A prescrição não corre: (NR)

1 - enquanto sobrestado o processo administrativo para aguardar decisão judicial, na forma do § 3º do artigo 250; (NR)

2 - enquanto insubsistente o vínculo funcional que venha a ser restabelecido. (NR)

§ 5º - Extinta a punibilidade pela prescrição, a autoridade julgadora determinará o registro do fato nos assentamentos individuais do servidor. (NR)

§ 6º - A decisão que reconhecer a existência de prescrição deverá desde logo determinar, quando for o caso, as providências necessárias à apuração da responsabilidade pela sua ocorrência. (NR)

Artigo 262 - O funcionário que, sem justa causa, deixar de atender a qualquer exigência para cujo cumprimento seja marcado prazo certo, terá suspenso o pagamento de seu vencimento ou remuneração até que satisfaça essa exigência.

Parágrafo único - Aplica -se aos aposentados ou em disponibilidade o disposto neste artigo.

Artigo 263 - Deverão constar do assentamento individual do funcionário todas as penas que lhe forem impostas.

LEI QUE REGULA O REGIME DE TRABALHO E A REMUNERAÇÃO DOS AGENTES FISCAIS DE RENDAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

(Lei Complementar Estadual No. 567 de 20/07/1988)

Artigo 1.º — Ao Agente Fiscal de Rendas compete exercer, privativamente, a fiscalização direta dos tributos estaduais e as funções relacionadas com a coordenadoria, direção, chefia, encarregatura, assessoramento, assistência, planejamento da ação fiscal; consultoria e orientação tributária; representação junto a órgãos julgadores, bem como outras atividades ou funções que venham a ser criadas por lei ou regulamento.

Artigo 2.º — O Agente Fiscal de Rendas sujeita-se à prestação de, no mínimo, 40 (quarenta) horas e, no máximo, 48 (quarenta e oito) horas semanais de trabalho, bem assim, quando estabelecido, ao sistema de rodízio de períodos diurnos e noturnos.

Parágrafo único — O comparecimento ao trabalho será obrigatório aos sábados, domingos e feriados, quando houver escala de serviço, garantido o descanso semanal de 24 horas (vinte e quatro) horas consecutivas.

Artigo 3.º — Ao Agente Fiscal de Rendas é vedado o exercício de outra atividade pública, bem como o exercício das seguintes atividades privadas:

I — a exercida na qualidade de empregado, profissional liberal, trabalhador autônomo, corretor ou representante;

II — a decorrente de participação na gerência ou administração de sociedades civis, empresas comerciais, industriais, financeiras e prestadoras de serviços, bem como de qualquer forma de atividade comercial ou industrial.

§ 1.º — Não se compreendem nas proibições deste artigo:

1. a atividade referente ao magistério e à difusão cultural;
2. a atividade resultante de função ou mandato em sociedade civil ou fundação que não aufera lucros e tenha comprovado objetivo filantrópico, cultural, científico, associativo, recreativo ou esportivo;
3. a qualidade de acionista, sócio quotista ou comanditário em empresas comerciais, financeiras, industriais, prestadoras de serviços ou sociedades civis com fins lucrativos;
4. a atividade pública decorrente de:
 - a) nomeação para cargo de provimento em comissão, inclusive na esfera do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios;
 - b) designação para prestar serviços ao Gabinete do Governador do Estado ou junto aos órgãos da Secretaria da Fazenda;
 - c) designação para exercer, inclusive em substituição, cargos de direção e chefia do Quadro da Secretaria da Fazenda;
 - d) designação ou nomeação para o exercício de função diretiva ou cargo eletivo, em autarquias do Estado ou em sociedades nas quais o Estado seja acionista majoritário;
 - e) designação ou nomeação, como membro de órgão de deliberação coletiva, do Poder Executivo do Estado;
 - f) designação para o exercício de funções ou para o desempenho de missões de interesse público, devidamente comprovado em representação fundamentada do Secretário da Fazenda, com prévia e expressa autorização do Governador;
 - g) exercício simultâneo de cargo ou função que, nos termos da lei, não constitua acumulação;
 - h) encargos, não remunerados, no âmbito da Secretaria da Fazenda, ainda que com prejuízo do exercício normal do cargo ou função.

§ 2.º - A violação do disposto neste artigo, apurada em processo disciplinar, sujeitará o infrator à pena de suspensão de, no mínimo, 30 (trinta) dias e, na reincidência, de demissão do cargo.

§ 3.º - Entendem-se por atividades referentes à difusão cultural aquelas que se destinam a difundir idéias, conhecimentos e informações, inclusive por meio de obras de arte e do jornalismo.

Artigo 24 - A promoção por merecimento far-se-á mediante a avaliação de cursos e trabalhos, relacionadas com a fiscalização e a administração tributária, serviços relevantes prestados à coletividade, trabalhos que contribuam para o incremento da arrecadação tributária ou aperfeiçoem os sistemas de fiscalização e controle, obedecidas as demais exigências que venham a ser estabelecidas na legislação.

LEI DO ICMS NO ESTADO DE SÃO PAULO

(Lei Estadual No. 6.374 de 01/03/1989)

Artigo 72 - A fiscalização compete, privativamente, aos Agentes Fiscais de Rendas que, no exercício de suas funções, deverão, obrigatoriamente, exibir ao contribuinte documento de identidade funcional fornecido pela Secretaria da Fazenda.

Artigo 73 - As atividades da Secretaria da Fazenda e de seus Agentes Fiscais, dentro de sua área de competência e jurisdição, terão precedência sobre os demais setores da Administração Pública.

Artigo 75 - Não podem embaraçar a ação fiscalizadora e, mediante notificação escrita, são obrigados a exibir os impressos, os documentos, os livros, os programas e os arquivos magnéticos relacionados com o imposto e a prestar informações solicitadas pelo fisco:

I - as pessoas inscritas ou obrigadas à inscrição no cadastro de contribuintes ou que tomem parte nas operações ou prestações sujeitas ao imposto;

II - os que, embora não contribuintes, prestem serviços a pessoas sujeitas a inscrição no cadastro de contribuintes do imposto;

III - os serventuários da Justiça;

IV - os funcionários públicos e os servidores do Estado, os servidores de empresas públicas, de sociedades em que o estado seja acionista majoritário, de sociedades de economia mista ou de fundações;

V - as empresas de transporte de âmbito municipal e os proprietários de veículos que façam do transporte profissão lucrativa e que não sejam contribuintes do imposto;

VI - os bancos, as instituições financeiras, os estabelecimentos de crédito em geral, as empresas seguradoras e as empresas de "leasing" ou arrendamento mercantil;

VII - os síndicos, os comissários e os inventariantes;

VIII - os leiloeiros, os corretores, os despachantes e os liquidantes;

IX - as empresas de administração de bens.

