



**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA – ESAF**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO FISCAL E CIDADANIA**

**A EDUCAÇÃO FISCAL COMO AÇÃO PREVENTIVA NO COMBATE AO  
CONTRABANDO E AO DESCAMINHO NAS FRONTEIRAS DA AMAZÔNIA**

**VÂNIA MARIA DE OLIVEIRA E SILVA AGUIAR**

Brasília – DF  
2011



## ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA – ESAF

### A EDUCAÇÃO FISCAL COMO AÇÃO PREVENTIVA NO COMBATE AO CONTRABANDO E AO DESCAMINHO NAS FORNTEIRAS DA AMAZÔNIA

Trabalho de Conclusão do Curso de Pós Graduação para obtenção do título de Especialista em Educação Fiscal e Cidadania da Escola de Administração Fazendária – ESAF.

**Aluna:** Vânia Maria de Oliveira e Silva Aguiar

**Prof. Orientador:** Msc. Alexandre Ciconello

Brasília  
2011



**VÂNIA MARIA DE OLIVEIRA E SILVA AGUIAR**

**A EDUCAÇÃO FISCAL COMO AÇÃO PREVENTIVA NO COMBATE AO  
CONTRABANDO E AO DESCAMINHO NAS FORNTEIRAS DA AMAZÔNIA**

Monografia apresentada como pré-requisito para obtenção do título de Especialista em Educação Fiscal e Cidadania da Escola de Administração Fazendária, submetida à aprovação da banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Msc.. Alexandre Ciconello

Prof. Dr. Carlos Ângelo Meneses Souza  
.....

Prof. Dra. Cleomar Manhas  
.....

**Brasília, maio de 2011**

## CESSÃO DE DIREITOS

### A EDUCAÇÃO FISCAL COMO AÇÃO PREVENTIVA NO COMBATE AO CONTRABANDO E AO DESCAMINHO NAS FORNTEIRAS DA AMAZÔNIA

Trabalho apresentado à Escola de Administração  
Fazendária – ESAF como parte dos requisitos para  
obtenção do título de Especialista em Educação  
Fiscal e Cidadania

**“É concedida à Escola de Administração Fazendária – ESAF permissão para publicar este trabalho por via impressa ou para divulgá-lo em meio eletrônico, para fins de leitura, impressão e/ou *download* pela Internet, a título de divulgação da produção científica produzida em conjunto com a ESAF, sem ressarcimento dos direitos autorais.”.**

---

**Vânia Maria de Oliveira e Silva Aguiar**

Brasília, maio de 2011.



Aos meus pais, Valdemiro Oliveira Silva (In Memoriam) e Cezarina Pereira da Silva, responsáveis primeiros, por todas as minhas conquistas e valores.

## AGRADECIMENTOS



Agradeço em primeiro lugar a Deus, por me sustentar em todas as dificuldades e me dar a certeza da vitória, e aos meus mentores espirituais por me intuírem no caminho da harmonia e da pacificação interior.

A Delegacia da Receita Federal do Brasil em Manaus, nas pessoas dos delegados Moacyr Mondardo Junior e Omar de Souza Rubim Filho, pela oportunidade de participar deste curso de pós-graduação.

Aos colegas de curso, pelo companheirismo, incentivo e carinho, que compartilhamos nos onze meses de convivência na ESAF.

Aos professores e servidores da ESAF, pelo respeito e colaboração neste aprendizado.

Ao meu esposo e filhos, por serem a razão de todas as minhas lutas e estarem sempre me esperando nos retornos das inúmeras viagens a Brasília, com o olhar do afeto e a energia do amor que regenera.

## RESUMO

Este trabalho pretendeu mostrar que a educação fiscal pode ser uma alternativa para, através de fatos analisados a luz da racionalidade, reconhecer as diferenças e tratar os indivíduos, no campo da tributação, de acordo com a sua situação econômica, social e educacional; a fim de garantir a verdadeira justiça e preservar a dignidade da pessoa humana, conforme garantidos na nossa Constituição Federal. Para tanto, nosso foco foi analisar a problemática do contrabando e do descaminho nas fronteiras da Amazônia, buscando um novo olhar do ponto de vista social, e não meramente no campo dos direitos penal e tributário. Buscamos também fazer uma ponte entre os julgados pelos tribunais brasileiros, a esses ilícitos, cujos valores, na maioria dos casos são considerados insignificantes, e os procedimentos normatizados pela Receita Federal do Brasil, que determina tratamento igualitário a todos os processos sem a preocupação com esse diferencial, o que ocasiona desestímulo aos seus servidores, por perda da eficácia do seu trabalho. Discutimos ainda a necessidade de capacitação dos servidores do fisco, para que coordenem a realização de parcerias, entre o Estado e suas instituições, mais as entidades comunitárias, empresariais e beneficentes para desenvolver projetos de educação fiscal que possam contribuir efetivamente para transformar a realidade, e suavizar as desigualdades que causam tantos conflitos e sofrimento a toda a humanidade.

**Palavras Chave:** Educação Fiscal. Ação Preventiva. Contrabando. Descaminho.

## **ABSTRACT**

This study sought to show that education tax may be an alternative to, through facts analyzed the light of rationality, to recognize the differences and treat individuals in the field of taxation, according to their economic, social, and educational, the ensure true justice and preserving human dignity as guaranteed in our Constitution. To this end, our focus was to analyze the problem of smuggling and embezzlement at the borders of the Amazon, looking for a new look at the social point of view, not merely in the field of criminal law and tax law. We also aim to make a bridge between judged by the Brazilian courts to such illegal, whose values, in most cases are considered insignificant, and the procedures standardized by the Internal Revenue Service of Brazil, which provides equal treatment to all processes without concern over this differential, which results in discouraging their servants, for loss of the effectiveness of their work. We also discuss the need for a social organization with the creation of partnerships between the state and its institutions, the more community organizations, business and charities to transform reality, and to alleviate inequalities that cause so much conflict and suffering to all mankind.



## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: Quadro Demonstrativo da Divisão Administrativa da RFB em Regiões Fiscal.....	29
Figura 2: Zona de Fronteira da Região Amazônica.....	30
Figura 3: Mapa Estratégico da Receita Federal do Brasil de 2009-2011.....	45

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Alfândegas da 2ª Região Fiscal.....	30
Tabela 2: Localização das inspetorias da 2ª Região Fiscal.....	31
Tabela 3: Localização das delegacias da 2ª Região Fiscal.....	31
Tabela 4: Apreensão de Mercadorias pela RFB/2ªRF-2006/2010 em Reais.....	45

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	15
2. 1 O PAPEL DO ESTADO.....	15
2.1.1 A EVOLUÇÃO DO ESTADO.....	15
2. 2 O ESTADO FISCAL.....	17
2.3 EM BUSCA DE UM NOVO MODELO DE ESTADO.....	18
2.4 A CIDADANIA FISCAL.....	20
2.5 O CONTRABANDO E O DESCAMINHO.....	22
2.6 O PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA.....	24
2.7. O PRINCÍPIO DA HUMANIZAÇÃO DAS PENAS.....	25
2.8. O COMBATE AO CONTRABANDO E O DESCAMINHO NAS FRONTEIRAS DA AMAZÔNIA.....	27
2.8.1 A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA.....	27
3. METODOLOGIA.....	35
3.1 ALGUNS DADOS OBTIDOS SOBRE A SITUAÇÃO DO CONTRABANDO E DESCAMINHO NAS FRONTEIRAS DA AMAZÔNIA.....	37
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	40
4.1 SITUANDO A EDUCAÇÃO FISCAL.....	40
4.2 A EDUCAÇÃO FISCAL COMO AÇÃO PREVENTIVA NO COMBATE AO CONTRABANDO E DESCAMINHO NAS FRONTEIRAS DA AMAZÔNIA.....	43
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
REFERÊNCIAS.....	54

## 1 INTRODUÇÃO

O contrabando e o descaminho têm se configurado nos últimos anos como um malefício social muito grande, capaz de proporcionar até mesmo a quebra de empresas constituídas, além de promover o desemprego e a queda na arrecadação de tributos.

Conseqüentemente, os recursos que deveriam circular no país, passam a circular em outros, sem deixar nenhum tipo de benefício social, ou participação efetiva da sua circulação, do ponto de vista tributário.

Incluído o contrabando e demais atividades que cercam o comércio ilegal, a economia informal movimentava R\$ 850 bilhões (oitocentos e cinquenta bilhões de reais) por ano, ou 30% do Produto Interno Bruto (PIB), segundo o Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial – ETCO (ETCO, 2011)<sup>1</sup>.

Mas apesar de tudo isso, não podemos deixar de mencionar que o contrabando e o descaminho, em suas diversas formas, são socialmente aceitos como prática e como fonte de renda para milhares de pessoas, atraídas pelo custo menor das mercadorias.

A contrapartida desta aceitação social e da conseqüente concorrência desleal é que empresas deixam de ser instaladas e inúmeros empregos deixam de ser gerados no Brasil, além é claro, dos tributos que o estado deixa de arrecadar.

