

**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE
SERGIPE - FANESE
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO – NPGE
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO “LATO SENSU”
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS**

**JARBAS DA CONCEIÇÃO LISBOA
ROSANE NASCIMENTO BARRETTO**

**ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO: uma abordagem
histórico-positivista enfatizando a Lei de
Responsabilidade Fiscal**

**Aracaju
2007**

JARBAS DA CONCEIÇÃO LISBOA
ROSANE NASCIMENTO BARRETTO

**ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO: uma abordagem
histórico-positivista enfatizando a Lei de
Responsabilidade Fiscal**

Monografia apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação e Extensão da FANESE, como requisito para obtenção do título de Especialista em Gestão Estratégica de Pessoas.

Professor Orientador: José Lourenço de Souza Júnior

**Aracaju
2007**

JARBAS DA CONCEIÇÃO LISBOA
ROSANE NASCIMENTO BARRETTO

ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO: uma abordagem histórico-positivista enfatizando a Lei de Responsabilidade Fiscal

Monografia apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação e Extensão da FANESE, como requisito para obtenção do título de Especialista em Gestão Estratégica de Pessoas.

Professor Orientador: José Lourenço de Souza Júnior

Jarbas da Conceição Lisboa

Rosane Nascimento Barretto

Aprovados com média: _____

Aracaju (SE), 26 de novembro de 2007.

A nossos familiares e amigos, base de apoio para nosso crescimento pessoal e profissional, que, com paciência e compreensão, entenderam os diversos momentos de ausência necessários à realização deste estudo acadêmico.

A mais profunda busca humana é esforçar-se pela moralidade em nossa ação. Nosso equilíbrio interno, inclusive da existência, depende disso. Somente a moralidade em nossas ações pode dar beleza e dignidade à vida. Fazer disso uma força viva e trazê-la para a consciência é talvez a tarefa principal da educação.

(Albert Einstein)

RESUMO

Neste trabalho analisamos os parâmetros morais e éticos praticados no serviço público brasileiro, mostrando como se encontram atuais as suas bases filosóficas e os seus conceitos históricos, desde a antigüidade clássica. Mostramos o interminável embate legislativo em favor da ética no trato da “coisa” pública e as suas repercussões e características na sociedade atual. Tratamos, também, dos problemas decorrentes da falta de ética como fenômeno global e, em especial, dos trabalhos e procedimentos desenvolvidos pelos legisladores brasileiros e técnicos do Poder Executivo ligados à área de fiscalização e controle dos recursos públicos, com ênfase no ambiente político encontrado para a elaboração do mais recente instrumento legal aplicável à espécie: a Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, robusta ferramenta em favor da necessária transparência e do controle dos gastos públicos e, *ipso facto*, grande incentivadora do resgate da formação do conceito e da imagem que o contribuinte precisa ter do Estado brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Ética e Moral; Administração Pública; Legalidade; Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

The analysis of moral and ethics parameters used on Brazilian public administration is the subject of this paper, showing how they are nowadays, their filosofic bases and historical concepts, since classic antiquity.

We present the endless legislative fight for ethics on public administration and its repercussions and characteristics in the actual society.

We also show the problems arising from the lack of ethics and global phenomenon, and especially the work and procedures developed by Brazilian legislators and technicians of the Executive Power connected to the area of supervision and control of public resources, with emphasis on the political environment found for the preparation the most recent legal instrument applicable to the species: Law n. 101 – “Lei Complementar n. 101”, May/04/2000, robust tool for the necessary transparency and control of public spending and great incentive to rescue the formation of the concept and image that the taxpayer must have about the Brazilian State.

KEY-WORDS: Ethics & Moral; Public Administration; Legality; Fiscal Responsibility
Law

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	12
2.1 Conceito de Ética.....	12
2.2 Conceito de Moral.....	14
2.3 Ética e seus Princípios.....	15
2.4 Ética Pública e Ética Privada.....	17
2.5 Ética e Virtude.....	18
2.6 Ética nas Relações Humanas.....	21
2.7. Ética e Legislação.....	25
3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	29
3.1 A Atividade do Estado.....	29
3.2 Ética da Administração Pública.....	31
3.3 Ética na Vida Pública.....	33
3.4 Corrupção na Vida Pública.....	35
3.5. O Esforço Legislativo.....	38
4 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	42
5 CONCLUSÃO.....	49

REFERÊNCIAS.....	51
------------------	----

ANEXOS.....	54
-------------	----

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho discorrerá sobre a importância, validade e atualidade dos conceitos do campo da ética no serviço público brasileiro, a partir do seu conceito histórico universal até sua repercussão na sociedade atual. Analisará os efeitos e implicações decorrentes dos seis anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, com destaque para seus importantes mecanismos de correção de desvios e limitações para processamento da despesa pública. Apresentará, ainda, dados reais encontrados pelos órgãos oficiais de medição e controle, bem como o resultado prático das medidas judiciais até então implementadas contra os gestores enquadrados por violação dos dispositivos do referido diploma legal.

No nosso País, quando o assunto é Serviço Público, num momento histórico onde ganham os noticiários do Brasil e do mundo mais e mais denúncias e escândalos relativos a práticas de corrupção, talvez nenhuma outra palavra seja tão emblemática, desejada e perseguida quanto ÉTICA.

A premissa básica da prestação de qualquer serviço público deve ser a eficiência colocada à disposição do cidadão, elemento esse que não prescinde do necessário revestimento ético no seu desenvolvimento.

Nesse contexto, fica multiplicada a relevância e a urgência de todo o estudo sério voltado para a disciplina, com vistas à melhoria do comportamento ético no serviço público brasileiro que, sem dúvida, será importante fator contributivo para o crescimento sustentado da economia do País e, sobretudo, para o mais correto exercício da cidadania, no seu sentido mais amplo.

O resgate da imagem do serviço público passará, através da prática das noções, conceitos e regramentos da ética, a tomar a roupagem de um novo sentimento nacional de ordem e de progresso, num claro caminho de conciliação moral dos valores universais da sociedade contemporânea.

Em face disso, faz-se mister a análise das raízes da prática da corrupção em nosso País, tanto de uma perspectiva filosófica, quanto do ponto de vista de ordem objetivo-pragmática, identificando quais são os agentes e as instituições responsáveis pelo endurecimento da legislação aplicável à espécie; qual o papel do cidadão diante dessa tendência; que retorno social advém da aplicação dos preceitos da lei de responsabilidade fiscal; e qual a repercussão na mídia nacional e na estrangeira. Somente com base nesses questionamentos, é possível tentar traçar diretrizes no sentido da implementação de melhorias no serviço público do País, nos níveis federal, estadual e municipal, e tanto na administração direta como na indireta, destinadas ao resgate da imagem do serviço público como um todo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Conceito de Ética

A discussão sobre ética, embora seja milenar, é sempre atual, e a preocupação com sua conceituação vem da Antigüidade Clássica. Tal discussão não é somente acadêmica. Ao contrário, ela deve ser inserida em níveis bastante diferenciados da sociedade moderna, haja vista que a conduta ética deve – ou deveria – ser dominante nas diversas formas de grupamentos e relacionamentos humanos – quer sejam políticos, econômicos, profissionais, religiosos, militares, afetivos, familiares.

Não se pode, todavia, falar sobre ética sem trazer à baila seu conceito ou, melhor dizendo, alguns de seus conceitos.

Muito embora o conceito mais comum e sintético de ética seja o de “ciência moral” ou “ciência da conduta”, iniciamos este trabalho com a transcrição dicionarizada do referido conceito, formulado por Ferreira (1986). Segundo o autor, ética, que tem origem no termo grego *ethos*, vem a ser o “estudo dos juízos de apreciação referentes à conduta humana suscetível de qualificação do ponto de vista do bem e do mal, seja relativamente a determinada sociedade, seja de modo absoluto”.

Segundo o professor Saldanha (1998), “ética, em seu sentido historicamente efetivo, é um plano de relações entre [...] ideais de comportamento e a avaliação dos comportamentos ocorridos”. Ressalta, todavia, “que a ética de uma época de mosteiros e castelos não poderia ser a mesma de um tempo de automóveis e computadores”. Daí porque a matéria deve ser estudada analisando-se o contexto em que se insere em nível social, geográfico e temporal. Acrescenta “que toda ética, quer se apóie na

religião quer na filosofia, no fundo se baseia na concepção que o homem tem de si mesmo". O autor, citando o filósofo Kant, afirma que "a reflexão sobre ética é como o 'outro lado' da filosofia, ocupada em seu lado mais ostensivo com as estruturas da crítica da razão pura".

No dizer do filósofo Kelsen (1991), "o objeto da Ética – assim como o da ciência jurídica – é constituído por normas, e [...] os atos que põem as normas somente constituem objeto da Ética na medida em que sejam conteúdo das normas, isto é, na medida em que sejam regulados por normas". Segundo ele, "a interpretação errônea da Ética como ciência dos fatos, a concepção de que a Ética apenas constitui um ramo da psicologia e da sociologia [...] baseia-se na não-distinção entre o ato que põe a norma e a norma posta como sentido desse ato". Acrescenta que "tanto a Ética como a ciência jurídica podem ser designadas como ciências empíricas – em contraposição à especulação metafísica -, mesmo que não tenham por objeto fatos mas sim normas". Ensina, ainda, que "a Ética [...] é ciência de normas ou ciência normativa que tem por objeto normas de dever-ser como conteúdos de sentido, e não os atos da ordem do ser insertos no nexos causal, cujo sentido são as normas".