§ 1º - A obrigação prevista neste artigo, ressalvada a exigência de prévia autorização judicial, não abrange a prestação de informações quanto a fatos sobre os quais o informante esteja legalmente obrigado a observar segredo em razão de cargo, ofício, função, ministério, atividade ou profissão.

§ 2º - A pessoa que estiver portando mercadorias, com indícios de tê-la adquirido em estabelecimento comercial ou industrial em momento imediatamente anterior, poderá ser instada pela fiscalização a apresentar o documento fiscal emitido pelo estabelecimento, conforme dispuser o regulamento.

Artigo 76 - As empresas seguradoras, as empresas de "leasing" ou de arrendamento mercantil, os bancos, as instituições financeiras e outros estabelecimentos de crédito são obrigados a franquear à fiscalização o exame de contratos, duplicatas e triplicatas, promissórias rurais ou outros documentos que se relacionem com o imposto.

Artigo 77 - Ficam sujeitos à apreensão os bens e mercadorias que constituam prova material de infração à legislação tributária.

§ 1º - A apreensão pode ser feita, ainda, nos seguintes casos:

1 - quando transportadas ou encontradas mercadorias sem as vias dos documentos fiscais ou de qualquer outro documento exigido pela legislação, que devam acompanhá-las, inclusive na hipótese do § 2º do artigo 75, ou quando encontradas em local diverso do indicado na documentação fiscal;

2 - quando haja evidência de fraude, relativamente aos documentos que as acompanhem no seu transporte;

3 - quando estejam em poder de contribuinte que não prove a regularidade de sua inscrição no cadastro de contribuintes;

4 - quando estejam em poder de contribuinte habitualmente inadimplente com o recolhimento do imposto, conforme disposto em regulamento.

§ 2º - Havendo prova ou suspeita fundada de que o bem ou mercadoria que objetive a comprovação da infração se encontre em residência particular ou em outro local a que a fiscalização não tenha livre acesso, devem ser promovidas buscas e apreensões judiciais, sem prejuízo das medidas necessárias para evitar sua remoção sem anuência do fisco.

Artigo 78 - Podem ainda ser apreendidos livros, documentos, impressos, papéis, programas e arquivos magnéticos com a finalidade de comprovar infração à legislação tributária.

Parágrafo único - Da apreensão administrativa deve ser lavrado termo, assinado pelo detentor ou, na sua ausência ou recusa, por duas testemunhas e, ainda, sendo o caso, pelo depositário designado pela autoridade que faça a apreensão. (O art. 79 passou a constituir este parágrafo, conforme inciso XXVI do art. 1º da Lei 10.619, de 19-7-00 - DOE 20-7-00)

Artigo 79- Tratando-se de programa e arquivo magnético, residentes ou não no equipamento eletrônico de processamento de dados, a seleção e eventual cópia deles, para fins de procedimento fiscal, bem como eventual deslacrção que anteceder essas atividades, far-se-ão na presença do titular do estabelecimento ou seu preposto e/ou diante de testemunhas qualificadas. (Redação dada pelo inciso XXVI do art. 1º da Lei 10.619, de 19-7-00 - DOE 20-7-00)

Artigo 80 - O bem apreendido deve ser depositado em repartição pública ou, a juízo da autoridade que tenha feito a apreensão, em mãos do próprio detentor, ou de terceiro, se idôneos.

Artigo 81 - A devolução do bem, livro, documento, impresso, papel, programa e arquivo magnético apreendidos somente pode ser feita se, a critério do fisco, não prejudicar a comprovação da infração.

§ 1º - Quando o livro, documento, impresso, papel, programa e arquivo magnético devam permanecer retidos, a autoridade fiscal pode determinar, a pedido do interessado, que deles se extraia, total ou parcialmente, cópia autêntica para entregar ao contribuinte, retendo os originais, sendo facultada a cobrança de retribuição pelo custo.

§ 2º - A devolução de mercadoria somente pode ser autorizada se o interessado, dentro de 5 (cinco) dias contados da apreensão, exibir elementos que comprovem o pagamento do imposto devido ou, conforme o caso, a regularidade da situação do contribuinte ou da mercadoria perante o fisco, após o pagamento das despesas de apreensão. § 3º - Sendo a mercadoria de rápida deterioração, o prazo deve ser de 48 (quarenta e oito) horas, salvo se outro, menor, for fixado no termo de apreensão, à vista do estado ou natureza da mercadoria.

§ 4º - O risco do perecimento natural ou da perda de valor da coisa apreendida é do proprietário ou do detentor no momento da apreensão.

Artigo 82 - Findo o prazo previsto para a devolução da mercadoria, deve ser iniciado o procedimento destinado a levá-la à venda em leilão público para pagamento do imposto, da multa, juros, correção monetária e da despesa de apreensão.

Parágrafo único - A mercadoria, após avaliada pela repartição fiscal, deve ser distribuída a casas ou instituições de beneficência:

1 - se de rápida deterioração, após o decurso do prazo previsto no § 3º do artigo anterior;

2 - se o valor da avaliação for inferior ao do custo do leilão, acrescido das despesas de apreensão.

Artigo 83 - A liberação da mercadoria apreendida pode ser promovida até o momento da realização do leilão ou da distribuição, desde que o interessado deposite importância equivalente à totalidade do débito.

§ 1º - Se o interessado na liberação for contribuinte com estabelecimento fixo localizado neste Estado, o depósito pode ser substituído por garantia idônea, real ou fidejussória.

§ 2º - A mercadoria somente pode ser devolvida ou liberada mediante recibo passado pela pessoa cujo nome figure no termo de apreensão como seu proprietário ou detentor, ressalvados os casos de mandato escrito e de prova inequívoca da propriedade feita por outrem.

Artigo 84 - A importância depositada para liberação da mercadoria apreendida ou o produto de sua venda em leilão deve ficar em poder do fisco até o término do processo administrativo; findo este, da referida importância deve ser deduzido o valor total do débito, devolvendo-se o saldo, se houver, ao interessado com seu valor atualizado; se o saldo for devedor, prosseguir-se-á na cobrança.

Artigo 84-A - A autoridade fiscal pode desconsiderar atos ou negócios jurídicos praticados com a finalidade de dissimular a ocorrência do fato gerador do tributo ou a natureza dos elementos constitutivos da obrigação tributária. (Acrescentado o art. 84-A pelo inciso II do art. 2º da Lei 11.001 de 21-12-2001; DOE 22-12-2001; efeitos a partir de 22-12-2001)

LEI DA PROTEÇÃO E DEFESA DO USUÁRIO DO SERVIÇO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - Lei Estadual No. 10.294 de 20/04/1999

Artigo 3º - São direitos básicos do usuário de serviço público no Estado de São Paulo:

I - a informação;

II - a qualidade na prestação do serviço;

III - o controle adequado do serviço público.