A repressão fiscal, pura e simples, tem sido aplicada de forma sistemática e crescente como remédio para conter a informalidade (o contrabando e o descaminho), mesmo assim o problema persiste e se aperfeiçoa, vazando por todas as áreas brasileiras de fronteira.

Sem empregos formais e escassos informais, a pobreza e a miséria ganham espaço e são debitadas na conta social das principais cidades.

Na Amazônia não se têm uma estatística de quantas pessoas sobrevivem dos ilícitos aduaneiros, mas é comum se ver, principalmente nos centros das principais cidades, ambulantes comercializando produtos oriundos do contrabando, descaminho ou pirataria.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.etc.org.br/texto.php?SiglaMenu=EPS>> Acesso em: 02 mar. 2011.

Segundo Boffon (2009), esse é um momento singular para a humanidade, uma espécie de transição que causa insegurança, e torna o futuro imprevisível. Tal cenário de desencanto reduz as possibilidades de se vislumbrar a construção de uma sociedade global mais fraterna, menos desigual e capaz de resolver conflitos mediante mecanismos de democracia.

Para o autor acima citado, vivemos o termo inicial de um processo de reconstrução de relações sociais, redefinição do papel do Estado e de gestação de um novo formato das relações internacionais. Para que tenha êxito, tal processo deve ser pensado a partir do paradigma da dignidade humana e da solidariedade, pois o individualismo unilateral, característico dos últimos tempos, encontrou seu ocaso.

No campo tributário, é fundamental a construção de um modelo fundado na ideia de dignidade humana, que tenha como norte o rompimento da lógica de ampliação das desigualdades; que consiga corrigir as distorções existentes, especialmente com: a recuperação da concepção de que a efetiva capacidade econômica seja o vetor de igualdade no campo da tributação; a gestação dos contornos da carga tributária a partir de um processo democrático; e a utilização dos tributos como instrumentos de concretização dos direitos fundamentais.

No dizer de Buffon (2009), é preciso introduzir o “interesse humano” na tributação, especialmente no sentido de reduzir ou excluir a exigência de tributos dos que se encontram na base da pirâmide econômica e, portanto, estão destituídos de capacidade para pagá-los. Também há de se moldar a carga tributária tendo como objetivo a concretização dos direitos fundamentais.

Qualquer solução passa por forjar uma nova cultura de aceitação das diferenças, pelo reconhecimento de que há importante papel a ser cumprido pelo Estado e, sobretudo, pela crença de que ainda existem caminhos factíveis para uma coexistência distanciada da irracionalidade e da violência. Pode parecer utópico, mas todas as grandes mudanças começaram a partir de ideais que eram tidos como utópicos.

Este trabalho pretende mostrar em que medida, ações de conscientização e educação, como o Programa Nacional de Educação Fiscal podem contribuir no combate ao contrabando e descaminho nas fronteiras da Amazônia?

Para tanto nosso foco será analisar a problemática do contrabando e do descaminho nas fronteiras da Amazônia, buscando analisar o fato do ponto de vista social, e não meramente no campo dos direitos penal e tributário. Tendo em vista que os envolvidos são

peessoas, e deve-se observar as suas experiências de vida, suas histórias e condições sociais as quais os mesmos estiveram submetidos para culminar com a prática de tais atividades, consideradas criminosas pelo direito e pelas normas vigentes na nação.

Na ausência da proteção social, que o Estado deveria garantir, e esmagados pelo peso do desemprego ou do subemprego crônicos, o indivíduo continuará a buscar “outros” meios de sobreviver, já que não consegue escapar da miséria do cotidiano. E nem mesmo a repressão dos órgãos responsáveis pelo combate aos ilícitos, conseguem acabar em definitivo com essas práticas ilegais, que criam uma economia alternativa, onde a economia oficial não é capaz de garantir a sobrevivência.

Acreditamos que apenas penalizar a miséria significa uma tentativa de “tornar invisível” o problema, dando-lhe um aval de Estado. Pois, segundo Loic Wocquant (2001), o Brasil nem sempre construiu um estado de direito digno do nome. Em tais condições, apenas desenvolveu um Estado penal para responder às desordens suscitadas pela desregulamentação da economia, pela dessocialização do trabalho e pelo empobrecimento relativo e absoluto de amplos contingentes urbanos. Aumentar os meios, a amplitude, e a intensidade da intervenção do aparelho policial e judiciário, equivale a restabelecer uma verdadeira ditadura sobre os pobres.

Nesse contexto a educação fiscal apresenta-se como uma alternativa, tendo em vista que analisa a problemática de forma racional e solidária, aponta alternativas para que o Estado e a sociedade em parceria com instituições públicas e organizações sociais, possam criar condições para definitivamente oferecer aos autores, e ao mesmo tempo vítimas da situação delituosa, novas alternativas de ocupação econômica, com vinculação a capacitação e financiamento destas novas atividades, para que as mesmas consigam ser exitosas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 O PAPEL DO ESTADO

#### 2.1.1 A Evolução do Estado

Segundo Buffon (2009), o modelo de Estado implantado no pós- guerra, principalmente na Europa, representou certo avanço social, reconhecidamente eficaz por um período significativo, no sentido de atingir os objetivos de sua existência: assegurar a proteção social e reduzir as desigualdades.

Encontramos na literatura três denominações de Estado para o período acima identificado: Estado de Bem-Estar (Welfare State), Estado Social ou Estado Providência, que podem ser definidos como um modelo de estado que se propõe a oferecer aos seus cidadãos as condições mínimas de sobrevivência com dignidade, em relação a alimentação, saúde, habitação e educação.

Estas formas de Estado têm a sua consolidação ligada diretamente ao constitucionalismo contemporâneo, que teve seu início com a constituição mexicana de 1917, e a constituição de Weimar, da Alemanha de 1919.

O processo de industrialização da economia, e os problemas sociais gerados pelo mesmo, foi o combustível para o desenvolvimento desse modelo de Estado. E, a Grã-Bretanha foi destaque na criação dos mecanismos de proteção social, principalmente, a partir de 1942, com a aprovação de uma série de Leis para a saúde e a educação.

Paralelamente a ampliação dos serviços de assistência pública, o Estado de Bem-Estar passou a intervir também na economia, passando a desenvolver algumas atividades produtivas para a geração de riquezas e redução das desigualdades sociais.

Mas, o que realmente fez a diferença entre o Estado de Bem-Estar e os outros modelos de Estado, foi o fato do mesmo considerar os serviços públicos assistenciais, como direitos de seus cidadãos, e uma proteção devida pelo Estado contra os riscos sociais.

Boaventura de Souza (2004 *apud* Buffon, 2009), identifica quatro elementos estruturais que estão na base do desenvolvimento do Estado Providência:

Primeiro, um pacto social entre o capital e o trabalho sob a égide do Estado, cujo objetivo último é compatibilizar democracia e capitalismo; segundo, uma relação

sustentada, mesmo se tensa entre duas tarefas do Estado potencialmente contraditórias: a promoção da acumulação capitalista e do crescimento econômico e a salvaguarda da legitimação; por terceiro, um elevado nível de despesas no consumo social; quanto uma burocracia estatal que internalizou os direitos sociais como direitos dos cidadãos, em vez de benevolência estatal.

O surgimento de novos riscos sociais, entre eles: o envelhecimento da população, a consequente redução da população ativa e a maior participação das mulheres no mercado de trabalho, resultou em um aumento da prestação de serviços sociais, gerando sérios problemas ao Estado de Bem-Estar Social, que passou a assumir novos compromissos, para garantir proteção aos seus cidadãos. Esse aumento de despesas, ocasionou, com o passar do tempo uma falta de recursos para que o Estado de Bem Estar Social cumprisse seu papel, levando as crises - iniciadas a partir de 1960, forçando a busca de novas alternativas, como a que se convencionou chamar de “ideário neoliberal”.

No dizer de Buffon (2009), nesse novo cenário, o mercado assumiria o papel de regulador das relações econômicas e sociais, outrora ocupadas pelo Estado, e este reduziria seu tamanho de tal forma que não representasse um ônus significativo àquele.

O novo Estado mínimo, fomentou o crescimento da globalização, produzindo uma mudança radical nas relações econômicas e desenhou um duro cenário no campo social, pois sustentada no consenso econômico neoliberal, que trouxe como principais inovações institucionais: a restrição a regulação estatal na economia; os novos direitos de propriedade internacional para investidores estrangeiros, inventores e criadores de inovações suscetíveis a serem objeto de propriedade intelectual; subordinação dos Estados a agências multilaterais, tais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Mas, para Buffon (2009), há de se reconhecer que um componente que agravou ainda mais o processo de exclusão social, foi a deliberada opção de se combater o déficit público em detrimento de investimentos que estivessem aptos a minimizar os efeitos decorrentes de novos riscos sociais, muitos deles advindos do modelo de globalização que foi se consolidando, exclusivamente, do aspecto econômico.