Retrocedendo no tempo muitos séculos, buscamos suporte nas lições de Epicteto, o grande filósofo do estoicismo, nascido no extremo oriente do Império Romano, aproximadamente no ano 55 da Era Cristã. Lebell (2000) compilou os ensinamentos do filósofo num manual sobre ética e conduta, de onde se extraem algumas citações pertinentes ao conceito de ética. Segundo Epicteto, "qualquer posição que você ocupe preservando sua honra e a fidelidade às suas obrigações estará ótima". "Não podemos escolher as circunstâncias externas da nossa vida, mas sempre escolher a maneira como reagimos a elas". Isso porque "uma boa pessoa é

aquela que adquire tranquilidade tendo formado o hábito de indagar, em todas as ocasiões: ‘Qual é a coisa certa a fazer agora?’”. De acordo com os seus ensinamentos, o comportamento ético conduz à felicidade, sendo esta decorrente do “desempenho contínuo, dinâmico e permanente de atos de valor”.

2.2 Conceito de Moral

A moral e a ética estão intimamente ligadas, porém são distintas, pois aquela é o objeto desta. Segundo Nalini (1999), a moral seria a “matéria-prima” da ética, razão por que não há como tratar de uma sem abordar a outra. Ele utiliza a analogia para explicar tal relação, ao recorrer à idéia de que, de forma semelhante, a estética, que vem a ser a teoria do belo, não se confunde com as criações artísticas.

Valendo-se do conceito elaborado pelo dicionarista mencionado no item anterior, tem-se que moral é o “conjunto de regras de conduta consideradas como válidas, quer de modo absoluto para qualquer tempo ou lugar, quer para grupo ou pessoa determinada”.

Nalini (1999), citando Ernest Hemingway, diz ser moral aquilo “que nos faz sentir-nos bem depois e imoral aquilo que nos faz sentir-nos mal depois”.

De acordo com Kelsen (1991), a moral compreende o conjunto de normas sociais que, ao lado das normas jurídicas, “regulam a conduta dos homens entre si”, sendo a ética a disciplina destinada ao conhecimento da moral.

Kiel e Lennick (2005), discorrendo sobre a matéria, elencam quatro princípios que devem nortear os indivíduos para que tenham uma conduta de ordem moral, quais sejam: a integridade, a responsabilidade, a compaixão e a capacidade de

perdoar. Afirmam que, além da inteligência intelectual e da emocional, é importante que os seres humanos tenham, também, a inteligência moral, que seria a capacidade de praticar atos – rotineiros ou não - sempre pautados nos referidos princípios.

2.3 Ética e Seus Princípios

Muito se discute e já se discutiu se os princípios da ética são universais e atemporais ou se variam de acordo com o período da História, com as classes sociais e religiosas, diferenciando-se de uma região do planeta para outra. Se seriam iguais ou não a ética cristã, a muçulmana e a de tribos da África Central; a do capitalismo e a do marxismo-leninismo; a dos povos dominantes e a dos dominados política ou economicamente; a ética dos gregos antigos e a ética da sociedade moderna globalizada.

Muito embora a discussão acima referida seja recorrente, o entendimento dominante é o de que os princípios éticos seriam normas objetivas, sempre subordinadas e correlacionadas a virtudes subjetivas.

Segundo Comparato (2006), os princípios éticos em especial são a verdade, a justiça e o amor; e, os princípios complementares, decorrentes daqueles, são a liberdade, a igualdade, a segurança e a solidariedade. E todos eles derivam de suas qualidades próprias, que nada mais são “do que uma decorrência lógica do fato de se fundarem, em última análise, na dignidade da pessoa humana, reconhecida como paradigma supremo de toda a vida social”. O respeito à dignidade da pessoa humana deveria ser o norte da conduta humana, em todos os seus aspectos, e em qualquer

ponto do planeta ou em qualquer estratificação social, a fim de se estabelecer uma convivência social baseada na ética.

Nesse diapasão, vê-se que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que dispõe sobre os direitos econômicos, sociais e culturais dos indivíduos do mundo, teria como lastro os princípios éticos especiais e os complementares de que fala Comparato (2000).

Há um fio condutor entre a ética dos diversos povos do mundo. Exemplo disso é a existência, em Códigos Penais da maioria dos países, o Brasil entre eles, da tipificação da omissão de socorro como crime. A pessoa pode não praticar qualquer ato que viole a legislação penal, mas tem a obrigação ética e moral – que passa a ser dever legal com a mencionada tipificação – de prestar assistência a outro indivíduo que se encontre em situação de perigo.

Quando se fala, todavia, em ajudar o mais necessitado, embora o princípio ético seja o mesmo – o da solidariedade –, a capacidade de ajuda do indivíduo ou do Estado que se encontre numa melhor situação do que o outro, passa a ter diferença sob a ordem da objetividade, da prática e da efetividade, principalmente quando a ajuda, e muitas vezes o é, seja de caráter financeiro-material. Quem tem melhor situação material, mais apto seria, em tese, a atuar de forma mais solidária com os menos favorecidos, quer seja em escala individual ou de nação para nação.

Comparato (2006) sustenta haver três dimensões complementares da solidariedade, que seriam a nacional, a internacional e a intergeracional. Ou seja, a solidariedade não deveria dar-se tão-somente de indivíduo para indivíduo, de governo para indivíduo ou de nação para nação, mas também de geração para geração. Os governos e os indivíduos têm de preocupar-se com a causa ambiental e com o bem-

estar das gerações vindouras. Os movimentos que vêm tomando cada vez maiores proporções no mundo em favor de políticas contra o aquecimento global do planeta são exemplos disso. O mesmo ocorre com governos que adotam planos de metas a longo prazo, visando a uma melhor qualidade de vida das futuras gerações.

2.4 Ética Pública e Ética Privada

Embora o sentido da ética deva nortear o comportamento das pessoas em qualquer âmbito, situação e lugar, deve-se diferenciar a ética privada da pública, pois, apesar de se comunicarem, não se confundem uma com a outra.

A ética privada, conforme ensina Nalini (1999), tem como característica a universalidade, orientando os planos de vida das pessoas, tanto no plano individual, como no plano social. Tratando da questão, são pertinentes as noções de valores morais, de virtude, de bem, de espiritualidade, de felicidade. Integraria uma “ética global”, conforme termo utilizado por Diskin (1998), em que as pessoas tratassem os demais como gostariam de ser tratadas. Isso engloba não somente o trato para com os seres humanos, mas também para com a flora, a fauna; enfim, para com o planeta, uma vez que a questão ambiental tem a ética como componente.

Já a ética pública tem o conteúdo de legalidade, de positivismo. O referido professor afirma que a ética pública também é conhecida pelo nome de Justiça. E que, quando ainda não integrada ao direito positivado, pode ser chamada de moralidade crítica, haja vista que serve de critério para apreciação da norma positiva. Segundo o mesmo autor, a ética pública “supõe um esforço de racionalização da vida pública e

jurídica para alcançar a humanização de todos. É instrumento voltado ao desenvolvimento integral de cada ser humano”.

2.5 Ética e Virtude

Uma das maiores preocupações atuais é a errônea idéia, disseminada no senso comum, de que haveria uma dissociação entre ética e política, como se excludentes fossem. Primeiramente, deve-se destacar o termo política não somente como a política partidária, uma vez que, como ser social, todo homem também é um ser político.

Assim, uma sociedade que tivesse como antagônicos os conceitos de ética e de política seria uma sociedade totalmente sem esperança no porvir, pois inexistiria a crença na condição existencial do homem como ser social.

Segundo o grande filósofo do século XX Sartre (1986), “a gente se liberta mais facilmente da epopéia e do mito do que de uma memória coletiva, baseada em conversas de pé do ouvido”. Se as chamadas “conversas de pé do ouvido” de que falou o filósofo se inserem significativamente no senso comum, muito mais assim agem as situações decorrentes de fatos transmitidos quase que diariamente pela imprensa, denunciando práticas ilegais por parte de integrantes das classes políticas do país. Seria necessário que as sociedades se habituassem a perceber o comportamento político como sinônimo de ético.

Ressalte-se, ainda, que o fim da dicotomia capitalismo *versus* comunismo outrora existente resultou numa geração desprovida de ideais. Dessa forma, o mundo passou a raciocinar e racionalizar relativamente a todas as coisas - exclusiva ou

principalmente - sob a ótica econômico-financeira. Esse fato ainda mais acentua o problema acima exposto, quando as pessoas perdem a confiança em seus representantes políticos. Implica dizer que elas perdem a crença no existir.

No dizer de Russ (1999), no momento presente, “em que as certezas vacilam, em que o desmoronamento do marxismo-leninismo e do comunismo criou um vazio, em que o capitalismo possui quase o monopólio do campo mundial, torna-se urgente compreender a democracia e os direitos do homem à luz da ética”. Necessário se faz “reunificar ética e política, convidando a todos a comungar com a idéia de uma pragmática universal, construção de uma comunicação transparente que escapa aos constrangimentos e às violências”.

O acima referido filósofo, discorrendo sobre ética, remonta aos gregos clássicos, fundamentando que a mesma deveria ser consequência natural da irmandade que assevera haver entre todos os seres humanos. Sartre (1986) afirma que:

na “República”, de Platão, Sócrates acaba de definir todas as condições da cidade justa (cada classe em seu lugar) e acrescenta: ‘Mas tenho algo mais a dizer, aborreço-me ser obrigado a isso mas vou dizê-lo; é preciso mais uma coisa, é preciso fazer com que todas aquelas pessoas acreditem que são irmãs, é preciso convencê-las de que são todas filhas da mesma mãe; digamos que essa mãe é a terra; e as pessoas acreditarão que saíram todas da mesma terra, e que, portanto, são irmãos; é claro que foi utilizado um material diferente na composição de cada um, o que explica que um vá ser guerreiro, o outro trabalhador, o outro magistrado; mas, no fundo, são todos irmãos’. Então a mãe de que me falas arrisca-se a se tornar, através de uma mentira piedosa ou cínica, a terra no sentido dos gregos, ou a terra no sentido dos modernos, a nação.