Artigo 4º - O usuário tem o direito de obter informações precisas sobre:

I - o horário de funcionamento das unidades administrativas;

II - o tipo de atividade exercida em cada órgão, sua localização exata e a indicação do responsável pelo atendimento ao público;

III - os procedimentos para acesso a exames, formulários e outros dados necessários à prestação do serviço;

IV - a autoridade ou o órgão encarregado de receber queixas, reclamações ou sugestões;

V - a tramitação dos processos administrativos em que figure como interessado;

VI - as decisões proferidas e respectiva motivação, inclusive opiniões divergentes, constantes de processo administrativo em que figure como interessado.

§ 1º - O direito à informação será sempre assegurado, salvo nas hipóteses de sigilo previstas na Constituição Federal.

§ 2º - A notificação, a intimação ou o aviso relativos à decisão administrativa, que devam ser formalizados por meio de publicação no órgão oficial, somente serão feitos a partir do dia em que o respectivo processo estiver disponível para vista do interessado, na repartição competente.

Artigo 5º - Para assegurar o direito à informação previsto no artigo 4º, o prestador de serviço público deve oferecer aos usuários acesso a:

I - atendimento pessoal, por telefone ou outra via eletrônica;

II - informação computadorizada, sempre que possível; III - banco de dados referentes à estrutura dos prestadores de serviço;

IV - informações demográficas e econômicas acaso existentes, inclusive mediante divulgação pelas redes públicas de comunicação;

V - programa de informações, integrante do Sistema Estadual de Defesa do Usuário de Serviços Públicos - SEDUSP, a que se refere o artigo 28;

VI - minutas de contratos - padrão redigidas em termos claros, com caracteres ostensivos e legíveis, de fácil compreensão;

VII - sistemas de comunicação visual adequados, com a utilização de cartazes, indicativos, roteiros, folhetos explicativos, crachás, além de outros;

VIII - informações relativas à composição das taxas e tarifas cobradas pela prestação de serviços públicos, recebendo o usuário, em tempo hábil, cobrança por meio de documento contendo os dados necessários à exata compreensão da extensão do serviço prestado;

IX - banco de dados, de interesse público, contendo informações quanto a gastos, licitações e contratações, de modo a permitir acompanhamento e maior controle da utilização dos recursos públicos por parte do contribuinte.

Artigo 6º - O usuário faz jus à prestação de serviços públicos de boa qualidade.

Artigo 7º - O direito à qualidade do serviço exige dos agentes públicos e prestadores de serviço público:

I - urbanidade e respeito no atendimento aos usuários do serviço;

II - atendimento por ordem de chegada, assegurada prioridade a idosos, grávidas, doentes e deficientes físicos;

III - igualdade de tratamento, vedado qualquer tipo de discriminação;

IV - racionalização na prestação de serviços;

V - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de exigências, obrigações, restrições e sanções não previstas em lei ;

VI - cumprimento de prazos e normas procedimentais;

VII - fixação e observância de horário e normas compatíveis com o bom atendimento do usuário;

VIII - adoção de medidas de proteção à saúde ou segurança dos usuários;

IX - autenticação de documentos pelo próprio agente público, à vista dos originais apresentados pelo usuário, vedada a exigência de reconhecimento de firma, salvo em caso de dúvida de autenticidade;

X - manutenção de instalações limpas, sinalizadas, acessíveis e adequadas ao serviço ou atendimento;

XI - observância dos Códigos de Ética aplicáveis às várias categorias de agentes públicos.

Parágrafo único - O planejamento e o desenvolvimento de programas de capacitação gerencial e tecnológica, na área de recursos humanos, aliados à utilização de equipamentos modernos, são indispensáveis à boa qualidade do serviço público.

Artigo 8º - O usuário tem direito ao controle adequado do serviço.

§ 1º - Para assegurar o direito a que se refere este artigo, serão instituídas em todos os órgãos e entidades prestadores de serviços públicos no Estado de São Paulo:

a) Ouvidorias;

b) Comissões de Ética.

§ 2º - Serão incluídas nos contratos ou atos, que tenham por objeto a delegação, a qualquer título, dos serviços públicos a que se refere esta lei, cláusulas ou condições específicas que assegurem a aplicação do disposto no § 1º deste artigo.

Artigo 9º - Compete à Ouvidoria avaliar a procedência de sugestões, reclamações e denúncias e encaminha-las às autoridades competentes, inclusive à Comissão de Ética, visando à:

I - melhoria dos serviços públicos;

II - correção de erros, omissões, desvios ou abusos na prestação dos serviços públicos;

III - apuração de atos de improbidade e de ilícitos administrativos;

IV - prevenção e correção de atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta lei;

V - proteção dos direitos dos usuários;

VI - garantia da qualidade dos serviços prestados.

Parágrafo único - As Ouvidorias apresentarão à autoridade superior, que encaminhará ao Governador, relatório semestral de suas atividades, acompanhado de sugestões para o aprimoramento do serviço público.

Artigo 10 - Cabe às Comissões de Ética conhecer das consultas, denúncias e representações formuladas contra o servidor público, por infringência a princípio ou norma ético - profissional, adotando as providências cabíveis

CÓDIGO DE DIREITOS, GARANTIAS E OBRIGAÇÕES DO CONTRIBUINTE NO ESTADO DE SÃO PAULO

(Lei Complementar Estadual No. 939 de 03/04/2003)

Artigo 1º - Este Código regula os direitos, garantias e obrigações do contribuinte do Estado de São Paulo.

Artigo 2º - São objetivos do Código:

I - promover o bom relacionamento entre o fisco e o contribuinte, baseado na cooperação, no respeito mútuo e na parceria, visando a fornecer ao Estado os recursos necessários ao cumprimento de suas atribuições;

II - proteger o contribuinte contra o exercício abusivo do poder de fiscalizar, de lançar e de cobrar tributo instituído em lei;

III - assegurar a ampla defesa dos direitos do contribuinte no âmbito do processo administrativo-fiscal em que tiver legítimo interesse;

IV - prevenir e reparar os danos decorrentes de abuso de poder por parte do Estado na fiscalização, no lançamento e na cobrança de tributos de sua competência;

V - assegurar a adequada e eficaz prestação de serviços gratuitos de orientação aos contribuintes;

VI - assegurar uma forma lícita de apuração, declaração e recolhimento de tributos previstos em lei,

bem como a manutenção e apresentação de bens, mercadorias, livros, documentos, impressos, papéis, programas de computador ou arquivos eletrônicos a eles relativos;
VII - assegurar o regular exercício da fiscalização.