Em vista disso, o momento atual é de transição, pois se de um lado o modelo do Estado de Bem Estar Social entrou em crise, por outro o modelo, que Buffon (2009) denominou de “Fundamentalismo no mercado” também vive hoje uma crise aguda e letal. A insegurança causada leva a discussão e busca atual de caminhos alternativos – no sentido de



se construir um novo modelo cuja preocupação principal esteja centrado na “pessoa humana”, sem deixar de reconhecer o insubstituível papel do Estado.

## 2. 2 O ESTADO FISCAL

O Estado Patrimonialpal tinha como principal característica o gigantismo do seu patrimônio, e principal fonte de receita os recursos do próprio soberano.

Com a queda do absolutismo, a partir da revolução francesa, em 1789, surgiu o Estado Fiscal, impulsionado, principalmente pela luta da burguesia e das classes populares contra o controle da sua liberdade. A Fazenda Pública substitui então a Fazenda real.

A contribuição dos cidadãos para o custeio das atividades estatais foi a alternativa encontrada ao patrimônio do soberano; surgiram então os impostos, justificados como o preço da liberdade, seguindo a linha dos filósofos do pacto social, como expresso por Ricardo Lobo Torres ( 2005, p. 3), em textual:

Com o advento do Estado Fiscal de Direito, que centraliza a fiscalidade, tornam-se, e até hoje se mantêm, absolutamente essenciais as relações entre liberdade e tributos: o tributo nasce no espaço aberto pela auto limitação da liberdade e constitui o preço da liberdade, mas por ela se limita e pode chegar a oprimi-la, se o não contiver a legalidade.

Historicamente o Estado Fiscal conheceu basicamente três modalidades distintas: o Estado Fiscal Minimalista; Estado Fiscal Social; e o Estado Fiscal Democrático e Social.

No Estado Minimalista as funções são bastante reduzidas, garantem apenas o funcionamento da polícia, do sistema judicial e do Exército, ou seja, o menor número de serviços possível de modo a garantir a aplicação da lei. A visão de Estado minimalista sustenta-se na ideia de que os mecanismos de mercado são eficientes para alocar recursos escassos e promover maior competição na economia.

O Estado Fiscal Social nasce a partir do Welfare-State, cuja existência substitui o Estado Liberal, justificada com a quase falência do sistema liberal por força da Primeira Guerra Mundial, com a percepção de necessária intervenção estatal para proteger os cidadãos

e prover suas necessidades de seguridade social, saúde e educação, além de regulação do mercado. A atividade estatal continua a ser financiada pelos impostos, mais com uma alargada finalidade social (garantidora de serviços públicos) ou extra fiscal (regulação da economia).

Já o Estado Fiscal Democrático e Social (dimensão financeira do Estado Democrático e Social) de Direito, nasce do Estado Fiscal Social e em decorrência da falência do Estado do Bem-Estar Social, cuja dimensão e despesas acabaram por se tornar insustentável.

### 2.3 EM BUSCA DE UM NOVO MODELO DE ESTADO

Com a crise do Estado de Bem-Estar Social, voltou-se novamente a falar na ideia de um Estado mínimo, apesar de em alguns países periféricos o Estado Social, nem mesmo ter sido implementado, e quase não se tenha percebido a proteção social, oferecida pelo poder público aos seus cidadãos. Também, não se pode afirmar que a própria “Constituição” tenha saído do papel, com o efetivo Estado Democrático de Direito, apto a permitir pelo menos a realização dos direitos fundamentais de cunho social para a concretização da dignidade da pessoa humana.

As propostas dos organismos internacionais, foram quase que exclusivamente a privatização dos serviços públicos, como realmente ocorreu em muitos países, a partir dos anos noventa, sobretudo da América Latina.

Mas alguns autores apontam outras alternativas, que podem ser inseridas num tríplice movimento: a redução da demanda do Estado, o reencaixe da solidariedade na sociedade e o aumento da visibilidade social.

Nestes termos, um trabalho desenvolvido pela OIT – Organização Internacional do Trabalho, através de estudiosos do mundo todo, e de diferentes viés ideológicos, resultou na obra denominada “Dimensão Social da Globalização”<sup>2</sup>, a qual aponta algumas sugestões indicando que o processo de globalização deve ser baseado em valores universalmente compartilhados, com respeito aos direitos humanos e à dignidade humana, de onde tiramos as principais ideias abaixo:

---

<sup>2</sup> **DIMENSÃO SOCIAL DA GLOBALIZAÇÃO.** Disponível em:

[http://www.ilo.org/public/portugue/region/europro/lisbon/pdf/issuepaper\\_0.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/europro/lisbon/pdf/issuepaper_0.pdf). Acesso em: 23 fev. 2011.

- Um enfoque centrado nas pessoas – a pedra angular de uma globalização mais justa é a satisfação das demandas de todas as pessoas no que diz respeito aos seus direitos, identidade cultural e autonomia e o acesso a um trabalho decente, com uma plena participação nas comunidades em que vivem;
- Um Estado Democrático e eficaz – o Estado deve ser capaz de administrar sua integração na economia global, assim como proporcionar oportunidades sociais e econômicas, além de garantir segurança;
- Um desenvolvimento sustentado – a busca de uma globalização justa deve sustentar-se em dois pilares, independentes e que se reforçam mutuamente: o desenvolvimento econômico e social e a proteção do meio ambiente em escala local, nacional, regional e mundial;
- Mercados produtivos e igualitários – é necessário dispor de instituições coerentes, que promovam oportunidades e incentivem empresas em uma economia que funcione adequadamente;
- Regras justas – as regras da economia global devem oferecer a todos os países igualdade de oportunidade e de acesso, assim como devem reconhecer as diferenças em relação às capacidades e necessidades de desenvolvimento de cada país;
- Uma globalização solidária – existe uma responsabilidade a ser compartilhada em relação à assistência dos países e indivíduos excluídos ou desfavorecidos pela globalização. Esta deve contribuir para remediar as desigualdades que existem entre países e dentro deles, bem como erradicar a pobreza;
- Uma maior responsabilidade entre as pessoas – os atores públicos e privados devem ter capacidade de influir sobre os resultados da globalização e ser democraticamente responsáveis pelas políticas e medidas que adotam;
- Associações mais comprometidas – são numerosos atores que intervêm na realização dos objetivos sociais e econômicos globais (organizações internacionais, governos, parlamentos, empresas, sindicatos, sociedade civil, etc.). O diálogo entre eles representa um instrumento democrático fundamental para criar um mundo melhor.

Podemos como Tocqueville (1856 *apud* Buffon, 2009), dizer que a implementação dessas proposições representam a construção de um novo “contrato social”, trazendo de volta o Estado de Bem Estar Social com nova roupagem, centrado na defesa da dignidade humana, e conectado globalmente. Portanto cada vez mais é necessária a cooperação dos povos para a concretização dos grandes objetivos da humanidade, e nessa nova ordem até mesmo a globalização passa a ser um instrumento positivo.

Para Buffon (2009), só a reconstrução da ideia de solidariedade social passa a ser a condição de possibilidade para a construção de um novo formato de Estado. A consciência de sentir-se parte de um todo (sociedade) e, em relação a ele ser proporcionalmente responsável corresponde ao passo inicial para que tal reconstrução se torne realidade.

É necessário desconstruir a antiga ideia de Estado, como um ente abstrato, todo-poderoso e distante, capaz de realizar todas as expectativas de cidadãos extremamente dependentes. É necessário compreender que o Estado é a própria sociedade organizada politicamente. Além disso, é preciso perceber que não é possível apenas reclamar os direitos, sem que se esteja disposto a cumprir com os deveres fundamentais.

É nessa discussão que inserimos a questão da cidadania fiscal, que corresponde ao passo inicial para que tal reconstrução se torne realidade.

## 2.4 A CIDADANIA FISCAL

Desde a Antiguidade já se conceitua cidadania no reconhecimento de direitos que goza o cidadão perante o estado. Estes cidadãos também se reconheciam como devedores de determinadas obrigações, especialmente militares e políticas.

Diferentemente de hoje, no Estado patrimonial a ideia de cidadania ligava-se mais a privilégios concedidos pelo Estado, principalmente ao Clero e à Nobreza.

Com o fim dos regimes absolutistas, após a Revolução Francesa, a cidadania ganha maior abrangência e reconhecimento. Passa-se então a se reconhecer e aplicar noções não só de liberdade, mas principalmente de igualdade e justiça, e a se propagar e defender o pensamento revolucionário da época, traduzido e eternizado pelo ideal de “liberdade, igualdade e fraternidade”.

No documento aprovado no dia 26 de agosto de 1789, pela Assembléia Constituinte, no contexto inicial da Revolução Francesa, traz em seus princípios iluministas como base a liberdade e igualdade perante a lei, a defesa da propriedade privada e o direito de resistência à opressão.

Esse documento é considerado como a primeira declaração de direitos humanos e inspiração para outras que vieram posteriormente, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada pela ONU (Organização das Nações Unidas), em 1948.