Nos diálogos de “O Banquete”, Platão (1999) e seus discípulos mesclam a ética com diversas outras virtudes, tais como o amor, a amizade, o respeito e a reverência às divindades, à beleza e à arte – com destaque para a música -, a

excelência na organização das cidades e dos negócios, a admiração ao bom vinho e à boa comida, e ressaltam as maravilhas da medicina, que consideram como uma das várias manifestações da arte. Os homens, como irmãos, não na concepção biológica ou religiosa, mas como filhos da mãe terra, deveriam unir-se através das virtudes, sendo a ética seu fio condutor.

Ao discorrer sobre ética e virtude, Sá (2005) cita o antigo imperador Romano Marco Aurélio que, ao escrever sobre a questão, advertia que “o homem comum é exigente com os outros; o homem superior é exigente consigo mesmo”. Aquele autor elenca as virtudes básicas para qualquer profissional bem desempenhar suas atividades. Seriam elas: o zelo, a honestidade, o sigilo e a competência. A bem dizer, tais virtudes deveriam permear todo o comportamento humano, e não somente o profissional. No que toca ao profissional, a ausência de qualquer delas comprometeria a ética. E com relação à competência, é tão lesiva à ética a sua falta – da competência – como o seu mau uso.

Já o líder budista Dalai Lama (2000), define como ato ético “aquele que não prejudica a experiência ou a expectativa de felicidade de outras pessoas”.

Segundo Comparato (2006), as instituições sociais necessitam ser fundamentadas, quer seja no plano interno, quer seja no plano internacional, em quatro princípios basilares, que devem nortear os indivíduos – tanto na esfera particular, enquanto cidadãos, como na esfera pública, como servidores ou gestores públicos. São eles, os princípios: “o respeito integral aos direitos humanos; a abolição de todo e qualquer privilégio, pessoal ou corporativo; o impedimento à apropriação ou ao controle particular de bens ou serviços que, pela sua natureza, são comuns a todos os integrantes do corpo social, e a publicidade integral dos atos oficiais”. Ele afirma,

buscando suporte em Maquiavel, que existe uma similitude e uma correspondência entre a ética particular, individual, e a ética coletiva. Implica dizer que indivíduos pouco éticos em suas vidas particulares não seriam propensos a atuar eticamente ao lidar com a coisa pública, e vice-versa, ressaltando, todavia, que a regra não é absoluta. Com base nesse argumento, os governos deveriam investir no sentido de formar cidadãos eticamente comprometidos com seus semelhantes, a fim de que ajam de maneira a sempre respeitarem os quatro princípios acima elencados. Se a pessoa é educada desde o ensino fundamental até o superior no sentido de viver honesta e eticamente, ela provavelmente irá reproduzir esse padrão de comportamento na fase adulta em seu ambiente familiar, em seu círculo social e em sua vida profissional, quer atue no setor privado ou na esfera pública.

2.6 Ética nas Relações Humanas

A explosão cultural conseqüente do fenômeno da globalização constitui uma nova fonte de princípios, tradições e valores, ora locais ora universais, que perpassam as relações humanas, exigindo do ser e das civilizações um novo posicionamento ético.

A sociedade humana vivencia uma crise ético-político-econômica, onde se pautam todos os valores da vida, tornando-a caótica. Entretanto, nesse mesmo cenário, e a partir dessa revolução, é possível vislumbrar uma oportunidade de evolução humana, fazendo-se necessária e urgente uma profunda reflexão, individual e coletiva, que permita o reconhecimento dos valores e tradições dominantes, ao tempo em que se disponibilizem novas posturas culturais e espirituais a serem adotadas, que proporcionem a sobrevivência do ser humano e do planeta Terra.

Boff (2000) aponta, entre os sintomas da crise civilizacional: o descuido e o descaso pela vida inocente das crianças, usadas como combustível na produção para o mercado mundial; o desinteresse pelo destino dos pobres e marginalizados da humanidade; o descuido e o descaso imenso acerca da sorte dos milhões de excluídos (desempregados e aposentados) do processo de produção; o menosprezo pela solidariedade, a ínfima importância aos ideais de liberdade e de dignidade humana; o descuido crescente da sociabilidade nas cidades, com seus habitantes desenraizados culturalmente e alienados socialmente; “o descuido pela dimensão espiritual do ser humano, ‘pelo *esprit de finesse*’ (espírito de gentileza) que cultiva a lógica do coração e do enternecimento por tudo o que existe e vive”; descuido com a coisa pública ao se organizarem políticas pobres para os pobres.

A busca pela justiça social ou, como diria Galbraith (1996), por uma sociedade justa e alcançável, apesar de ainda fortemente influenciada pela dicotomia capital versus trabalho, ganha novos contornos em razão do atual alinhamento econômico e político, que segrega os ricos, de um lado, e os pobres e excluídos, de outro, caracterizando assim, na visão do autor, a democracia dos afortunados.

É neste cenário que se coloca o resgate da ética nas relações humanas como questão de grande relevância, especialmente no moderno ambiente organizacional de trabalho e de suas complexas relações de poder, pois em um meio econômico e politicamente totalitário, torna-se impossível compreender o valor de uso do trabalho. Infelizmente, a nova realidade impõe uma atuação mais individualista. Segundo Galbraith (1996), o esforço anteriormente dirigido simplesmente à exploração dos trabalhadores e consumidores foi convertido no empenho de novas conquistas pessoais na empresa.

Nesse processo, a ambição por novas posições e por melhor remuneração, aliado ao medo da exclusão, são pressupostos justificáveis para toda espécie de desrespeito aos direitos pessoais e à dignidade da pessoa humana. Manifesta-se o individualismo extremo em que os fins desejados justificam a utilização dos meios mais atrozes, como largamente pregado por Maquiavel, tendo como reflexos os inúmeros registros de assédio moral e sexual nas empresas e instituições públicas.

Ao repensar a ética que molda as relações humanas, confere-se necessariamente um enfoque ecológico ao tema, na medida em que envolve, em última análise, a problemática da sobrevivência do homem e do planeta. Nesse diapasão, observe-se o ecocentrismo, como parâmetro filosófico que entende o ser humano como parte integrante do mundo natural e confere idêntico grau de valor aos elementos não-humanos que integram o meio ambiente, de forma que a mudança de postura do ser humano na relação entre si e com o meio, atualmente marcado pelo egocentrismo ou antropocentrismo radical, constitui fator fundamental de equilíbrio ecológico, conforme sustentado por Rocha (2002).

Nesse sentido, Boff (1999) propõe uma nova ética a partir de uma nova ótica, ou seja: “[...] uma nova redefinição do ser humano e de sua missão no universo, no contexto de uma nova aliança de paz e de sinergia para com a Terra e com os povos que nela habitam.[...] Exige uma filosofia do ser e uma reflexão espiritual que nos fale do Sentido de todos os sentidos e que saiba organizar a convivência sob a inspiração da lei mais fundamental do universo: a sinergia, a cooperação de todos com todos e a solidariedade cósmica.”

Sustenta Branco (2003) que as relações humanas são apenas uma das mais importantes faces da crise ambiental moderna, reforçada pelo espírito competitivo e

não-cooperativo da sociedade que, diferentemente dos sistemas orgânicos, têm as partes –indivíduos –, cada uma delas, vivendo sem considerar as demais, quando não tentando suplantar vencer ou destruir as demais.

Consequência natural da filosofia de Descartes (*apud* Branco, 2003), o pensamento do homem ocidental moderno é fortemente marcado por uma visão mecânica e compartimentada do mundo, que valoriza de forma excessiva a mente em detrimento do corpo, tornando-o - o homem - estranho a si mesmo. Vale salientar, entretanto, que, ainda no século XX, as idéias de Einstein (Branco, 2003), abalam as estruturas do pensamento científico estabelecido por Newton, ao conceber novos conceitos de tempo e espaço, possibilitando à humanidade uma nova visão de mundo, não descartada, todavia, a concepção cartesiana.

Assevera ainda Branco (2003) que o século XXI, finalmente, coloca na ordem do dia a questão da sobrevivência do planeta e do ser humano, procurando restabelecer a unidade, ou seja, a integração do homem com o próximo e com a natureza, numa concepção tríptica do universo: natural, cultural e social.

É justamente a partir do enfoque na concepção social de preservação da vida que se deve atentar para os valores éticos que regem as relações humanas. A harmonia do indivíduo por via do autoconhecimento, desenvolvimento de sua consciência e melhoria da auto-estima são pressupostos indispensáveis para o estabelecimento da harmonia social. Assim, afirma Branco (2003) que “cabe ao homem, enquanto indivíduo, perceber-se responsável pela vida. Sua vida, a vida de outros e a vida do planeta”, na medida em que o bom funcionamento do indivíduo em sua inteireza - biológica, psicológica e social - é fator indispensável para o relacionamento harmônico com os outros indivíduos.

Infere-se, portanto, que a problemática vivenciada na atualidade possui raízes e contornos éticos, e é justamente a partir da construção de um novo modelo ético que se busca a construção de uma sociedade mais harmônica, que permita a sobrevivência da vida humana com dignidade. Nesse processo é fundamental o papel da educação para criação e desenvolvimento da autoconsciência, proporcionando a descoberta da suprema importância da atuação de cada indivíduo em suas relações com o próximo, seja na unidade familiar, no ambiente de trabalho, ou em qualquer circunstância ocasional.

É necessário, pois, que o indivíduo tome para si a responsabilidade pela construção de relações pacíficas e harmoniosas, e, mediante a incorporação de valores morais universais – amar ao próximo como a si mesmo, adotar comportamentos práticos que os revelem em prol da sobrevivência e evolução da espécie humana.