Artigo 3º - Para efeito do disposto neste Código, contribuinte é a pessoa natural ou jurídica a quem a lei determine o cumprimento de obrigação tributária.

Parágrafo único - Aplicam-se também, no que couber, as disposições deste Código a qualquer pessoa, física ou jurídica, privada ou pública que, mesmo não sendo contribuinte, relacionar-se com a Administração Pública em sua atividade de fiscalização e cobrança de tributos.

CAPÍTULO II

Dos Direitos, Garantias e Obrigações do Contribuinte

Artigo 4º - São direitos do contribuinte:

- I - o adequado e eficaz atendimento pelos órgãos e unidades da Secretaria da Fazenda;
- II - a igualdade de tratamento, com respeito e urbanidade, em qualquer repartição pública do Estado;
- III - a identificação do servidor nas repartições públicas e nas ações fiscais;
- IV - o acesso a dados e informações, pessoais e econômicas, que a seu respeito constem em qualquer espécie de fichário ou registro, informatizado ou não, dos órgãos da Administração Tributária;
- V - a eliminação completa do registro de dados falsos ou obtidos por meios ilícitos;
- VI - a retificação, complementação, esclarecimento ou atualização de dados incorretos, incompletos, dúbios ou desatualizados;
- VII - a obtenção de certidão sobre atos, contratos, decisões ou pareceres constantes de registros ou autos de procedimentos de seu interesse em poder da Administração Pública, salvo se a informação solicitada estiver protegida por sigilo, observada a legislação pertinente;
- VIII - a efetiva educação tributária e a orientação sobre procedimentos administrativos;
- IX - a apresentação de ordem de fiscalização ou outro ato administrativo autorizando a execução de auditorias fiscais, coleta de dados ou quaisquer outros procedimentos determinados pela administração tributária, observado o disposto no artigo 9º;
- X - o recebimento de comprovante descritivo dos bens, mercadorias, livros, documentos, impressos, papéis, programas de computador ou arquivos eletrônicos entregues à fiscalização ou por ela apreendidos;
- XI - a recusa a prestar informações por requisição verbal, se preferir notificação por escrito;
- XII - a faculdade de cumprir as obrigações acessórias relativas à prestação de informações previstas na legislação, bem como as notificações relativas à prestação de informações ou ao fornecimento de registros fiscais e contábeis, mediante o envio de arquivos eletrônicos a endereços virtuais da Secretaria da Fazenda criados especialmente para essa finalidade, segundo a disciplina pertinente;
- XIII - a informação sobre os prazos de pagamento e reduções de multa, quando autuado;
- XIV - a não-obrigatoriedade de pagamento imediato de qualquer autuação e o exercício do direito de defesa, se assim o desejar;
- XV - a faculdade de se comunicar com seu advogado ou entidade de classe quando sofrer ação fiscal, sem prejuízo da continuidade desta;
- XVI - a ciência formal da tramitação de processo administrativo-fiscal de que seja parte, a vista do mesmo na repartição fiscal e a obtenção de cópias dos autos, mediante ressarcimento dos custos da reprodução;
- XVII - vetado;
- XVIII - a preservação, pela administração tributária, do sigilo de seus negócios, documentos e operações, exceto nas hipóteses previstas na lei;
- XIX - o encaminhamento, sem qualquer ônus, de petição contra ilegalidade ou abuso de poder ou para defesa de seus direitos;
- XX - o ressarcimento por danos causados por agente da Administração Tributária, agindo nessa qualidade;

XXI - obter convalidação, com efeitos retroativos, de ato praticado pela Administração Fazendária que apresentar defeito sanável ou erro notoriamente escusável, salvo quando dela resultar lesão ao interesse público e desde que haja o pagamento integral do tributo, se devido, que ficará sujeito à incidência de correção monetária, ou outra forma de atualização, e dos demais acréscimos previstos na legislação.

§ 1º - O direito de que trata o inciso XIX poderá ser exercido por entidade associativa, quando expressamente autorizada por seu estatuto, ou sindicato, em defesa dos interesses coletivos ou individuais de seus membros.

§ 2º - A convalidação a que se refere o inciso XXI poderá se dar por iniciativa da própria Administração Fazendária.

Artigo 5º - São garantias do contribuinte:

I - a exclusão da responsabilidade pelo pagamento de tributo e de multa não previstos em lei;

II - a faculdade de corrigir obrigação tributária, antes de iniciado o procedimento fiscal, mediante prévia autorização do fisco e observada a legislação aplicável, em prazo compatível e razoável;

III - a presunção relativa da verdade nos lançamentos contidos em seus livros e documentos contábeis ou fiscais, quando fundamentados em documentação hábil;

IV - a obediência aos princípios do contraditório, da ampla defesa e da duplicidade de instância no contencioso administrativo-tributário, assegurada, ainda, a participação paritária dos contribuintes no julgamento do processo na instância colegiada;

V - a liquidação antecipada, total ou parcial, do crédito tributário parcelado, com redução proporcional dos juros e demais acréscimos incidentes sobre a parcela remanescente;

VI - a fruição de benefícios e incentivos fiscais ou financeiros, bem como o acesso a linhas oficiais de crédito e a participação em licitações, independentemente da existência de processo administrativo ou judicial pendente, em matéria tributária, sem prejuízo do disposto no artigo 206 do Código Tributário Nacional;

VII - o restabelecimento da espontaneidade para sanar irregularidades relacionadas com o cumprimento de obrigação pertinente ao imposto caso a auditoria fiscal não esteja concluída no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data em que ocorrer a entrega à autoridade fiscal da totalidade das informações, livros, documentos, impressos, papéis, programas de computador ou arquivos eletrônicos solicitados;

VIII - a inexigibilidade de visto em documento de arrecadação utilizado para o pagamento de tributo fora do prazo.

§ 1º - Quando a correção de obrigação tributária a que se refere o inciso II implicar em reconstituição da escrituração fiscal, o prazo para tal correção não será inferior a 60 (sessenta) dias.

§ 2º - O disposto no inciso VII aplica-se somente aos casos em que a conclusão dos trabalhos fiscais dependa exclusivamente das informações constantes nos elementos apresentados, tornando desnecessárias outras verificações.

§ 3º - O prazo fixado no inciso VII poderá ser prorrogado por mais 90 (noventa) dias, mediante requisição fundamentada do Agente Fiscal de Rendas responsável pelos trabalhos à autoridade que determinou a sua realização.