Destacamos aqui o art. 13 da Declaração Universal de Direitos do Homem e do Cidadão:

Art. 13. Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades.

O surgimento do Estado Fiscal, com o fim do Estado Patrimonial, trouxe, por consequência, uma nova faceta da cidadania, denominada cidadania fiscal.

Para Casanalta Nabais (2005), o Estado fiscal implica uma cidadania de liberdade cujo preço reside em serem todos destinatários do dever fundamental de pagar impostos. Todos têm simultaneamente o dever de contribuir para a comunidade que integra, e ao mesmo tempo o direito de exigir que todos os membros da comunidade também contribuam, além de participar da aplicação e do controle dos recursos despendidos em favor do Estado.

No dizer de Buffon (2009), não há como se exigir a concretização dos direitos fundamentais, sem que haja, em contrapartida a contribuição dos cidadãos para que tal intento seja alcançado. Ou seja, não há como concretizar direitos fundamentais, sem que haja cumprimento, por parte dos cidadãos, de um dos principais deveres fundamentais: pagar tributos.

Segundo Casalta Nabais (2005 *apud* GRECO; GODOI, 2005), no estado fiscal, o fato do mesmo ser suportado financeiramente por todos os cidadãos, ou residentes que revelem capacidade contributiva, mas a totalidade dos serviços públicos serem revertidas a todos os cidadãos ou residentes, sejam contribuintes ou não, traduz uma ideia de solidariedade.

Ocorre que tal encargo social vem sendo esquecido, pois há uma grande parcela da sociedade que restringe a concepção de cidadania apenas aos direitos, descuidando da parcela obrigacional da mesma. Assim, o pilar da solidariedade – fundamento do modelo estatal vigente - sofre profundas avarias, e a sociedade perde-se em suas concepções individuais e egocêntricas. Por conseguinte, o “cidadão” sucumbe ao seu inimigo: o “indivíduo”, como alerta Buffon (2009).

O conteúdo solidário do dever de contribuir com o sustento dos gastos públicos tornou-se mais contundente com o advento do Estado Democrático de direito, à medida que foi sendo empregado como instrumento a serviço da política social e econômica do estado no seu papel de redistribuidor. Este aspecto solidário resulta que o cumprimento ou descumprimento do dever de contribuir beneficia ou prejudica, respectivamente, a todos, dado o caráter público do ente estatal.

Assim, verifica-se que os deveres fundamentais correspondem aos meios necessários para que o estado possa cumprir o seu papel de atingir o bem comum, entendido como a realização dos objetivos constitucionalmente formalizados, mediante a concretização dos direitos fundamentais.

Para Buffon (2009), o fato de a condição humana ser pensada a partir da inserção social, isto é, o homem só existir dentro da sociedade, por si só, bastaria para justificar o dever

fundamental de pagar tributos, à medida que a sociedade se organiza na figura do Estado, o qual estaria inviabilizado sem as fontes de recurso para financiar o ônus da sua organização.

Dentro do modelo de Estado Social, a tributação ocupa um papel de fundamental importância, porque nesse modelo o estado tem o dever de assegurar direitos fundamentais a todos os seus cidadãos.

A falta de condições mínimas de sobrevivência, resulta para o indivíduo como uma espécie de privação da sua liberdade, que o Estado precisa corrigir através de políticas públicas - dependendo estas da arrecadação de tributos para se concretizarem.

Portanto, o dever tributário é de interesse geral, pois constitui condição de sobrevivência da sociedade, tornando possível o regular funcionamento dos serviços públicos e o cumprimento das finalidades sociais do Estado, de forma que se impositivamente, por um lado, submete a coletividade a uma privação de recurso, por outro, permite a potencialização dos direitos, cuja realização está subordinada à existência de disponibilidade econômica, no dizer de Buffon (2009).

O dever fundamental de pagar tributos está alicerçado nos liames da solidariedade social, a qual, é também, um dos sustentáculos do Estado Democrático de Direito e corresponde a um dos elementos indissociáveis do princípio basilar desse modelo Estatal: A dignidade da Pessoa humana.

## 2.5 O CONTRABANDO E O DESCAMINHO

Contrabando é a prática ilegal do transporte e comercialização de mercadorias e bens de consumo de venda proibida por lei, ou seja é a entrada ou saída de produto proibido, ou que atente contra a saúde ou a moralidade.

No Brasil essa tipificação se dá no transporte de narcóticos, armas, fumo, além de mercadorias cujo comércio seja proibido, por lei ou atos normativos em geral.

Já o transporte ilegal, sem o devido recolhimento de impostos em particular através de uma fronteira, aeroporto, correios e outros meios, é conhecido como, descaminho.

A diferença está no fato de que o descaminho têm características tributárias e pode ser sanado com o pagamento ou recolhimento do imposto, já o contrabando é crime de ordem penal e tributária inafiançável de produtos proibidos.

O crime de contrabando e descaminho encontra previsão legal no artigo 334 do código penal com a seguinte redação:

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 1 (um) a 4 (quatro) anos.

§ 1º - Incorre na mesma pena quem:

- a) pratica navegação de cabotagem, fora dos casos permitidos em lei;
- b) pratica fato assimilado, em lei especial, a contrabando ou descaminho;
- c) vende, expõe à venda, mantém em depósito ou, de qualquer forma, utiliza em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria de procedência estrangeira que introduziu clandestinamente no País ou importou fraudulentamente ou que sabe ser produto de introdução clandestina no território nacional ou de importação fraudulenta por parte de outrem;
- d) adquire, recebe ou oculta, em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria de procedência estrangeira, desacompanhada de documentação legal, ou acompanhada de documentos que sabe serem falsos.

§ 2º - Equipara-se às atividades comerciais, para os efeitos deste artigo, qualquer forma de comércio irregular ou clandestino de mercadorias estrangeiras, inclusive o exercido em residências.

§ 3º - A pena aplica-se em dobro, se o crime de contrabando ou descaminho é praticado em transporte aéreo

Tem-se que a objetividade jurídica é a tutela do erário público, de maneira que o tipo penal vise proteger os interesses da administração e da Fazenda Pública, no sentido de que tais órgãos não sejam financeiramente lesados.

O contrabando ou descaminho são crimes comuns, podendo ser praticado por qualquer pessoa. Se houver participação de funcionário público, com transgressão de dever funcional, incorrerá este no crime de facilitação de contrabando ou descaminho, nos termos no artigo 318 do código penal.

O sujeito passivo do delito é o Estado, quando prejudicado em seus direitos e em sua arrecadação de impostos. O crime em tela admite apenas a modalidade dolosa, vez que o agente exerce vontade livre e consciente de importar, exportar ou iludir.

Quanto à consumação, considera-se consumado quando transposta a alfândega, na entrada ou na saída da mercadoria, admitindo-se por tentativa, quando frustrada a intenção do agente em transpor a alfândega.

É importante ressaltar que existindo disposição penal que proíba a importação de determinadas mercadorias, como é o caso de entorpecentes, armas, alguns medicamentos, mercadorias falsificadas, dentre outras, prevalecerá a norma especial e não a do artigo 334, aqui tratado.

Por fim, a ação penal subordinada ao crime de contrabando ou descaminho é pública incondicionada, onde o Estado deve agir prestando sua tutela jurisdicional, atuando e compelindo o agente às penas previstas no artigo.

No Brasil, a maior concentração das atividades ilícitas, relacionadas ao contrabando e descaminho acontecem, principalmente, nas fronteiras com o Paraguai, Uruguai, Argentina e Bolívia, onde é comum, inclusive, o contrabando de armas juntamente com mercadorias ilegais e produtos falsificados. Nestas regiões encontramos até mesmo a presença de organizações criminosas, com vinculações internacionais, que caracteriza o conhecido crime organizado.

## 2.6 O PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA

Recentemente, os tribunais brasileiros firmaram jurisprudência quanto à aplicação do princípio da insignificância ao crime de descaminho. Este fato se justifica pela adoção de um valor mínimo que a dívida ativa da União deve atingir para ensejar o ajuizamento de execuções fiscais.

Assim todo lançamento tributário originado de descaminho, que se transforma em débito inscrito em dívida ativa da união, de valor inferior ao determinado para que se ajuíze execução fiscal é considerado penalmente atípico, em virtude de uma série de argumentos utilizados pelos tribunais.

Até o ano de 2004, o parâmetro fiscal era o valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), mas em dezembro desse mesmo ano, o valor foi elevado para R\$ 10.000,00 (dez mil reais) com a edição da lei 11.033. A partir de setembro de 2009, a jurisprudência nacional se consolidou no sentido de que esse patamar é aplicável ao crime de descaminho, como hipótese do princípio da insignificância.

Dois casos julgados em 18 de agosto de 2009, pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal (STF) confirmaram a possibilidade de aplicação do princípio da insignificância nos casos de crime de descaminho – a importação de produtos lícitos sem o pagamento dos devidos tributos – previsto no artigo 334 do Código Penal.