2.7 Ética e Legislação

Estamos agora diante de um dos problemas mais difíceis e também dos mais belos da Filosofia Jurídica, qual seja: as diferenças entre as normas éticas e as normas jurídicas, ou, num plano mais amplo, da diversidade existente entre a Moral e o Direito.

Reale (1988) assevera que “muitas são as teorias sobre as relações entre o Direito e a Moral, mas é possível limitar-nos a alguns pontos de referência essenciais”.

Esse festejado jurista, alicerçado nas lições de Jeremias Bentham e Georg Jellinek acerca do “mínimo ético”, defende que “o Direito representa apenas o mínimo de Moral declarado obrigatório para que a sociedade possa sobreviver”.

Dessa forma, o Direito, em regra consubstanciado em leis positivadas, não seria algo diverso da Moral, com suas normas éticas, mas uma parte desta, só que armado de garantias especiais e específicas.

Nesse diapasão, verificamos que outro aspecto distintivo entre as normas éticas e as jurídicas é a coercibilidade. O Direito, em regra, é uma “ordenação coercível da conduta humana”, de acordo com Reale (1988), enquanto a Moral é incoercível.

Dessa forma, vistos os principais traços distintivos entre as normas éticas e às jurídicas, teceremos algumas considerações essenciais para melhor compreensão do chamado Direito positivado, Direito legislado, Direito posto, ou simplesmente, leis.

Ela é a fonte principal do nosso ordenamento jurídico.

Regra escrita, geral, abstrata, impessoal, que tem por conteúdo um direito objetivo, no seu sentido material.

Dependendo de sua destinação, é chamada de lei constitucional, administrativa, civil, penal, processual, tributária, comercial, eleitoral, previdenciária, trabalhista etc.

Como regra jurídica, é todo o ato normativo imposto coativamente pelo Estado aos particulares, regulando as relações entre ambos e dos particulares entre si.

Tem generalidade, por dirigir-se a todos os cidadãos, indistintamente; imperatividade, ao impor um dever, uma conduta; autorização, ao determinar que o lesado pela violação exija o cumprimento ou a reparação pelo mal causado; permanência, pois deve perdurar até ser revogada por outra lei; emanção de autoridade competente, ao seguir as competências legislativas previstas constitucionalmente (CF, arts. 22-24).

Não há qualquer hierarquia entre leis federais, estaduais, distritais e municipais. Cada ente federativo deve legislar sobre os assuntos que estejam incluídos entre suas atribuições constitucionais. Essa, a razão de não haver a possibilidade jurídica de normas contraditórias.

É inconstitucional a publicada por um ente da Federação, fora de suas atribuições, não podendo prevalecer sobre qualquer outra.

Se a União legislar sobre assunto de interesse local, estará invadindo a competência específica dos municípios (CF, art. 30, I), não podendo prevalecer sobre a norma municipal. Somente em se tratando de competência concorrente é que existe prevalência da União para a edição de normas gerais, em razão de expressa disposição constitucional (CF, art. 24, §1º).

Igualmente, a legislação estadual não poderá contrariar a federal já promulgada. Inexistindo legislação federal, os estados poderão exercer a competência legislativa plena. Mas a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspenderá a eficácia de lei estadual no que lhe for contrário (CF, art. 24, §§ 2º a 4º).

Por serem imperativas, proibem determinadas condutas de forma absoluta, não podendo ser derogadas pela vontade dos interessados. Não podem ser alterados, por exemplo, os impedimentos matrimoniais (CC, art. 1.521) nem dispensado um dos cônjuges dos deveres que a lei impõe a ambos (CC, art. 1.566).

Se, no entanto, forem dispositivas, as partes poderão estipular, antes de celebrado o casamento, quanto aos bens, o que lhes aprouver (CC, art. 1.539).

Serão perfeitas, quando impuserem a nulidade do ato como punição ao infrator. É assim nulo o negócio jurídico praticado por absolutamente incapaz (CC, art. 166, I).

No presente tópico, é pertinente falar, também, sobre o acesso à justiça, cuja facilitação é um escopo de toda a sociedade. Cintra, Grinover e Dinamarco (1994), tratando da matéria, asseveram que, “para que haja o efetivo acesso à justiça, é indispensável que o maior número possível de pessoas seja admitido a demandar e a defender-se adequadamente”, e que a “ordem jurídico-positiva (Constituição e leis ordinárias) e o labor dos processualistas modernos têm posto em destaque uma série de princípios e garantias que, somados e interpretados harmonicamente, constituem o traçado do caminho que conduz as partes à ordem jurídica justa”. Isso é reflexo da ética no Poder Judiciário.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 A Atividade do Estado

A administração pública, caracterizada como a atividade do Estado, tem por objeto a sociedade para a qual trabalha na busca por sua perpetuação e desenvolvimento. Por conseguinte, esta espécie de Administração tem sua origem existencial, assim como sua legitimidade e justificação, na perpetuação e desenvolvimento da sociedade.

A atividade de Estado incorpora uma grande variedade de conceitos e expressões, dificultando uma unicidade na sua conceituação, como bem lembrou Max Weber, atento a esta dificuldade, optou por conceituar o Estado com base não em suas funções ou finalidades, mas com fundamento em seu meio específico: a força física territorialmente monopolizada. Entretanto, a administração pública desafia essa aparente impossibilidade, e encontra sua definição agrupando as ações primitivas e principais que o Estado realiza para perpetuar e desenvolver a sociedade.

Dito isto, podemos afirmar que a administração pública constitui a atividade do Estado que está encaminhada a produzir as condições que facilitam a perpetuação da sociedade e criar as capacidades de desenvolvimento dos elementos que a constituem.

Os elementos constitutivos da sociedade são de dois tipos: coletivos e individuais. Dentro da sociedade moderna, ambos os elementos devem ser potencializados de maneira conjunta para produzir sua perpetuação e estimular sua prosperidade. De fato a administração pública existe somente em função da sociedade.

Di Pietro (1999) expressa isso muito bem: “Pelos cuidados e vigilância da administração pública devem se assegurar os direitos comuns e pessoais, a tranquilidade nas famílias e a paz; as propriedades preservadas da violência. Assim, a força pública contribui à manutenção da ordem.”

O Estado é uma associação de dominação obrigatória e consensual. Este paradoxo supõe um ponto de equilíbrio em que a coerção e o consenso se conciliem e ajudem ao desenvolvimento de uma sociedade, cuja perpetuação esteja fundada na vida cívica.

O filósofo Hobbes (1984) afirmava que os homens se estabeleceram em sociedade por temor à morte violenta, o que deu margem a que cedessem parte de sua liberdade e que se submetessem a uma coação livremente aceita. Entretanto, o ser humano espera muito mais do que estar a salvo da ameaça violenta de portadores privados que detêm força e aspiram a que a vida associada contribua para sua convivência e seu bem-estar.

Hobbes (1984) também tinha advertido que o estabelecimento do Estado obedeceu ao caráter do homem como animal político, porém mais ainda ao amor dos homens a si mesmos. Como o Estado constituiu-se principalmente pela auto-estima, nem tanto pelo amor que se tem pelos semelhantes, foi a utilidade o incentivo para sua união na sociedade política. O grau de perpetuação dos estados obedeceu mais ao temor entre os homens do que ao amor que tais entes públicos inspiram; entretanto, a união política não somente se trava graças à coação, mas também devido à persuasão que demanda estímulos à ajuda mútua.

A administração pública essencialmente consiste em uma capacidade do Estado para produzir esta utilidade, que, a partir do século XVIII, projetou-se no impulso

do desenvolvimento da sociedade. Tal capacidade oferece um duplo significado da administração pública e, por conseguinte, gera duas definições, uma ampla, outra estrita. Em sentido extenso, administração pública é a atividade encaminhada no sentido de aumentar o poder do Estado e expandir suas forças interiores ao máximo; constitui uma capacidade que produz poder. Já em sentido estrito, administração pública é a atividade que desenvolve a vida associada através da ordem, da segurança e da subsistência; quer dizer, mantém a convivência civilizada; consiste em uma capacidade que produz civilidade.

3.2 Ética na Administração Pública

Há, em grande parte do mundo, uma suspeita de que em muitos países existe uma enormidade de servidores públicos (tanto os membros do serviço público como seus chefes políticos) enriquecendo com a utilização do dinheiro público, de maneira que agora se escutam chamados em todos os continentes para monitorar particularmente os bens dos encarregados da tomada de decisões no setor público.

Estas suspeitas estão alimentadas por escândalos que têm implicações morais sérias, dadas a conhecer quase todos os dias, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento.

Nos países desenvolvidos, as pressões sobre o serviço público provêm de vários setores. Aumento nas privatizações e na contratação de funções tradicionalmente pertencentes ao governo; o transpasse de responsabilidades, incluindo a responsabilidade financeira dentro das organizações do serviço público; maiores pressões de abertura e um escrutínio mais intensivo por parte dos meios sobre

o setor público; um *lobby* cada vez maior e mais crescente por parte de quem se encontra ansioso por apoderar-se dos assuntos do governo; e uma vontade crescente de parte dos membros da população por apresentar queixa quando a qualidade dos serviços é precária.

Todos estes elementos contribuíram para um aumento na consciência sobre a necessidade de tomar medidas para fortalecer o sustento ético sobre o qual funciona o serviço público.

Todavia, a integridade pode encontrar-se sob pressão de diversas formas, não somente a partir de uma corrupção clara e direta, mas também e, sobretudo, a partir do uso indevido do poder. É o que afirma Novaes (1992): “[...] uso indevido do poder é um conceito amplo, que abrange a degeneração, a decomposição e a erosão de padrões de conduta intensificando-se até chegar à fraude e à corrupção.”