Artigo 6º - São obrigações do contribuinte:

I - o tratamento, com respeito e urbanidade, aos funcionários da administração fazendária do Estado;

II - a identificação do titular, sócio, diretor ou representante nas repartições administrativas e fazendárias e nas ações fiscais;

III - o fornecimento de condições de segurança e local adequado em seu estabelecimento, para a execução dos procedimentos de fiscalização;

IV - a apuração, declaração e recolhimento do imposto devido, na forma prevista na legislação;

V - a apresentação em ordem, quando solicitados, no prazo estabelecido na legislação, de bens, mercadorias, informações, livros, documentos, impressos, papéis, programas de computador ou

arquivos eletrônicos;

VI - a manutenção em ordem, pelo prazo previsto na legislação, de livros, documentos, impressos e registros eletrônicos relativos ao imposto;

VII - a manutenção junto à repartição fiscal de informações cadastrais atualizadas relativas ao estabelecimento, titular, sócios ou diretores.

Parágrafo único - Relativamente ao inciso VII, tomando conhecimento de verdade diversa da consignada nos registros sobre o contribuinte, a autoridade fiscal pode efetuar de ofício a alteração da informação incorreta, incompleta, dúbia ou desatualizada.

Artigo 7º - Os direitos, garantias e obrigações previstos neste Código não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções, da legislação ordinária, de regulamentos ou outros atos normativos expedidos pelas autoridades competentes, bem como os que derivem da analogia e dos princípios gerais do direito.

CAPÍTULO III

Dos Deveres da Administração Fazendária

Artigo 8º - A Administração Tributária atuará em obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, interesse público, eficiência e motivação dos atos administrativos.

Artigo 17 - A constatação de prática de ato ilegal por parte dos órgãos fazendários não afastará a responsabilidade funcional da autoridade que àquele tenha dado causa, ainda que agindo por delegação de competência.

Artigo 18 - Cabe à Secretaria da Fazenda:

I - implantar no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da data de publicação desta lei, um serviço gratuito e permanente de orientação e informação ao contribuinte;

II - realizar, anualmente, no âmbito da Casa Civil, campanha educativa com o objetivo de orientar o contribuinte sobre seus direitos e deveres;

III - implantar programa permanente de educação tributária, bem como programa permanente de treinamento para os servidores das áreas de arrecadação e fiscalização.

Artigo 19 - A Secretaria da Fazenda não emitirá ordem de fiscalização ou outro ato administrativo autorizando quaisquer procedimentos fiscais fundamentados exclusivamente em denúncia anônima quando:

I - não for possível identificar com absoluta segurança o contribuinte supostamente infrator;

II - for genérica ou vaga em relação à infração supostamente cometida;

III - não estiver acompanhada de indícios de autoria e de comprovação da prática da infração;

IV - deixe transparecer objetivo diverso do enunciado, tal como vingança pessoal do denunciante ou tentativa de prejudicar concorrente comercial;

V - referir-se a operação de valor monetário indefinido ou reduzido, assim conceituada aquela que resulte em supressão de imposto de valor estimado inferior a 100 (cem) Unidades Fiscais do Estado de São Paulo - UFESPs.

Artigo 20 - A Secretaria da Fazenda não executará procedimento fiscal quando os custos claramente superem a expectativa do correspondente benefício tributário.

LEI DO ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

(Lei Estadual No. 12.250 de 09/02/2006)

Artigo 1.º – Fica vedado o assédio moral no âmbito da administração pública estadual direta, indireta e fundações públicas, submetendo servidor a procedimentos repetitivos que impliquem em violação de sua dignidade ou, por qualquer forma, que o sujeitem a condições de trabalho humilhantes ou degradantes.

Artigo 2.º – Considera-se assédio moral para os fins de que trata a presente Lei, toda ação, gesto ou palavra, praticada de forma repetitiva por agente, servidor, empregado, ou qualquer pessoa que, abusando da autoridade que lhe confere suas funções, tenha por objetivo ou efeito atingir a auto-estima e a autodeterminação do servidor, com danos ao ambiente de trabalho, ao serviço prestado ao público e ao próprio usuário, bem como à evolução, à carreira e à estabilidade funcionais do servidor, especialmente:

I – determinando o cumprimento de atribuições estranhas ou de atividades incompatíveis com o cargo que ocupa, ou em condições e prazos inexecutáveis;

II – designando para o exercício de funções triviais o exercente de funções técnicas, especializadas, ou aquelas para as quais, de qualquer forma, exijam treinamento e conhecimento específicos;

III – apropriando-se do crédito de idéias, propostas, projetos ou de qualquer trabalho de outrem;

Parágrafo único – Considera-se também assédio moral as ações, gestos e palavras que impliquem:

1 – em desprezo, ignorância ou humilhação ao servidor, que o isolem de contatos com seus superiores hierárquicos e com outros servidores, sujeitando-o a receber informações, atribuições, tarefas e outras atividades somente através de terceiros;

2 – na sonegação de informações que sejam necessárias ao desempenho de suas funções ou úteis a sua vida funcional;

3 – na divulgação de rumores e comentários maliciosos, bem como na prática de críticas reiteradas ou na de subestimação de esforços, que atinjam a dignidade do servidor;

4 – na exposição do servidor a efeitos físicos ou mentais adversos, em prejuízo de seu desenvolvimento pessoal e profissional.

Artigo 3.º – Todo ato resultante de assédio moral é nulo de pleno direito.

Artigo 4.º – O assédio moral praticado pelo agente, servidor, empregado ou qualquer pessoa que exerça função de autoridade nos termos desta Lei, é infração grave e sujeitará o infrator às seguintes penalidades:

I – advertência;

II – suspensão;

III – demissão.

Artigo 5.º – Por provocação da parte ofendida, ou de ofício pela autoridade que tiver conhecimento da prática de assédio moral, será promovida sua imediata apuração, mediante sindicância ou processo administrativo.

Parágrafo único – Nenhum servidor poderá sofrer qualquer espécie de constrangimento ou ser sancionado por ter testemunhado atitudes definidas neste artigo ou por tê-las relatado.

Artigo 6.º – Fica assegurado ao servidor acusado da prática de assédio moral direito de ampla defesa das acusações que lhe forem imputadas, nos termos das normas específicas de cada órgão da administração ou fundação, sob pena de nulidade.

Artigo 7.º – Os órgãos da administração pública estadual direta, indireta e fundações públicas, na pessoa de seus representantes legais, ficam obrigados a tomar as medidas necessárias para prevenir o assédio moral, conforme definido na presente Lei.

Parágrafo único – Para os fins de que trata este artigo serão adotadas, dentre outras, as seguintes medidas :

1 – o planejamento e a organização do trabalho:

a) levará em consideração a autodeterminação de cada servidor e possibilitará o exercício de sua responsabilidade funcional e profissional;

b) dará a ele possibilidade de variação de atribuições, atividades ou tarefas funcionais;

c.) assegurará ao servidor oportunidade de contatos com os superiores hierárquicos e outros servidores, ligando tarefas individuais de trabalho e oferecendo a ele informações sobre exigências do serviço e resultados;

d) garantirá a dignidade do servidor.