Os dois casos foram relatados pelo ministro Carlos Ayres Britto, presidente da Turma. No primeiro Habeas Corpus (HC 99594), o acusado foi apanhado em um ônibus proveniente do Paraguai com mercadorias avaliadas em pouco mais de R\$ 3 mil. No segundo caso (HC



94058), o réu foi flagrado com 728 pacotes de cigarro produzidos no exterior, que importariam o pagamento de aproximadamente R\$ 3,8 mil em tributos.

Ayres Britto explicou que a aplicação do princípio da insignificância – ou bagatela – deve levar em conta o artigo 20, da Lei 10.522/02, que diz que devem ser arquivados, “sem baixa na distribuição, mediante requerimento do Procurador da Fazenda Nacional, os autos das execuções fiscais de débitos inscritos como Dívida Ativa da União pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional ou por ela cobrados, de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 10 mil”.

O surgimento do princípio da insignificância está relacionado a chamada criminologia crítica ou racional que originou a proposta do direito penal mínimo. Esta corrente foi responsável pela construção de um conceito do delito como problema social, e não apenas como um problema jurídico, resumido a tipicidade, ilicitude e culpabilidade.

A partir da perspectiva de que o fato delituoso não está adstrito ao autor e ao crime, mas muitas vezes é fomentado pelo próprio sistema institucional, surge a ideia da delinquência secundária, que é aquela relacionada à problemas a própria sistemática de controle social.

Assim verificados os efeitos negativos da intervenção penal, se torna prudente evitá-la sempre que possível, surgindo a necessidade do direito penal mínimo, cujas conseqüências político criminais, além do princípio da insignificância, traz ainda a possibilidade do cumprimento das penas privativas de liberdade em regime progressivo, a aplicação de penas substitutivas, e ainda, a determinação de procedimentos diferenciados, nos juizados especiais.

## 2.7 O PRINCÍPIO DA HUMANIZAÇÃO DAS PENAS

Tendo em vista que os tribunais brasileiros firmaram jurisprudência quanto à aplicação do princípio da insignificância ao crime de descaminho, achamos coerente também analisar o princípio da humanidade, a fim de complementar a justificativa de que a educação fiscal, ao trazer um novo olhar, e orientando políticas públicas específicas, seria um caminho alternativo a simples repressão com a qual o estado têm tratado os envolvidos, no que já se tornou um problema social no nosso país.

Um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, é a dignidade da pessoa humana presente no inciso III do artigo 1º da Constituição de 1988. A dignidade da pessoa humana possui uma órbita muito grande no seu patamar de atuação, tendo assim uma conotação reguladora dos demais princípios do Direito. Assim, tem-se a dignidade um caráter universal, comportando-se como valor indispensável e irrenunciável do ser humano, possuindo assim um teor de princípio matriz do Direito.

Segundo Fernando Capez (2003, p.9):

Da dignidade humana, princípio genérico e reitor do Direito Penal, partem outros princípios mais específicos, os quais são transportados dentro daquele princípio maior. Desta forma, do Estado Democrático de Direito parte o princípio reitor de todo o Direito Penal, que é a dignidade da pessoa humana, adequando-o ao perfil constitucional do Brasil e erigindo-se à categoria de Direito Penal Democrático.

A cidadania e a afirmação dos direitos humanos, também está presente no artigo 5º, III, da Constituição Federal: “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante”. Logo, a tortura e o tratamento desumano para o Brasil, consiste em total violação do respeito ao ser humano, e penalidades nesse teor são altamente reprováveis.

Segundo Nilo Batista (2007), o Direito Penal passou por constantes evoluções ao longo da história. De modo que, as penas, ao longo do tempo, foram perdendo o caráter de castigo e severidade extremada, passando a exercer um papel de corrigir ou emendar o apenado.

O princípio da humanidade na aplicação da pena, recomenda a reinterpretação do que se pretende com ‘reeducação e reinserção social, ou seja, a perspectiva de função social da pena que é justamente aqueles que, por certas atitudes entram em conflito com o ordenamento jurídico e com as regras de conduta estabelecidas pela coletividade.

Michel Foucault (2009) entende que a detenção penal deve ter por função essencial a transformação do comportamento do indivíduo e pena, no olhar jurídico social, deve exercer a função de reeducar e ressocializar o apenado.

Michel Foucault (2009) tece ainda uma consideração interessante, “*no pior dos assassinos, uma coisa pelo menos deve ser respeitada quando punimos: sua ‘humanidade’*”. Então, por mais deplorável que seja o criminoso, não se pode deixar de considerar que apesar de tudo, trata-se de um ser humano, devendo então ser tratado como tal.

A humanização, pelo que está sendo constatado, pede até por uma redução e moderação das penas sempre que for possível. É assim que o artigo 5º, XLV da Constituição Federal de 1988, em suas alíneas: a, b, c, d, e, cuida de ampliar as possibilidades das penas serem adotadas, podendo então haver: restrição de liberdade, perda de bens, multa, prestação social alternativa e suspensão ou interdição de direitos.

Isso não pode significar impunidade ou injustiça, muito pelo contrário, deve em verdade revelar a preocupação com a função social da pena – que é recuperar aquele que cometeu um ilícito. Isso implica pensar na pena como possibilidade de reabilitação ou emenda do delinquente.

O princípio da humanidade na aplicação das penas é um reflexo da evolução histórica da sociedade, em seu sistema de repressão, atribuindo a pena a necessidade de um critério racional e proporcional a sua aplicação, sempre respeitando a dignidade humana.

Trazendo a análise para a problemática do contrabando e descaminho nas fronteiras da Amazônia, e tendo em vista o perfil dos autores que analisaremos adiante, e o valor monetário envolvido nas diversas apreensões de mercadorias, justificaria buscar formas alternativas, e mais humanas de solução ao problema, levando-se em conta o princípio da insignificância, já pacificado nos tribunais nacionais, o que na maioria dos casos, invalidaria todo o processo de autuação penal do autor.

Soma-se a isso, o fato de que até o momento o poder público apenas efetuou atividades de repressão, que possui um custo social muito grande, pois expõe seus agentes e o próprio autor do ilícito a situações de violência e medo, exigindo inclusive, todo um aparato policial de apoio, quase sempre com a presença das polícias federal ou rodoviária federal.

## 2.8 O COMBATE AO CONTRABANDO E O DESCAMINHO NAS FRONTEIRAS DA AMAZÔNIA

### 2.8.1 A Administração Tributária e Aduaneira

A Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, é definida segundo o seu regimento interno como um órgão específico, singular, diretamente subordinado ao Ministro da Fazenda.

A RFB é responsável pela administração dos tributos de competência da União, inclusive os previdenciários, e aqueles incidentes sobre o comércio exterior, abrangendo parte significativa das contribuições sociais do País.

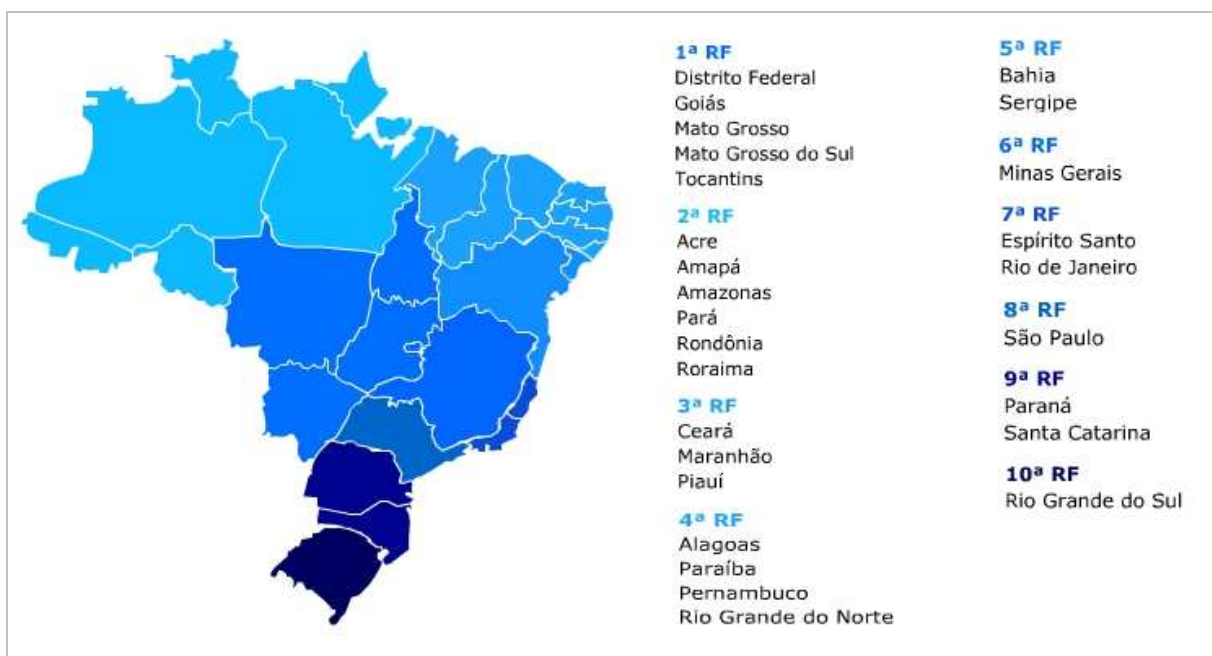
A RFB auxilia, também, o Poder Executivo Federal na formulação da política tributária brasileira, além de trabalhar para prevenir e combater a sonegação fiscal, o contrabando, o descaminho, a pirataria, a fraude comercial, o tráfico de drogas e de animais em extinção e outros atos ilícitos relacionados ao comércio internacional.