A Constituição Brasileira, lei maior de nosso País, elenca, em seu art. 37, *caput*, os princípios que consagra para que se assegure “aos administrados o seu direito a práticas administrativas honestas e honestas”, conforme ensina o constitucionalista Silva (1998). Os princípios ali explicitados, que devem nortear a prática dos administradores, servidores e agentes públicos são os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade. Outros princípios daquele artigo de lei também se extraem, embora não expressamente mencionados, tais como o da finalidade, o da licitação, o da prescritibilidade dos ilícitos administrativos e o da responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público.

As pessoas, em sua grande maioria, prefeririam ser vista como honestas e respeitadas por sua integridade pessoal, tanto por elas mesmas como por sua família, seus amigos, no seu ambiente de trabalho e pela sociedade em geral.

Se este conceito for correto, isto nos oferece o ponto de partida para um sistema de condução da ética que tem o potencial de minar seriamente as más condutas éticas, levando-se em conta o feito de que a transgressão pode ser tanto o resultado de maus entendidos e percepções equivocadas como de uma ilegalidade flagrante.

Ser ou não ser ético: oscilando de um extremo a outro, as sociedades contemporâneas cultivam dois discursos: por um lado, o da revalorização da moral; por outro, o da decadência, ilustrada pelo aumento da delinquência, da violência, do uso e abuso das drogas, da grande pobreza, da proliferação dos delitos financeiros e dos progressos da corrupção na vida política e econômica.

As respostas devem ser buscadas no desenho de uma nova moral que de maneira completa respeite e escorze as liberdades individuais, revestindo-as de um alto sentido de responsabilidade. Difícil tarefa educativa a desta nova ética – a moral também se globaliza.

3.3 Ética na Vida Pública

O quase generalizado descrédito em relação aos valores éticos do aparelho estatal, observado em todos os níveis de governo, pelo flagrante desrespeito às normas já existentes, tem exercido enorme pressão sobre o legislador pátrio, no sentido de criar novos institutos aptos a melhor conduzir o trato da “coisa” pública.

Esforço louvável considerando que a imagem representa - ou deveria representar - , um dos mais importantes patrimônios das organizações, quer sejam públicas ou privadas. Uma postura ética contribui para a formação de uma imagem

adequada do serviço público sem, no entanto deixar de alcançar suas metas econômico-orçamentárias.

A existência de leis e normas técnicas por si só, não mais satisfaz, elas precisam estar aliadas à conduta ética e não apenas na formação de normas, códigos, prescrições de censuras e punições, mas elas devem estar comprometidas com a dignidade da pessoa humana e com a justiça social. Assim, a ética deve ter como finalidade levar as pessoas a pensar a refletir tomando por base o respeito às instituições e à coletividade.

A autora Passos (2000), ao tratar sobre a ética nas Organizações, declara que:

a) Misturam-se verdades com meias verdades e com inverdades, tendo como saldo conclusões perigosas que chegam a afirmar que o problema ético no serviço público é estrutural e sem saída; b) De fato, sabe-se que essa é uma realidade complexa, que precisa ser analisada cada situação separadamente, dentro do seu contexto e não de forma simplista e apressada; c) É verdade que aquilo que a sociedade fala sobre o serviço público é o que se vê na prática através da morosidade, do descaso com suas demandas e das esperas em longas filas. Também, pelo que é divulgado nos meios de comunicação de massa demonstrando o empreguismo, o uso do poder em causa própria, e do dinheiro público ilicitamente ou em ações que não são consideradas prioritárias pela população; d) Do mesmo modo, a má conservação dos bens públicos (monumentos, ruas, carros, propriedades) é motivo de crítica e de descrédito da sociedade; e) Ela não tem condições de saber de quem é a responsabilidade, quais são as fontes dos desmandos apresentados na prática; f) Na ausência de tais esclarecimentos, faz generalizações distorcidas, muitas vezes impregnadas de preconceitos que definem os funcionários públicos como preguiçosos, incompetentes e irresponsáveis quando, de fato, existem entre eles pessoas que se portam dessa forma, assim como em qualquer espaço de trabalho, mas, também aquelas que são sérias e preocupadas com o serviço público e com o bem comum, funcionários que ingressaram no serviço público através de concurso e que trabalham tanto quanto aqueles da iniciativa privada.

É evidente que os problemas de ordem ética no serviço público existem, porém, chamamos a atenção para a complexidade da situação, como afirma Carneiro

(1998): “[...] os funcionários públicos não são responsáveis pela deterioração dos serviços públicos, pela burocratização e pela quebra dos padrões de conduta ética da administração pública.”

Diante disto acredita-se que a ética deve ser aplicada em todos os escalões das organizações públicas, implementando através de ações educativas, informativas e conscientizadoras, não descartando ações controladoras e punitivas.

Um dos fatores de eficácia para a moderna administração pública – é o que se depreende da “voz” que vem das urnas - é o desenvolvimento de um serviço público dotado de credibilidade, confiabilidade e profissionalismo, liderado por dirigentes públicos honestos. Nada pode minar mais a credibilidade das instituições públicas como a corrupção nos círculos oficiais. É um mal que corrói a probidade das instituições, turba profundamente as políticas e as ações oficiais, destrói a confiança no sistema tributário e na aplicação dos recursos provenientes de impostos destinados a projetos públicos.

3.4 Corrupção na Vida Pública

Na era da informação, todos os dias tomamos conhecimento, através dos meios de comunicação (jornais, revistas, rádios, emissoras de televisão, *internet* etc) que num ou noutro País, nesta ou naquela instituição, funcionários públicos foram acusados de incorrer em práticas corruptas. Isto como consequência da falta de princípios morais que, infelizmente, grassa em grande parte das sociedades hodiernas.

Os atos de corrupção, tais como suborno, peculato, fraude ou extorsão, por mencionar só alguns, são conhecidos em países de todas as latitudes, por isso se

regularam como delitos a acautelar e sancionar pelas legislações de cada país. Podemos afirmar que a corrupção não é característica estrutural de algum país em particular nem privativa dos países com menor grau de desenvolvimento econômico, como cita Novaes (1992):

A corrupção não se circunscreve aos limites territoriais de um país; ao contrário, como fenômeno contemporâneo sua tendência é para o transbordamento de fronteiras, internacionalizando-se e desenvolvendo-se ao mesmo tempo da crescente globalização econômica dos mercados e das práticas comerciais, o que tem feito que junto às formas clássicas de corrupção surjam outras mais sofisticadas e elaboradas.

Nos últimos anos distintos países, incluindo o Brasil, preocuparam-se por compartilhar experiências e enfoques sobre esta matéria, pelo qual decidiram organizar debates e discussões sobre a corrupção no serviço público e as formas de criação e desenvolvimento de práticas éticas.

Cabe ressaltar que o Código Penal Brasileiro, em seu artigo 333, *caput*, tipifica como conduta criminosa a “corrupção ativa”, que constitui no ato de “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”, independentemente de o servidor público aceitar ou não a vantagem ilícita que lhe fora oferecida. O ato de oferecer a mencionada vantagem, por si só, já consoma o ato relativo à prática daquele crime. De forma semelhante, o ilícito penal “corrupção passiva” configura-se como sendo o ato de “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”, mesmo que o agente criminoso não chegue a obter êxito na obtenção da vantagem buscada. O ato de solicitar a vantagem ilícita já tipifica a conduta como criminosa, consoante dicção do artigo 317, *caput*, daquele mesmo diploma legal.

De acordo com as informações obtidas em Singer (1994) sobre a corrupção como fenômeno social, resulta de extrema importância tomar em conta dois elementos básicos:

1) A corrupção é um fenômeno no que participam ativamente tanto funcionários públicos como particulares, pelo qual a chamada corrupção governamental é o resultado desta interação; 2) Independentemente de que certos aspectos da corrupção são rejeitados, tolerados ou procurados pelos particulares, conforme seja sua posição social, o que no fundo importa é que em todos os tipos e graus de corrupção governamental existe uma separação da função pública.

Apesar do fato de que a corrupção tem diferenças de grau e incidência nas estruturas burocráticas de tomadas de decisões, é possível identificar em escala internacional certos fatores centrais que, quando estão presentes, propiciam o problema.

Os mais destacados são os seguintes segundo Singer (1994):

a) A falta de sistemas de controle eficientes. Para solucionar este problema, deve-se aplicar e atualizar um sistema de prevenção da corrupção com mecanismos modernos de fiscalização e auditoria, para garantir o normal desempenho da função pública; b) A falta de adequados e imparciais sistemas na seleção do pessoal administrativo. Além disso, os governos devem possuir um código de ética com força jurídica que assinale com normas claras as obrigações e sanções que regem a função pública; c) A instabilidade no emprego, unida a baixos níveis de salários; d) A competição entre empresas de diferentes países para vender seus produtos dentro dos mercados internacionais; e) A falta de mecanismos descentralizados no processo de controle, assim como de sistemas que facilitem a participação da cidadania. Para resolver este problema, deve-se promover e estabelecer canais de comunicação com a sociedade, que propiciem a criação de mecanismos para a participação cidadã em tarefas de controle governamental; com isto se obteria responder agilmente às demandas, queixa ou denúncias que esta expõe; f) Marcos jurídicos obsoletos e inadequados que não estabelecem as bases para acautelar e sancionar a corrupção. Na busca pela solução deste problema, deve-se desenvolver esforços permanentes e crescentes para simplificar os trâmites administrativos, combatendo as complexidades oficiais que em alguns casos se convertem em autênticos labirintos de burocracia desmedida; g) A insuficiência dos programas educativos que inculquem nas crianças e jovens o respeito à legalidade, junto com um espírito de serviço desinteressado para seu país.