2 – o trabalho pouco diversificado e repetitivo será evitado, protegendo o servidor no caso de variação de ritmo de trabalho;

3 – as condições de trabalho garantirão ao servidor oportunidades de desenvolvimento funcional e profissional no serviço.

CÓDIGO DE POSTURA E CONDUTA ÉTICO-PROFISSIONAL DOS AGENTES FISCAIS DE RENDAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

O presente anteprojeto de Código de Ética foi elaborado pelo Grupo Executivo da Equipe do Código de Ética do Programa Fisco e Cidadania, composto dos seguintes Agentes Fiscais de Rendas:

1. GERVÁSIO ANTÔNIO CONSOLARO – Delegado Regional Tributário da DRT-09 - ARAÇATUBA
2. HÉLIO MARTINS FONTES FILHO – Fiscalização Direta de Tributos da DRT-16 - JUNDIAÍ
3. JOÃO ZANA – Inspetor Fiscal da DRT-15 – ARARAQUARA
4. JOSÉ ROBERTO ROTTA – Inspetor Fiscal da DRT-06 – RIBEIRÃO PRETO
5. LAURO KUESTER MARIN – Coordenador de Equipe da DRTC-III – CAPITAL
6. MARIZA GRELLA VIEIRA – Assistente Fiscal da DRT-05 – CAMPINAS
7. PAULO ROBERTO DE CAMPOS CARDOSO – Assistente Fiscal da DRT-09-ARAÇATUBA
8. RUBENS CRESCENTI AULICINO – Assistente Fiscal da DRT-02 – LITORAL
9. VALDIR GARCIA – Assistente Fiscal da FAZESP.

Principais fontes consultadas na elaboração do Código:

1. Código de Ética de La Funcion Publica de La Republica Argentina – Decreto 41/99 de 27/01/1999.
2. Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal da República Federativa do Brasil – Decreto No. 1.171 de 22/06/1994.
3. Normas de Conduta para a Vida Pública – tradução do texto “Standards in public life. London: HMSO, 1995” – Primeiro Relatório da Comissão sobre Normas de Conduta para a Vida Pública da Câmara dos Comuns do Reino Unido – Cadernos ENAP – Fundação Escola Nacional de Administração Pública.
4. Modelo de Código de Conduta Del CIAT – Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – Buenos Aires – 21/04/2005.
5. Código de Ética Médica – Resolução CFM No. 1.246 de 08/01/1988.
6. Código de Ética dos Servidores do Grupo Ocupacional Fisco da Secretaria da Fazenda da Bahia – Lei No. 8.597 de 28/04/2003.
7. Anteprojeto de Lei Orgânica do Fisco Estadual de São Paulo – elaborado por comissão da AFRESP/SINAFRESP.
8. Anteprojeto do Código de Ética para os Membros do Ministério Público da União e dos Estados, do Conselho Nacional do Ministério Público da República Federativa do Brasil.
9. Palestra de Mauro Sérgio Bogéa Soares – Secretário Executivo da Comissão de Ética Pública da Presidência da República do Brasil – proferida em 13/09/2005, sobre o tema “Ética nas Organizações”, no edifício-sede da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.
10. Dicionário Jurídico – Maria Helena Diniz – Editora Saraiva – 1998.
11. Dicionário da Língua Portuguesa – Aurélio Buarque de Holanda Ferreira – Editora Nova Fronteira – 15ª. Impressão.
12. Ética – texto do Prof. José Roberto Goldin , de 24/08/2003 – Núcleo Interdisciplinar de Bioética – Grupos de Pesquisa CNPq.
13. Convite à Filosofia – Marilena Chauí – Ed. Ática – 2.000.
14. Ética – texto da Secretaria de Educação Fundamental do MEC – PNUD/UNESCO/FNDE.
15. O Direito Quântico - Goffredo Telles Júnior – Max Limonad Ltda. – 1985.
16. Constituição da República Federativa do Brasil de 05/10/1988.
17. Código Tributário Nacional – Lei Federal No. 5.172 de 25/10/1966.
18. Código Penal Brasileiro – Decreto-Lei No. 2.848 de 07/12/1940.
19. Lei das Contravenções Penais – Decreto-Lei No. 3.688 de 03/10/1941.
20. Constituição do Estado de São Paulo de 05/10/1989.

21. Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo – Lei Estadual No. 10.261 de 28/10/1968.
22. Lei que Regula o Regime de Trabalho e a Remuneração dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo – Lei Complementar Estadual No. 567 de 20/07/1988.
23. Lei do ICMS no Estado de São Paulo – Lei Estadual No. 6374 de 01/03/1989.
24. Lei da Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público do Estado de São Paulo – Lei Estadual No. 10.294 de 20/04/1999.
25. Lei da Corregedoria da Fiscalização Tributária – CORCAT – Lei Complementar Estadual No. 911 de 03/01/2002.
26. Código de Direitos, Garantias e Obrigações do Contribuinte no Estado de São Paulo – Lei Complementar Estadual No. 939 de 03/04/2003.
27. Lei do Assédio Moral na Administração Pública Estadual – Lei Estadual No. 12.250 de 09/02/2006.
28. Declaração Universal dos Direitos do Homem – Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas de 10/12/1948.
29. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão - Assembléia Nacional da França de 26/08/1789.

Anexo II

Código de Ética da Secretaria da Fazenda do

Estado de São Paulo

Resolução SF - 51, de 20-9-2007

Institui o Código de Ética da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo

O Secretário da Fazenda resolve:

Artigo 1º - Fica instituído no âmbito da Secretaria da Fazenda, o presente Código de Ética, anexo integrante desta resolução, que deverá ser cumprido e observado por todos os servidores.

Artigo 2º - Esta Resolução entrará em vigor na data da sua publicação.

ANEXO À RESOLUÇÃO SF - 51, de 20-9-2007

CÓDIGO DE ÉTICA DA SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Capítulo I

Das Normas Gerais

Seção I

Dos Objetivos

Art. 1º. Este Código tem por objetivos:

- I.** firmar compromisso entre a sociedade, os servidores e a administração da Secretaria da Fazenda pela salvaguarda da ética;
- II.** contribuir para o aperfeiçoamento dos padrões éticos desta Secretaria;
- III.** indicar os princípios e normas de conduta que devem inspirar o exercício da função pública;
- IV.** constituir mecanismo para o esclarecimento de dúvidas quanto à conduta ética do servidor desta Secretaria.

Parágrafo único. Para efeitos deste Código, são considerados servidores: os servidores públicos em exercício nesta Secretaria, os ocupantes de cargos em comissão, os funcionários ou empregados requisitados ou cedidos de outros órgãos públicos, os estagiários, os prestadores de serviços e todos aqueles que, por força de lei, contrato ou qualquer outro vínculo jurídico, prestem serviços de natureza permanente, temporária ou excepcional, ainda que sem retribuição financeira, direta ou indiretamente vinculados à Secretaria da Fazenda.