As competências da Receita Federal do Brasil podem ser sintetizadas como:

- administração dos tributos internos e do comércio exterior;
- gestão e execução das atividades de arrecadação, lançamento, cobrança administrativa, fiscalização, pesquisa e investigação fiscal e controle da arrecadação administrada;
- gestão e execução dos serviços de administração, fiscalização e controle aduaneiro;
- repressão ao contrabando e descaminho, no limite da sua alçada;
- preparo e julgamento, em primeira instância, dos processos administrativos de determinação e exigência de créditos tributários da União;
- interpretação, aplicação e elaboração de propostas para o aperfeiçoamento da legislação tributária e aduaneira federal;
- subsídio à formulação da política tributária e aduaneira;
- subsídio à elaboração do orçamento de receitas e benefícios tributários da União;
- interação com o cidadão por meio dos diversos canais de atendimento, presencial ou a distância;
- educação fiscal para o exercício da cidadania;
- formulação e gestão da política de informações econômico fiscais;
- promoção da integração com órgãos públicos e privados afins, mediante convênios para permuta de informações, métodos e técnicas de ação fiscal e para a racionalização de atividades, inclusive com a delegação de competência;
- atuação na cooperação internacional e na negociação e implementação de acordos internacionais em matéria tributária e aduaneira;

- gestão dos recursos materiais, financeiros, humanos e tecnológicos.

Figura 1: Quadro Demonstrativo da Divisão Administrativa da RFB em Regiões Fiscais.



Fonte: Internet RFB

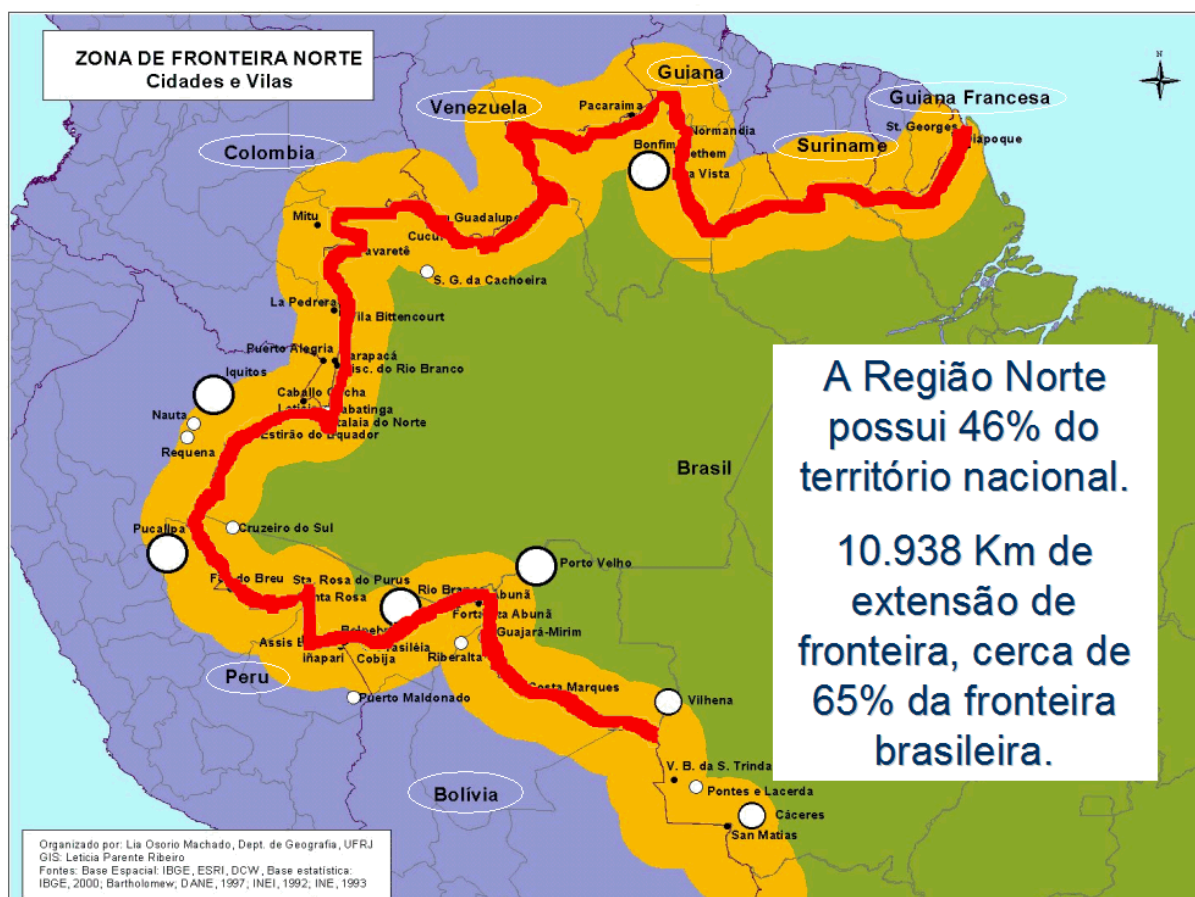
A RFB é dividida administrativamente em 10 (dez) regiões fiscais, conforme quadro demonstrativo acima.

A segunda Região Fiscal – RF02 está composta pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima, e possui oito unidades de fronteira, todas inspetorias da Receita Federal do Brasil, unidades menores do que as alfândegas e que estão quase sempre subordinadas a estas ou a alguma delegacias da Receita Federal do Brasil, que são unidades descentralizadas.

A atividade aduaneira, na 2ªRF, tem relevante destaque, haja vista que faz fronteira com 6 países da América do Sul (Bolívia, Colômbia, Guiana, Suriname, Peru, Venezuela) e com o Departamento Ultramarino Francês Guiana Francesa, membro da União Europeia. Abrange cerca de 65% da fronteira terrestre brasileira. Ademais, é na 2ª Região Fiscal que se encontram instaladas ou criadas diversas áreas para as quais são concedidas regimes

aduaneiros aplicados em áreas especiais: Zona Franca de Manaus, Áreas de Livre Comércio e Amazônia Ocidental.

Figura 2: Zona de Fronteira da Região Amazônica.



Fonte: Intranet 2ªRF

## ALFÂNDEGAS:

Tabela 1: Alfândegas da 2ª Região Fiscal.

--

Fonte: Intranet 2ª RF

**INSPETORIAS:**

Tabela 2: Localização das inspetorias da 2ª Região Fiscal

Localidade	UF	Sigla	Classe	Situada em fronteira	Unidade Jurisdicionante
IRF - Almeirim	PA	IRF/ALM	A		DRF - Santarém (PA)
IRF - Assis Brasil	AC	IRF/ASB	B	X	DRF - Rio Branco (AC)
IRF - Barcarena	PA	IRF/BCA	B		ALF - Porto de Belém (PA)
IRF - Bonfim	RR	IRF/BOM	B	X	DRF - Boa Vista (RR)
IRF - Brasília	AC	IRF/BRA	B	X	DRF - Rio Branco (AC)
IRF - Cruzeiro do Sul	AC	IRF/CZL	B		DRF - Rio Branco (AC)
IRF - Guajará-Mirim	RO	IRF/GUM	A	X	DRF - Porto Velho (RO)
IRF - Itacoatiara	AM	IRF/IAR	B		DRF - Manaus (AM)
IRF - Óbidos	PA	IRF/OBI	B		DRF - Santarém (PA)
IRF - Oiapoque	AP	IRF/OIA	B	X	DRF - Macapá (AP)
IRF - Pacaraima	RR	IRF/PAC	B	X	DRF - Boa Vista (RR)
IRF - Plácido de Castro	AC	IRF/PCO	B	X	DRF - Rio Branco (AC)
IRF - Santana	AP	IRF/STN	B		DRF - Macapá (AP)
IRF - Tabatinga	AM	IRF/TAB	A	X	ALF - Porto de Manaus (AM)
IRF - Vilhena	RO	IRF/MHA	B		DRF - Ji-Paraná (RO)

Fonte: Intranet 2ªRF

**DELEGACIAS: (com jurisdição aduaneira)**

Tabela 3: Localização das delegacias da 2ª Região Fiscal.