A corrupção, certamente, é a destruição dos sentimentos morais dos homens, repercutindo feitos nocivos em toda a ordem da vida nacional, mas marcadamente no campo econômico e político brasileiro, o que deu lugar à aparição com caracteres alarmantes de uma crise conjuntural de ordem moral que abala a própria credibilidade e confiança no sistema democrático.

A corrupção na seara pública materializa-se na falta de ética e transparência no exercício da função pública. Toda ação corrupta implica uma violação de preceito legal, praticada por agente ocupante de cargo ou função pública, objetivando a obtenção de algum benefício pessoal.

A corrupção, por fim, é uma transgressão, quase sempre encoberta, das normas que regem uma determinada organização, com a finalidade de obter um benefício ilegal e, por conseguinte, envolve importantes decisões que são tomadas por motivações alheias ao bem-estar coletivo, sem ter em conta as consequências negativas que podem produzir para a coletividade.

3.5 O Esforço Legislativo

Como reflexo do crescente clamor social, consubstanciado na vontade de mobilização dos cidadãos contra os corruptos de plantão, um belo conjunto de leis e normas correlatas vêm dando respaldo às ações anticorrupção, mobilizando vários mecanismos sociais a recorrer a uma série de órgãos com competência para investigar e levar às barras dos tribunais os maus agentes e gestores públicos.

Como já descrito até aqui, a busca por limitações legislativas anticorrupção pública não é matéria recente em nenhum lugar do mundo. No Brasil, ao que parece

em vão, seguiram-se bons exemplos, ao lado de todas as Constituições Brasileiras, como o Código de Contabilidade da União, Decreto n. 4.536, de 28-1-1922, regulamentado pelo Decreto n. 15.783, de 8-11-1922; a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, esta última, de boa qualidade técnica, mas que o tempo também provou ser insuficiente para, sozinha, conter a irresponsabilidade fiscal.

O que fazer, então?

No Brasil, devemos, ainda, ressaltar a importância do Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994, que instituiu o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil Federal. Já no Capítulo I estão definidas as “Regras Deontológicas” desse ordenamento, onde se cita que a dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público federal. O inciso II traz a seguinte regra: “O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, *caput*, e § 4º, da Constituição Federal”.

No Capítulo II está prevista a criação de uma Comissão de Ética, encarregada de orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor público, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público, competindo-lhe conhecer concretamente de imputação ou de procedimento susceptível de censura.

No Brasil, o Regime Jurídico dos Servidores Civis da União, que é a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, teve seu artigo 117 alterado, através da Medida Provisória n. 2.225-45, de 04 de setembro de 2001, em razão da qual o inciso XII daquele artigo passou a ter a redação adiante transcrita, estando os servidores públicos

proibidos de “receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições”. Tal dispositivo de lei está totalmente em sintonia com os supramencionados artigos do Código Penal, que dispõe sobre os crimes de corrupção ativa e passiva.

Outro dever fundamental do servidor público é resistir a todas as pressões de superiores hierárquicos, de contratantes, interessados, e outros que visem a obter quaisquer favores, benesses ou vantagens indevidas em decorrência de ações imorais, ilegais ou antiéticas e denunciá-las.

A democratização torna mais consciente a sociedade civil do que acontece na vida pública e mesmo por trás dos bastidores. O público inteira-se mais da influência da vida política e da corrupção, da condescendência e da complacência burocráticas, e da mesquinhez oficial. As pessoas perdem o medo de se fazerem ouvir e os que se revoltam recebem mais atenção do que antes. Em suma, há mais transparência. Os funcionários e os “homens-públicos” devem acostumar-se a viver num ambiente onde até sua vida privada se faz pública.

Assim como praticamente tudo o mais, a vida pública também tornou-se mais complexa. Os menos éticos usam da tecnologia moderna para burlar os mais honestos e os que respeitam a lei. As denúncias não os inibem. Alguns transgressores são apanhados e castigados, mas o jogo prossegue com diferentes parceiros, que aprendem rapidamente com as falhas dos outros, para evitar que sejam colhidos nos seus atos delituosos.

Desse modo, a moldura do serviço público transforma-se, nem sempre para pior, mas, certamente, diferente do passado. Não se pode permitir que os honestos sejam ignorados ou aliçados nesse processo de mudança. Provavelmente, algumas

áreas são mais sensíveis, pois por serem originais ou sem precedentes, cedem a argumentos ainda não testados. Estas áreas requerem inovação, criatividade e ingenuidade. Outras áreas são mais estruturadas, e só requerem vontade política para atuar com firmeza, na aplicação das leis e regulamentos existentes, no fortalecimento de estratégias e táticas dissuasivas, na aplicação da tecnologia disponível e na melhor capacitação e disciplina dos servidores públicos. Isso poderia ser alcançado com mais ajuda investigatória, tecnologia adequada, revisão das leis, mais inversão e apoio públicos, contratação de servidores e reformulação de regras.

4 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Promulgada em 04.05.2000, a Lei Complementar n. 101, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), surgiu com o mote de ser o “reforço final”. O mecanismo através do qual se aumentará, em quantidade e qualidade, o controle financeiro dos recursos públicos.

Contudo, logo de início percebeu-se que sua implantação efetiva seria mais complexa do que se poderia esperar, tanto pela já esperada dificuldade do aparelho estatal no quesito adequação contábil e fiscal, mormente na esfera municipal, quanto pela resistência natural que um procedimento tão “transparente” poderia acarretar.

Fica patente, nesse momento, que o legislador brasileiro e o governo federal vêm claramente envidando esforços significativos no sentido de viabilizar um sistema que implique maior controle, tanto por parte do aparato de controle central, como por parte dos Tribunais de Contas e do Poder Legislativo, para fiscalização da aplicação da Lei por parte dos entes da Federação, especialmente no que se refere à disseminação de relatórios, informações orçamentárias e indicadores fiscais acessíveis a todos os cidadãos, inclusive.

No cenário nacional, o grande impacto causado pela Lei de Responsabilidade Fiscal foi a expectativa geral no sentido da impossibilidade legal de se deixarem despesas contraídas nos últimos oito meses de mandato (obrigações de despesas, conforme a lei) sem disponibilidades financeiras para a sua cobertura (art. 42). Tais despesas deverão ser rigorosamente identificadas no sentido de se conhecerem as pressões que poderão ocorrer no curto prazo para a administração. Ressalte-se que a LRF determina a elaboração de Anexo de Riscos Fiscais na Lei de Diretrizes

Orçamentárias (LDO) e a constituição de reservas de contingência para a cobertura desse tipo de despesa, no curto prazo. O descumprimento dessa regra (elaboração de Anexo de Riscos Fiscais e constituição de reserva de contingência) representa crime de responsabilidade do governante.

Sempre que o novo governante encontrar irregularidades no comprometimento da sua capacidade orçamentária, o instrumento gerado deve ser a comunicação imediata ao Tribunal de Contas ao qual o ente público está jurisdicionado e ao Ministério Público local, objetivando a tomada das providências legais cabíveis. Independentemente das sanções que recairão sobre o antigo gestor, caberá à nova administração a adequação das leis orçamentárias às regras da LRF (elaboração de Anexos de Metas, Anexos de Riscos, previsão de receitas, reservas de contingências etc), conforme o caso.

A partir da LRF, a transição de governo deixou de ser vista como um processo que se encerra na posse pura e simples dos novos governantes. Na medida em que as equipes técnicas entrarem em contato com as receitas e as despesas públicas, poderão encontrar problemas não identificados durante a passagem de governo. Nesse momento, os novos gestores devem acionar seus Tribunais de Contas, o Ministério Público e a Justiça para que não venham a ser prejudicados por aquilo que se convencionou chamar de “herança maldita”.

Em face dessa realidade, logo de saída podemos afirmar que, se ainda não foi a solução que todos esperávamos, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe reformas estruturais que, não só provocaram uma mudança na cultura fiscal do País, como também introduziram regras mais rígidas para elaboração de relatórios orçamentários e cruzamento de informações entre os diferentes níveis de governo e entre eles e a

sociedade em geral. Tais mudanças também passaram a demandar uma maior capacidade de monitoramento do Governo e do Poder Legislativo, isto por intermédio dos Tribunais de Contas dos Estados, para verificação do cumprimento dos novos limites legais.

Do ponto de vista institucional o que já prenunciava a implementação bem sucedida da Lei de Responsabilidade Fiscal no País era a iniciativa de fortalecer o planejamento de longo prazo, pois nada menos que 28 artigos tratam desse tema, ficando claro que a disciplina fiscal que se pretende só será alcançada com o adequado planejamento das ações do governo e da execução orçamentária. Além disso, sua correta aplicação requer a elaboração e a disseminação de relatórios fiscais transparentes, a apresentação de um anexo de política fiscal ao Plano Plurianual (PPA) com as metas fiscais plurianuais e a apresentação de outros anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tornando as exigências mais rigorosas em termos de metas fiscais na sua preparação.

Como bem salienta o Professor Benedito Alves, outra medida moralizadora que nos apresenta a LRF são os mecanismos de correção de desvios pelo não cumprimento dos limites de despesa com pessoal. Como já mencionamos, após um período de transição de dois anos para despesas de pessoal, quaisquer excessos deverão ser eliminados dentro dos oito meses seguintes. Se não houver o cumprimento dos limites com despesas de pessoal, os governos não poderão contrair novas operações de crédito e os governos estaduais não serão autorizados a receber transferências voluntárias ou garantias de crédito do governo federal. A LRF também veda as transferências voluntárias intergovernamentais para financiamento de despesas com pessoal sem uma alocação orçamentária específica na Lei Orçamentária

Anual (LOA) do respectivo ente da Federação que oferece a garantia e daquele que dela se beneficia.