Seção II

Dos Princípios

Art. 2º. A Secretaria da Fazenda de São Paulo deve estar integralmente comprometida com a ética e a defesa do interesse público, na afirmação permanente dos princípios institucionais e do respeito cotidiano aos valores da organização.

Capítulo II

Da Administração

Seção I

Do Relacionamento com a Sociedade e com os Contribuintes

Art. 3º. É dever da organização assegurar a transparência de suas atividades, prestando contas à sociedade e fornecendo as informações de sua competência que lhe forem solicitadas, ressalvadas aquelas protegidas por sigilo.

Art. 4º. A administração da Secretaria da Fazenda deve:

- I.** promover a conscientização da sociedade sobre a importância dos tributos e do papel do cidadão para evitar a sonegação;
- II.** promover a conscientização da sociedade sobre a importância do bom uso do dinheiro público e sobre o papel do cidadão no acompanhamento dos gastos;
- III.** orientar os contribuintes, para facilitar-lhes o cumprimento de suas obrigações fiscais;
- IV.** garantir a aplicação, dentro de princípios equânimes e transparentes, das políticas públicas e das leis de gestão fiscal, assegurando à sociedade ampla divulgação e acesso às informações, ressalvado o sigilo previsto em lei;
- V.** providenciar o rápido processamento das solicitações dos usuários de seus serviços, a solução dos litígios e respostas precisas às consultas; dar publicidade e garantia dos direitos dos contribuintes;
- VI.** incentivar a organização a adotar, distribuir e rever, periodicamente, este código de ética.

Seção II

Do Relacionamento com seus Servidores

Art. 5º. A administração da Secretaria da Fazenda deve:

- I. empenhar-se em conhecer sua equipe e suas atividades, reconhecer as aptidões, incentivar a cooperação entre os grupos de trabalho e a participação individual, além de estimular o trabalho, reconhecendo o mérito de cada um;
- II. estimular a abertura de canais de comunicação;
- III. ser transparente e tomar decisões de forma clara;
- IV. incentivar o envolvimento de todos com os princípios e valores da organização, promovendo o espírito de equipe e integração;
- V. eliminar qualquer tipo de discriminação, em razão de cor, sexo, crença, origem, orientação sexual, classe social, idade, incapacidade física ou qualquer outro motivo;
- VI. estimular os servidores a colaborar na adoção de medidas destinadas a eliminar as possíveis irregularidades, os desvios funcionais, a corrupção e o desperdício;
- VII. assegurar a defesa dos legítimos interesses e direitos de seus servidores.

Art. 6º. A administração tem o compromisso de estabelecer clima favorável à realização profissional de seus servidores, em ambiente de trabalho produtivo, saudável e de respeito mútuo, com adequada qualidade de vida.

Art. 7º. Os atos da administração que interfiram diretamente na vida pessoal ou profissional do servidor não deverão ser implementados sem que ele seja previamente comunicado, salvo casos excepcionais previstos legalmente.

Art. 8º. A segurança no trabalho deve ser questão vital para a administração, e, uma vez detectados riscos, providências devem ser tomadas de imediato, oferecendo garantia e proteção máximas ao servidor.

Capítulo III

Dos Direitos e Responsabilidades dos Servidores

Seção I

Dos Direitos

Art. 9º. A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais devem nortear o servidor, sendo seus atos, comportamentos e atitudes direcionados para a preservação do interesse público desta Secretaria.

Art. 10. São direitos do servidor público desta Secretaria, além daqueles previstos estatutariamente:

- I. o exercício de suas atividades dentro dos princípios de honradez e justiça, sem interferências econômicas, políticas ou administrativas que venham a prejudicar o bom andamento do serviço;
- II. o conhecimento dos requisitos e igualdade de acesso às oportunidades de desenvolvimento na carreira;
- III. a liberdade de manifestação, observado o respeito à instituição, às autoridades constituídas e aos demais agentes públicos;
- IV. a igualdade de oportunidade nos sistemas de aferição, avaliação e reconhecimento de desempenho;
- V. a manifestação sobre fatos que possam prejudicar seu desempenho ou sua reputação;
- VI. o sigilo de suas informações de ordem pessoal;
- VII. a atuação em defesa de interesse ou direito legítimo;
- VIII. a disposição de instalações físicas, equipamentos e instrumentos adequados ao exercício de suas atividades, de modo a evitar situações que exponham a sua integridade ou que possam comprometer seu desempenho funcional;
- IX. o pleno conhecimento dos procedimentos, prazos e condições que lhe permitam o mais amplo direito de defesa em qualquer processo disciplinar contra si instaurado.

Seção II

Dos Deveres

Art. 11. São deveres do servidor:

- I. exercer suas atividades profissionais com competência e diligência, trabalhando sempre pelo aprimoramento técnico e pela atualização permanente, em consonância com os objetivos estratégicos da Secretaria;
- II. exercer suas atividades profissionais com rapidez, perfeição e efetividade, principalmente diante de filas, priorizando a resolução de situações procrastinatórias, ou outra espécie de atraso na prestação dos serviços na unidade em que exerça suas atribuições;
- III. ser íntegro e justo, escolhendo sempre a opção melhor e mais vantajosa para o interesse público;
- IV. jamais retardar qualquer prestação de contas a seu cargo, condição essencial da gestão dos bens, direitos e serviços da coletividade;
- V. manter, no ambiente de trabalho, comportamentos pautados por cortesia, respeito, boa vontade, espírito de equipe, lealdade, confiança, assiduidade e ordem, respeitando a capacidade e as limitações individuais;