--

Fonte: Intranet 2ª RF

No mundo inteiro, as alfândegas estão, de modo geral, inseridas na administração tributária, mas separadas das repartições fiscais de rendas internas. No Brasil, por razões geográficas e administrativas, isso não é totalmente possível, nem conveniente. A escassez de recursos humanos, a extensão das fronteiras e do litoral (mais de 18.000 km) e outros fatores,

obrigam a um integral aproveitamento das repartições disponíveis, de modo a que haja uma interpenetração de atribuições.

Por isso mesmo, nem sempre existe um órgão central do sistema aduaneiro, havendo em seu lugar uma administração comum com as repartições de rendas internas. Entretanto, por várias vezes, ao longo da História do Brasil, foram implantadas repartições com funções de coordenação e planejamento de atividades aduaneiras e, principalmente, de repressão ao contrabando.

A coordenação geral do sistema de controle aduaneiro não é, pois, uma novidade na estrutura da administração fiscal brasileira, a qual, periodicamente, é obrigada a dispensar, por motivos fiscais ou econômicos, uma maior atenção a essa atividade.

A Receita Federal mantém na área aduaneira uma presença fiscal altamente intensiva, mas ainda há uma grande escassez de mão de obra, pela necessidade de se fazer presente nas diversas áreas alfandegadas de zona primária (portos, aeroportos e pontos de fronteira) ou secundária (Estações Aduaneiras Interiores - EADI), acompanhando a própria movimentação física de pessoas e mercadorias e desenvolvendo uma ação permanente de vigilância e repressão ao descaminho, ao contrabando e ao tráfico de drogas e entorpecentes.

Num mundo de trocas globalizadas, em que a competitividade pode ser fortemente afetada pela velocidade dos fluxos das mercadorias, não tem mérito a Aduana que inviabiliza o comércio regular para efetuar seus controles. Assim, o grande desafio da Receita Federal do Brasil, é justamente buscar o equilíbrio entre controle e a facilitação logística, a partir da premissa de que a eficácia da seleção fiscal para o combate às fraudes pode e deve ser buscada sem prejuízo da agilidade dos fluxos comerciais.

De acordo com o Programa Nacional de Combate ao Contrabando e ao Descaminho, instituído pelo Decreto nº 2.781, de 14 de setembro de 1998, compete à Receita Federal e à Polícia Federal a realização conjunta de tarefas e atividades relativas à prevenção e repressão dos ilícitos penais e administrativos referentes à importação e exportação de bens.

Essas tarefas compreendem, dentre outras, as de vigilância, repressão, fiscalização, autos de infração, termos de apreensão, guarda dos produtos apreendidos, julgamentos administrativos, buscas e apreensões de mercadorias, prisões, inquéritos policiais, investigações e ações judiciais.



Muito embora algumas das atividades acima sejam executadas em conjunto, ou isoladamente pelos dois órgãos, as de Vigilância e Repressão em Contrabando e Descaminho são de maior responsabilidade da Receita Federal do Brasil.

Transcrevemos abaixo, as normas que conferem à Receita Federal o papel de destaque na luta contra o contrabando e o descaminho, especialmente quanto às ações de vigilância e repressão:

- a) Constituição Federal.- Art.37, 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
- b) Constituição Federal- Art. 144, § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (...)II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
- c) Constituição Federal- Art. 237. A fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, serão exercidos pelo Ministério da Fazenda.
- d) Decreto nº 2.781, de 14 de setembro de 1998. (...) Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Combate ao Contrabando e ao Descaminho, destinado a criar condições para a realização, pela Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e pelo Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, relativas à prevenção e repressão dos ilícitos penais e administrativos referentes à importação e exportação de bens. Art. 2º Fica criada a Comissão Coordenadora do Programa referido no artigo anterior, com a finalidade de examinar e aprovar planos para a realização conjunta de suas tarefas e atividades, bem assim acompanhar a sua execução.§ 1º A Comissão será composta por um representante de cada um dos seguintes órgãos e Ministérios, indicado pelo respectivo titular e designado em ato do Secretário da Receita Federal:I - da Secretaria da Receita Federal, que a presidirá;II - do Departamento de Polícia Federal;III - da Casa Militar da Presidência da República;IV - do Ministério do Exército;V - do Ministério da Aeronáutica;VI - do Ministério da Marinha.§ 2º A Comissão funcionará nas dependências da Secretaria da Receita Federal. Art. 3º As tarefas e atividades no âmbito do Programa Nacional de Combate ao Contrabando e ao Descaminho serão executadas conjuntamente pela Secretaria da Receita Federal e pelo Departamento de Polícia Federal. Art. 4º Para a operacionalização das tarefas e atividades compreendidas no Programa a que se refere este Decreto, a Secretaria da Receita Federal e o Departamento de Polícia Federal, no prazo de trinta dias, celebrarão convênio de cooperação que deverá prever e definir, entre outros aspectos:I - a forma de planejamento e execução de ações conjuntas de interesse comum;II - os recursos humanos e materiais, especialmente aeronaves, embarcações e equipamentos de informática, que os convenientes disponibilizarão para o atendimento dos objetivos do convênio;referidas no inciso V do art. 2º; III - o provimento de recursos financeiros à conta de dotações orçamentárias da Secretaria da Receita Federal para o custeio de transporte, alimentação e pousada dos servidores do Departamento de Polícia Federal, participantes de operações demandadas por aquela Secretaria que envolvam deslocamento da sede de trabalho, caso aquele Departamento não disponha de recursos suficientes para custear as referidas consignatárias referidas nos incisos III e VI do art. 2º (...)

Verifica-se que a maior responsabilidade na vigilância e repressão ao crime de contrabando e de descaminho cabe à RFB. Restringe-se a participação da Polícia Federal aos inquéritos policiais, investigações, cumprimentos de mandados de busca e apreensão e prisões, estas últimas, as mais das vezes ligadas às grandes operações contra o crime organizado.

Nas oito unidades de fronteira de Receita Federal do Brasil da 2ª RF, existe apenas 30% do efetivo de pessoal necessário, segundo levantado pela própria instituição, através da Coordenação de Gestão de Pessoas – Cogep, pois atualmente são apenas 16 (dezesseis) auditores fiscais e 28 (vinte e oito) analistas tributários nas oito unidades de fronteira da 2ª RF; e o fluxo de entrada e saída de servidores é uma constante, pois apesar dos concursos realizados frequentemente, ainda existem unidades que registram lotação com apenas um servidor.

A Receita Federal, além das equipes fixas nos pontos de fronteira, possui também equipes de repressão que atuam sistematicamente deslocando-se em pontos estratégicos, realizando constantes apreensões de mercadorias, inclusive até mesmo drogas, armas e munições.

Nas fronteiras da Amazônia este trabalho é realizado pela Divisão de Repressão – Direp, da RF02, e através dos Núcleos de Repressão – Nurep, situados em Manaus e Belém, que jurisdicionam as demais localidades da segunda região fiscal.

### 3. METODOLOGIA

O procedimento metodológico refere-se ao percurso trilhado para atingir os objetivos definidos. Serão explicitados os instrumentos utilizados na realização da pesquisa.

Tratou-se de um trabalho de linha qualitativa e interpretativa. Mais especificamente, o trabalho segue Salomon (2007) quando ele advoga que a investigação de textos escritos seja feita a partir do paradigma indiciário, segundo o qual, o importante é o detalhe, o resíduo, o episódico e o singular, os quais podem ser reveladores daquilo que se busca conhecer.

As técnicas utilizadas para esta pesquisa foram: bibliográfica, documental, consulta à web, questionários, entrevistas, e observação direta.

Para Salomon (2007, p. 21) “as técnicas são procedimentos que operacionalizam os métodos. Para todo método de pesquisa, correspondem uma ou mais técnicas”.

Esta pesquisa foi realizada por meio descritiva, pois constituiu levantamentos bibliográficos utilizados como fonte de estudo para realização do trabalho sem a interferência do autor no resultado.

Para Severino (2003, p. 175) “a análise de documentos ou análise de conteúdos consiste no exame sistemático de informes ou documentos como fontes de dados”. Vários livros foram consultados e procurou-se encontrar uma maneira de sintetizá-los numa obra que tivesse o caráter de objetividade e riqueza de dados.

De acordo com Severino (2003, p. 99) “a observação é uma técnica de coleta de dados para conseguir informações e utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade”. Não consiste em apenas ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se desejam estudar.

Segundo Lakatos e Marconi (2001), os instrumentos de pesquisa são as ferramentas utilizadas para descrever um arquivo, ou parte dele, tendo a função de orientar a consulta e de determinar com exatidão quais são e onde estão os documentos.

Santos (2004) assinala que a entrevista é o encontro entre duas ou mais pessoas, com vistas a obtenção de informações a respeito de determinado assunto, utilizando-se para isto de uma conversação sistematizada de natureza técnico-profissional. Procedimento utilizado na investigação social para coleta de dados, com finalidade de fornecer subsídios para

diagnósticos, análises, pesquisas ou mesmo com a finalidade de discutir e buscar soluções para alguma problemática específica.