A LRF também promoveu uma maior transparência na elaboração de relatórios fiscais. Os resultados fiscais deverão ser disseminados em caráter bimestral, Relatório Resumido de Execução Orçamentária, e em caráter quadrimestral, Relatório de Gestão Fiscal, que dá conta do cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela lei, bem como os mecanismos de compensação para desvios, caso os limites sejam excedidos. Os municípios devem reportar à Secretaria do Tesouro Nacional os resultados do exercício anterior até o final de abril do exercício corrente e, os estados, têm até o final de maio.

O Ministério da Fazenda, através da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), deve consolidar e publicar os resultados das contas das três esferas de governo até o final de junho de cada ano. O Poder Legislativo de cada esfera do governo, auxiliado pelos Tribunais de Contas respectivos, monitorará o cumprimento das metas e dos limites previstos na LRF.

Claro que a LRF trouxe avanços e propôs soluções oportunas e viáveis, mas a sua aplicabilidade prática também mostrou novos problemas e velhas mazelas, já bem conhecidas dos tribunais do País, como as diferenças de interpretação ou, porque não dizer, as flagrantes deturpações, perpetradas por prefeitos e governadores, como também no tocante à divulgação de informações específicas sobre a LRF, que não tem sido tratada com a devida atenção nos sítios do governo. No bem estruturado sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por exemplo, é difícil achar o relatório nacional sobre o cumprimento dos principais limites (de endividamento e de pessoal), como é impossível encontrar a lista negra, como determina a LRF, relacionando os governos

que extrapolam o valor máximo da dívida consolidada. Alguns estados também não divulgam na *Internet* os relatórios exigidos pela lei. Mesmo quando a regra é atendida, nem sempre é fácil localizar tais documentos, sem contar com o fato de que cada governo adota formas próprias para divulgar seus resultados.

O mesmo a se dizer quando passamos a analisar a questão dos gastos, ainda mais quando se trata de abrir uma oportunidade para contornar ou atenuar os rigores da LRF – um exemplo fluente é que, mesmo sem notícias de demissões de grande monta, o total da despesa com pessoal vem sofrendo reduções nominais em alguns governos estaduais; quando aberto o detalhamento das contas, é possível verificar uma queda mais acentuada nos gastos com inativos dentro da categoria de pessoal e a elevação dos montantes de itens semelhantes curiosamente previstos na classificação recomendada pelo Ministério da Fazenda em meio à categoria de “outras despesas de correntes”. Ainda que o efeito seja bem menor, as mudanças drásticas no tratamento das bilionárias contribuições patronais do Tesouro Nacional para os regimes próprios de previdência dos servidores também afetam os resultados e, sobretudo, a análise das mesmas contas federais – pois, ao deixar de integrar no presente a despesa pessoal (ainda que fosse virtual, pois teria uma entrada em igual valor nas receitas de contribuições) induz ao erro de se achar que houve uma redução real de gasto em relação ao passado no qual era computado.

Importante lembrar que transparência fiscal não se limita a publicar e divulgar as contas públicas. É preciso que elas sejam claras, inequívocas e de fácil compreensão, acessível, pois, à maioria dos cidadãos. Se nos últimos anos avançamos muito no Brasil em termos da publicidade, ainda temos um grande déficit de qualidade de informações e um excesso de obscuridade nas contas, como exemplificamos acima.

Apontada por muitos como um caso de sucesso, a LRF é também lembrada como um excelente exemplo de reforma incompleta, pois forçoso reconhecer que a lei vem perdendo fôlego quanto à aplicação e ao debate. O Congresso Nacional jamais envidou os necessários esforços no sentido de discutir e regulamentar importantes aspectos da lei, como previsto nela própria. Sem falar nos outros aspectos que vêm sendo negligenciados, ignorados ou atenuados, como exemplificamos neste estudo. O pior é a falta de atenção ou de atuação dos órgãos públicos encarregados de zelar pelo cumprimento desta e de outras leis. E, mesmo quando comemorada o desempenho do superávit primário ou da dívida líquida, autoridades federais vinculam à LRF apenas aos governos estaduais, como se a lei se aplicasse apenas aqueles e como se o governo federal não fosse o principal responsável pela dívida pública.

No final das contas, parece claro que as iniciativas de natureza institucional que permitiram sua elaboração e finalmente sua aprovação pelo Congresso Nacional tenham sido mais importantes que a própria Lei de responsabilidade Fiscal, pois essas reformas institucionais, no âmbito fiscal, implementadas desde 1994 incluíram: a renegociação de dívidas entre os estados, alguns municípios e a União, a adoção de limites para despesas com pessoal em relação à capacidade de geração de receitas do ente Federativo, a maior publicidade das ações dos gestores públicos, entre outras. Iniciativas como essas, somadas medidas preparatórias para a sua posterior entrada em vigor, podem ser consideradas reformas de fortalecimento da responsabilidade fiscal e da imagem dos governos e serviços públicos como um todo.

Uma coisa é inegável: pelo menos no papel, a Lei de Responsabilidade Fiscal obrigou o País a conhecer-se mais e a apresentar-se melhor perante a sociedade, e criou novos meios para que os governantes prestem contas dos recursos

que a sociedade colocou a sua disposição, tornando-os responsáveis por entender e explicar como é gasto o dinheiro público, além de ter fornecido novos mecanismos de punição e de controle dos mau-versadores dos recursos públicos.

5 CONCLUSÃO

A América Latina apresenta múltiplos desafios que, ao mesmo tempo em que são econômicos e sociais são também éticos. A mortalidade materna é cinco vezes maior que nos países desenvolvidos. Numerosas famílias estão sendo destruídas pela pobreza. O fosso de desigualdade é o maior do planeta. A criminalidade cresce e está vinculada ao desemprego e a deterioração da família.

Estes e outros desafios éticos nos levam em primeiro plano a perceber a necessidade de tomar consciência crítica dos riscos da situação atual.

Diante de perspectivas tão desestimulantes, premidas pelo desemprego, incertezas econômicas e sob o peso da pobreza, faz com que estas pessoas desistam de continuar perseguindo uma vida melhor e, quando tentam, não o conseguem.

Devemos ter em conta que os erros cometidos através das receitas econômicas “milagrosas” que não funcionam, fazem parte do nosso dia-a-dia, e que nem sempre tem origem em um comportamento ético. É mister que passemos a defender a necessidade de estabelecer-se um código de ética para os gestores públicos, cujo primeiro artigo seja a honestidade de não impor teorias econômicas que tenham real validação empírica. A busca incessante pela governabilidade há que ter um dos seus pilares na ética política porque é aí que é gerada a confiança ou até mesmo a desconfiança. O ideal é que não houvesse necessidade de um código escrito formal para dispor sobre comportamentos éticos, mas isso fica tão-somente no plano utópico, haja vista que a realidade vislumbra-se de forma diferente e mais perversa.

Devemos assumir atitudes éticas autênticas. Percebemos um destacado desenvolvimento tecnológico que se dá, no jargão matemático, de forma geométrica, ao

mesmo tempo em que se notam graves desajustes sociais, onde os mais vulneráveis estão sendo empurrados cada vez mais para a exclusão. O que era um imperativo ético como a equidade, a inclusão e a participação foi colocado no centro da agenda do desenvolvimento. O que se vê são os países ricos considerar a ajuda às nações mais pobres como caridade e não como um direito à cidadania por parte destas últimas.

A cidadania plena depende do acesso à saúde, à educação, à participação e à oportunidade. As desigualdades nos bloqueiam. Alguns não aceitam estes bloqueios passivamente em nome da liberdade. Que se dê prioridade, pois, à equidade, globalizando a solidariedade. O termo globalização deveria ser empregado tanto no nível econômico, de mercado, como no nível dos avanços sociais.

Portanto, a ética global implica o estudo da condição humana, entendida como a unidade complexa da natureza dos indivíduos, implica desenvolver relações humanas do ponto de vista global, que permita pensar no futuro comum da espécie e enfrentar as incertezas com base nos aportes recentes das ciências físicas, biológicas e humanas.

REFERÊNCIAS

ALVES, Benedito Antonio-Gomes, Sebastião Edílson-Affonso, Antonio Geraldo. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada e Anotada**. São Paulo. Editora Juarez de Oliveira. 2000.

BOFF, Leonardo. **Saber cuidar: ética do humano – compaixão pela terra**. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. **Ethos mundial: um consenso mínimo entre os humanos**. Brasília: Letra Viva, 2000.

BRANCO, Sandra. **Educação ambiental: metodologia e prática de ensino**. Rio de Janeiro: Dunya, 2003.

CARNEIRO, João Geral Piquet. **O aprimoramento da conduta ética no serviço público federal**. *Revista do Serviço Público*. Brasília, 1998. ano 49, n.3, jul/set, 1998

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. **Teoria geral do processo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

Código Civil. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

Código de Contabilidade da União. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

Código de Ética Profissional dos Servidores Públicos Civis Federais. 5. ed. São Paulo: Savaraiva, 2004.

Código Penal. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006

Constituição da República Federativa do Brasil. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DISKIN, Lia; MARTINELLI, Marilu; MIGLIORI, Regina de Fátima; ESPÍRITO SANTO, Ruy César do. **Ética, valores humanos e transformação**. São Paulo: Peirópolis, 1998.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

GALBRAIT, John Kennet, **A sociedade justa. Uma perspectiva humana**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria. Forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Abril Cultural. Coleção Os Pensadores, 1984.

KANT, Immanuel. **La metafísica de lãs costumbres**. Tr. Adlea Cortina Orts y Jesús Conill Sancho. Tecnos, 1994.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de responsabilidade fiscal: guia de orientação para as prefeituras**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000.