- VI.** buscar sempre o aperfeiçoamento do processo de comunicação e contato com o público;
- VII.** resistir a todas as pressões de superiores hierárquicos, de contratantes, interessados e outros que visem a obter qualquer favor, benesse ou vantagem indevida, em decorrência de ações imorais, ilegais ou anti-éticas, denunciando-as;
- VIII.** ser assíduo e pontual ao serviço;
- IX.** comunicar imediatamente a seus superiores, por escrito, todo e qualquer ato ou fato contrário ao interesse público;
- X.** manter limpo e em ordem o local de trabalho;
- XI.** participar de estudos e ações que se relacionem com a melhoria do exercício de suas funções, tendo por escopo a realização do bem comum;
- XII.** apresentar-se para o trabalho com aparência e vestimentas adequadas;
- XIII.** facilitar a fiscalização de todos os atos ou serviços por quem de direito;
- XIV.** manter confidencialidade sobre as informações e atividades referentes ao trabalho;
- XV.** respeitar a hierarquia e dar cumprimento às determinações legais;
- XVI.** assumir a responsabilidade pela execução do seu trabalho e pelos pareceres e opiniões profissionais de sua autoria;
- XVII.** compartilhar conhecimentos e informações com os demais servidores, visando o aprimoramento do trabalho;
- XVIII.** buscar a manutenção e a elevação de suas competências e contribuir para a capacitação dos servidores da Secretaria;
- XIX.** comprometer-se com programas de treinamento oficiais visando a formação ou a capacitação profissional, como paradigma de idoneidade e valorização;
- XX.** comunicar quando houver conflito de interesses ou qualquer circunstância ou fato que possa comprometer sua participação em processo decisório;
- XXI.** declarar-se impedido quando suas tarefas envolverem empresas ou entidades cujos sócios titulares, acionistas majoritários, administradores, presidentes ou diretores sejam seus parentes, consangüíneos ou afins, até o terceiro grau;
- XXII.** utilizar os avanços técnicos e científicos ao seu alcance para melhor desempenho no trabalho;
- XXIII.** prestar apoio quando presenciar situações em que outro servidor esteja sofrendo, ou na iminência de sofrer, qualquer forma de coação ou embaraço no desempenho de suas funções.

Seção III

Das Vedações

Art. 12. É vedado ao servidor:

- I.** exercer sua função ou autoridade, assim como usar facilidades, posição e influência, com finalidade estranha ao interesse público, mesmo que observando as formalidades legais e não cometendo violação expressa à lei;
- II.** prejudicar deliberadamente a reputação de outros servidores públicos ou de cidadãos;
- III.** cometer práticas abusivas no ambiente de trabalho, como maus-tratos e assédio sexual ou moral;
- IV.** utilizar o e-mail fornecido pela SEFAZ para assuntos que não sejam pertinentes ao seu trabalho, com especial atenção à questão da segurança da informação;
- V.** iniciar contato, por qualquer meio de comunicação corporativo, como telefones, intranet e internet, para tomar conhecimento de mensagens ou informações de caráter ilegal;
- VI.** disseminar, por qualquer meio de comunicação corporativo, como telefones, intranet e internet, mensagens ou informações de caráter ilegal, discriminatório, pornográfico, de fundo político, ou que não estejam alinhadas com os princípios de conduta fixados neste Código de Ética;
- VII.** ser conivente ou omissivo com erro ou infração a este Código de Ética;
- VIII.** usar de artifícios para procrastinar o exercício regular de direito por qualquer pessoa, causando-lhe dano moral ou material;
- IX.** alterar ou deturpar o teor de documentos que deva encaminhar para providências;
- X.** permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com o público ou com outros servidores;
- XI.** pleitear, solicitar, provocar, sugerir ou receber qualquer tipo de ajuda financeira, gratificação, prêmio, comissão, doação ou vantagem de qualquer espécie, para si, familiares ou qualquer pessoa, para o cumprimento da sua missão ou para influenciar outro servidor público para o mesmo fim;
- XII.** iludir ou tentar iludir qualquer usuário dos serviços públicos;
- XIII.** desviar servidor público para atendimento de interesse particular;
- XIV.** retirar de órgão público, sem estar legalmente autorizado, qualquer documento, ou bem pertencente ao patrimônio público estadual;
- XV.** causar dano a qualquer bem pertencente ao patrimônio público, por descuido ou má vontade;
- XVI.** fazer uso de informações privilegiadas obtidas no âmbito de seu trabalho, em benefício próprio, de parentes, de amigos ou de terceiros;
- XVII.** apresentar-se embriagado ou drogado no trabalho;

XVIII. discriminar pessoas com as quais mantenha contato social ou profissional, em razão de cor, sexo, crença, origem, orientação sexual, classe social, idade, incapacidade física ou mental, ou por qualquer outro motivo;

XIX. aceitar presentes, benefícios ou vantagens de terceiros ofertados em razão de seu cargo ou função, salvo brindes que não tenham valor comercial ou que, sendo distribuídos a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos especiais ou datas comemorativas, de valor inferior a 8 (oito) UFESP;

XX. exercer ativamente ações político-partidárias nas dependências da Secretaria, assim como promover aliciamento para esse fim;

XXI. prestar serviços profissionais a contribuinte de fato ou de direito, direta ou indiretamente, em prejuízo dos interesses do Estado.

Seção IV

Da Formação e da Educação Continuada

Art. 13. A administração da Secretaria da Fazenda deve assegurar aos servidores da Pasta, indistintamente, iguais oportunidades de desenvolvimento de valores, atitudes, conhecimentos e habilidades, por meio de programas de capacitação, observados critérios de seleção.

Art. 14. A administração da Secretaria da Fazenda deve garantir aos servidores da Pasta o conhecimento das disposições deste Código de Ética.

CAPÍTULO IV

Das Normas Específicas

Seção I

Das Vedações ao Agente Fiscal de Rendas do Estado de São Paulo

Art. 15. É vedado ao Agente Fiscal de Rendas:

I. utilizar-se da condição de Agente Fiscal de Rendas para alterar, indevidamente, o curso de ação fiscal ou o andamento do processo tributário;

II. favorecer a sonegação de tributos;

III. delegar ou transferir, com ou sem remuneração, a outro servidor ou terceiro, tarefa ou parte do trabalho de sua exclusiva competência;

IV. reter abusivamente livros ou documentos arrecadados, processo ou expediente que lhe tenham sido entregues para exame ou informação;

V. promover ou sugerir publicidade que resulte em dano à imagem de órgão público;

VI. identificar-se como Agente Fiscal de Rendas fora de suas atribuições funcionais, visando a obter vantagem indevida;

VII. prestar serviços de consultoria a contribuinte de fato ou de direito:

Capítulo V

Da Comissão de Ética

Art. 16 - A Comissão de Ética é regida pela Lei n.º 10.294, de 20 de abril de 1999, e pelo Decreto n.º 45.040, de 4 de julho de 2000, alterado pelo Decreto n.º 46.101, de 14 de setembro de 2001.

§ 1º - A Comissão de Ética é composta de 3 (três) membros, um dos quais o Ouvidor da Pasta.

§ 2º - Os membros da Comissão de Ética serão designados mediante resolução do Secretário.

Art. 17 - Cabe à Comissão de Ética conhecer das consultas, denúncias e representações formuladas contra o servidor público, por infringência a princípio ou norma ético-profissional, adotando as providências cabíveis.

Disposições Finais

Art. 18. Os preceitos relacionados neste Código não substituem os deveres e proibições constantes do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo, assim como os demais textos legais aplicáveis

Diário Oficial do Estado de São Paulo - Poder Executivo - Seção I

Volume 117 • Número 179 • São Paulo, sexta-feira, 21 de setembro de 2007