KIEL, Fred; LENNICK, Doug. **Inteligência moral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005

LAMA, Dalai. **Uma ética para o novo milênio**. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.

LEBELL, Sharon. **Epicteto – a arte de viver**. 3. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.

Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000.

LÉVY, Benny. Entrevista concedida por Jean Paul SARTRE. **O testamento de Sartre**. Porto Alegre: L&PM Editores, 1986.

NALINI, José Renato. **Ética geral e profissional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

NASCIMENTO, E.R., and Debus, I., 2001, **Lei Complementar 101 de 2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**.

PASSOS, Elizete Silva. **Ética nas organizações**. 2. ed. Salvador: Passos & Passos, 2000.

PLATÃO. **O Banquete**; ou, **Do Amor**. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

Regime Jurídico dos Servidores Civis da União. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

ROBINSON, Joan, e EATWELL John. **Introdução à economia.** 6 ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1999.

RUSS, Jacqueline. **Pensamento ético contemporâneo.** São Paulo: Paulus, 1999

SÁ, Antônio Lopes de. **Ética profissional.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SALDANHA, Nelson. **Ética e História.** Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

SILVA. José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998

SINGER, Paul. **Ética prática.** São Paulo: Martins Fontes, 1994.

TREVISAN, Antoninho Marmo; CHIZZOTTI, Antônio; IANHEZ, João Alberto; CHIZZOTTI, José; VERILLO, Josmar. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil.** 3. ed. São Paulo: Ateliê Editorial, 2004.

ANEXOS

ANEXO A

Disciplina Fiscal

INCENTIVOS PARA DISCIPLINA FISCAL EM TODOS OS NÍVEIS DE GOVERNO

Resultados Fiscais: 1990-1998 e 1999-2001 (% PIB)

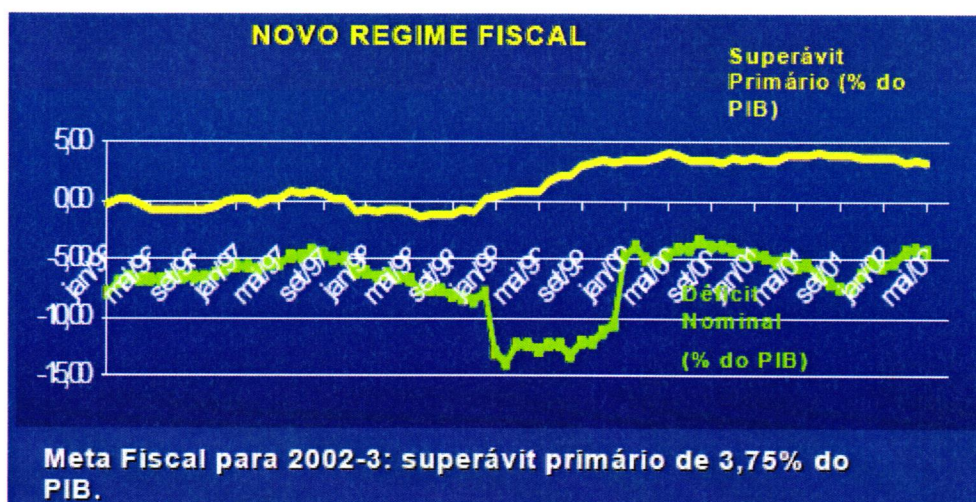
Distribuição	Média Anual		Resultados			Meta
	1990-1994	1995-1998	1999	2000	2001	2002
Resultado Primário	-2,8	0,2	3,2	3,5	3,7	3,75*
Governo Federal	-1,5	-0,3	2,4	1,9	1,9	
Estados e Municípios	-0,6	0,4	0,2	0,6	0,9	
Empresas	-0,6	0,1	0,7	1,1	0,9	

* Meta para o setor público consolidado.

Fonte: Giambiagi, Fábio (BNDES, 1999), MF e MP.

ANEXO B

Novo Regime Fiscal



ANEXO C

Renegociação das dívidas dos estados (Acordo de 1997, valores constantes a preços de Dezembro de 1998)

Estados	Valores (em milhões de Reais \$)	Em percentual do PIB estadual de 1997 (%)	Em valores per capita - população de 1997 (R\$)	Part. no montante total renegociado (%)
Acre	-	-	-	-
Alagoas	-	-	-	-
Amapá	-	-	-	-
Amazonas	120,18	1,17	49,56	0,1
Bahia	962,43	2,77	73,93	1,1
Ceará	114,81	0,84	16,69	0,1
Distrito Federal	-	-	-	-
Espírito Santo	433,10	3,28	150,60	0,5
Goiás	1.350,39	7,57	303,67	1,5
Maranhão	244,55	2,89	45,50	0,3
Mato Grosso	812,85	9,65	331,34	0,9
Mato Grosso do Sul	910,42	9,78	460,71	1,0
Minas Gerais	11.941,06	15,95	707,96	13,4
Pará	276,55	1,56	48,61	0,3
Paraíba	268,31	4,43	78,78	0,3
Paraná	523,83	1,19	59,27	0,6
Pernambuco	164,11	0,92	21,61	0,2
Piauí	250,90	6,23	89,83	0,3
Rio de Janeiro	8.559,33	9,81	632,73	9,6
Rio Grande do Norte	57,36	0,73	21,55	0,1
Rio Grande do Sul	9.524,70	17,77	973,16	10,7
Rondônia	148,36	2,48	102,91	0,2
Roraima	7,3	0,63	25,68	0,0
Santa Catarina	1.564,02	6,54	314,24	1,8
São Paulo	50.730,40	18,75	1.461,67	56,8
Sergipe	389,64	6,22	234,78	0,4
Tocantins	-	-	-	-
Total	89.354,60	11,65	558,08	100 %

Fonte: Ministério da Fazenda.

ANEXO D**Quanto custou sanear os bancos de cada estado da Federação
(em R\$ milhões correntes de 2001)**

Estados	Valores (milhões de Reais \$)
Acre	175
Amapá	40
Amazonas	520
Bahia	2.237
Ceará	1.272
Espírito Santo	364
Goiás	753
Maranhão	464
Mato Grosso	270
Minas Gerais	6.556
Pará	178
Paraná	6.556
Pernambuco	1.740
Piauí	162
Rio de Janeiro	5.451
Rio Grande do Norte	140
Rio Grande do Sul	3.541
Rondônia	770
Roraima	55
Santa Catarina	1.219
São Paulo	51.840
Sergipe	57
Total	84.390

Fonte: Banco Central.

ANEXO E

Limites para despesa de pessoal

LIMITES PARA DESPESAS COM PESSOAL NOS MUNICÍPIOS		
% Receita Corrente Líquida (1)		
ESFERA DE GOVERNO / PODER	Nova Lei Camata	LRF
UNIÃO	50,0	50,0
Executivo		40,9
GDF e Ex-territórios		3,0
Demais		37,9
MPU		0,6
Legislativo		2,5
Judiciário		6,0
ESTADOS	60,0	60,0
Executivo		49,0
Ministério Público		2,0
Legislativo		3,0
Judiciário		6,0
MUNICÍPIOS	60,0	60,0
Executivo		54,0
Legislativo		6,0

(1) Receita Corrente Líquida inclui Tributária, Transferências Correntes Líquidas, Serviços, Patrimonial, etc.

média nacional = 43%

94% dos municípios cumprem

ANEXO F

Limites para despesa de pessoal

LIMITES PARA DESPESAS COM PESSOAL NOS ESTADOS		
% Receita Corrente Líquida (1)		
ESFERA DE GOVERNO / PODER	Nova Lei Camata	LRF
UNIÃO	50,0	50,0
Executivo		40,9
GDF e Ex-territórios		3,0
Demais		37,9
MPU		0,6
Legislativo		2,5
Judiciário		6,0
ESTADOS	60,0	60,0
Executivo		49,0
Ministério Público		2,0
Legislativo		3,0
Judiciário		6,0
MUNICÍPIOS	60,0	60,0
Executivo		54,0
Legislativo		6,0

(1) Receita Corrente Líquida inclui Tributária, Transferências Correntes Líquidas, Serviços, Patrimonial, etc.

média nacional = 55,5%

Em 2000, 18 Estados cumprem.

ANEXO G

Limites para a Dívida

LIMITES PARA A DÍVIDA CONSOLIDADA (RESOLUÇÃO Nº 40 DO SENADO FEDERAL)

ESFERA DE GOVERNO	Limite (/ RCL)	Trajetória de 15 anos
UNIÃO	3,5	---
ESTADOS	2,0	Reduz 1/15 do excedente inicial a cada ano.
MUNICÍPIOS	1,2	Reduz 1/15 do excedente inicial a cada ano.

NOS MUNICÍPIOS:

- 1,07 é a média da dívida/RCL;
- 38% tem dívida bancária nula;
- 2/3 da dívida é de apenas 9 cidades;
- só 1 município está desenquadrado (2,14).

ANEXO H

Limites para a Dívida

LIMITES PARA A DÍVIDA CONSOLIDADA (RESOLUÇÃO Nº 40 DO SENADO FEDERAL)

ESFERA DE GOVERNO	Limite (X RCL)	Trajetória de 15 anos
UNIÃO	3,5	---
ESTADOS	2,0	Reduz 1/15 do excedente inicial a cada ano.
MUNICÍPIOS	1,2	Reduz 1/15 do excedente inicial a cada ano.

NOS ESTADOS:

- 2,10 é a média da dívida/RCL;
- 6 estão desenquadrados: Alagoas (2,23), Goiás (2,55), Maranhão (2,05), Mato Grosso do Sul (2,99), Mato Grosso (2,44), Rio Grande do Sul (2,82).