Segundo Lakatos e Marconi (2001, p. 39) em outras palavras, a pesquisa exploratória, ou estudo exploratório, “tem por objetivo conhecer a variável de estudo tal como se apresenta, seu significado e o contexto onde ela se insere. Pressupõe-se que o comportamento humano é melhor compreendido no contexto social onde ocorre”.

Para o presente trabalho, além de consulta a dados disponíveis na internet e intranet da RFB, e nos diversos sistemas informatizados da instituição, realizamos também uma pesquisa junto às oito unidades de fronteira da Receita Federal do Brasil, da 2ª Região Fiscal, especificamente nas Inspetorias de Assis Brasil/AC, Bonfim/RR, Brasília/AC, Guajará-Mirim/RO, Oiapoque/AP, Pacaraima/RR, Plácido do Castro/AC e Tabatinga/AM, e agência de Sena Madureira/AC; e ainda às Equipes de Fiscalização Aduaneiras das Delegacias da Receita Federal de Rio Branco/AC, Porto Velho/RO, Boa Vista/RR e Macapá/AP, que jurisdicionam as inspetorias citadas.

Para a pesquisa enviamos um pequeno questionário, via e-mail, através da intranet da RFB, e que foi respondido pelas quatro chefias das Equipes de Fiscalização Aduaneiras das Delegacias acima citadas, e pelas chefias de três inspetorias: Brasília/AC, Guajará-Mirim/RO e Pacaraima/RR. Todas as sete respostas, foram recebidas no mês fevereiro de 2011.

Severino (2006) acentua que o questionário é o instrumento de coleta de dados, constituindo uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador.

As inspetorias são subordinadas as delegacias, e que são as responsáveis pela destinação e guarda das mercadorias, mesmo quando apreendidas pelas inspetorias. São as delegacias que planejam e executam as atividades de repressão e combate aos ilícitos aduaneiros (mesmo quando realizados na jurisdição das inspetorias). Consideramos, portanto, que as informações prestadas pelas delegacias são bastante representativas e refletem o universo de todas as suas unidades administrativas jurisdicionadas.

Realizamos também entrevistas diretas, com os auditores fiscais da Receita Federal do Brasil, Leandro Guedes dos Santos, e Ricardo Pereira Penalber, respectivamente atual e ex-chefes do Núcleo de Repressão Aduaneira – Nurep de Manaus. A entrevista com Ricardo, foi

realizada pelo telefone, e a entrevista com Leandro, foi realizada presencialmente, no mês de fevereiro de 2011.

Por fim, consideramos ainda a nossa própria observação da experiência de oito anos de trabalho na fronteira, mais especificamente na Inspeção de Plácido de Castro/AC. Nesse período, de 1993 a 1998, e posteriormente de 2003 a 2005, participamos de diversas operações de repressão aduaneira, nas intermediações das IRF/Plácido de Castro/AC, IRF/Brasiléia/AC e IRF/Guajará-Mirim/RO, além do trabalho diário no posto fiscal de Plácido de Castro, às margens do rio Abunã, fronteira com a Bolívia.

Nestas oportunidades nos confrontamos diversas vezes com os autores do ilícito de contrabando e descaminho, no momento das operações de repressão e também durante o trâmite dos processos fiscais de multa e apreensão das mercadorias apreendidas. Esse fato nos proporcionou observar e conhecer suas histórias de vida e suas condições sociais.

Nas diversas conversas com os autores de contrabando e descaminho, sempre nos preocupamos em perguntar o porquê dessa escolha de trabalho, e na maioria das respostas estava presente a falta de oportunidade profissional, aliada a miséria, a destruturação familiar e a ignorância das normas legais estabelecidas.

### 3.1 ALGUNS DADOS OBTIDOS SOBRE A SITUAÇÃO DO CONTRABANDO E DESCAMINHO NAS FRONTEIRAS DA AMAZÔNIA

Abaixo enumeramos as questões propostas no questionário de pesquisa, que enviamos as unidades da RFB nas fronteiras da Amazônia:

- 1) Quanto aos autores envolvidos nos ilícitos de contrabando e descaminho, na área da sua jurisdição: acredita serem pessoas ligadas a organizações criminosas (crime organizado), ou cidadãos pobres, sem alternativa profissional?

Apenas uma das respostas recebidas não classificou os envolvidos como pessoas pobres sem alternativas profissionais; e três complementaram que existe também uma leve

participação de pequenas quadrilhas que repassam os produtos do contrabando e descaminho, no atacado, a outros vendedores ambulantes, nas principais cidades.

- 2) Você acredita que o apoio do poder público, aliado a parceria com a sociedade organizada, no sentido de promover informação, cidadania e capacitação profissional, principalmente aos envolvidos com o contrabando e o descaminho na sua área de jurisdição seria capaz de reduzir esses ilícitos?

Apenas uma resposta negativa, pois as pessoas sempre querem ir pelo caminho mais fácil. As outras respostas citaram a importância do trabalho de conscientização e educação, como certeza de resultados positivos junto à sociedade, principalmente iniciando na infância.

- 3) Em relação à quantidade de processos de apreensão de mercadorias, oriundas do contrabando e descaminho, na sua área de jurisdição, qual percentual desse universo ultrapassa o valor monetário de R\$ 10.000,0 (dez mil reais)?

Apenas uma unidade informou um percentual de 13%, enquanto o restante respondeu que o percentual estava abaixo 10%.

Tendo em vista que o controle das mercadorias apreendidas está a cargo das delegacias, a pergunta acima foi direcionada apenas as equipes de fiscalização aduaneiras dessas unidades.

- 4) Por fim, perguntamos se participariam como cidadãos e servidores públicos, de projetos de educação fiscal e principalmente, com o intuito de promover a inclusão social, dos autores dos ilícitos de contrabando e descaminho em atividades econômicas legais?

Todos responderam afirmando que participariam.

Na entrevista que realizamos com auditor Ricardo Pereira Penalber, ex-chefe do Núcleo de Repressão de Manaus – Nurep, o mesmo afirma ter participado de diversas audiências na Justiça Federal, resultantes de representações fiscais para fins penais de sua autoria, onde os juízes, invocando ao princípio da transação, preferiram penas alternativas aos acusados de contrabando e descaminho (como prestações de serviços e doações a entidades beneficentes), ao invés de reclusão e multa.

O auditor Leandro Guedes dos Santos, atual chefe do Núcleo e Repressão de Manaus – Nurep, em entrevista concedida presencialmente, em fevereiro de 2011, declarou textualmente:

“O trabalho de repressão é importante, porque punindo os infratores, o Estado aumenta a sensação de risco dos sonegadores. Assim o contrabando e a pirataria acabam diminuindo.

Mas tenho dúvida se este é o método mais eficaz. Eu me pergunto se não estaríamos assim atacando o efeito, ao invés da causa. A causa da sonegação não estaria na educação dada aos contribuintes? Punir os sonegadores, não seria a mesma coisa que bater em nossos filhos ao invés de educá-los?

É por isso que sou a favor da educação fiscal como método de prevenção a sonegação. Acredito que a educação, diferente da repressão, combate a causa da sonegação e por isso tem efeito mais verdadeiro e duradouro.

Mas não nego a importância da repressão. Acredito que a cultura brasileira de hoje já incorporou esta mentalidade de sonegação e que, por isso, a desintoxicação deste processo exige tempo. Hoje vejo a necessidade de o Estado trabalhar um “mix” de educação com repressão, até que esta se torne totalmente desnecessária.

É com esse teor que eu executo meu trabalho de repressão. Vejo a repressão como um mal necessário. Um mal com os dias contados, a depender do crescimento da educação.”

## **4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

### **4.1 SITUANDO A EDUCAÇÃO FISCAL**

O Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF, foi criado numa parceria inicial dos Ministérios da Fazenda e Educação; a nível estadual e municipal inclui-se na parceria as Secretarias Estaduais e Municipais de Fazenda, Finanças e Educação. O PNEF é gerenciado pela Escola de Administração Fazendária – ESAF, órgão do Ministério da Fazenda, com sede em Brasília – DF.

Atualmente as instituições federais gestoras do PNEF são: Ministério da Fazenda, com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, Procuradoria Geral da fazenda Nacional e Escola de Administração Fazendária, a Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria de Orçamento Federal, Controladoria Geral da União, e o Ministério da Educação.

O PNEF possui como parceiros a Câmara Federal, o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais, o Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – Sindifisco, o Sindicato Nacional do Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil – Sindireceita e a Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital – Fenafisco.

O início do PNEF, ocorreu em 1996, no seminário do Conselho Nacional de Políticas Fazendárias (CONFAZ), sob o tema “Administração Tributária” realizado na cidade de Fortaleza – CE. Foi uma alternativa de esclarecer a relação entre o Fisco e a sociedade e o retorno qualitativo do pagamento de tributos, sendo inserido inicialmente como tema de Educação Tributária, tendo como objetivo o ensino do programa de consciência tributária nas escolas.

Já em setembro do mesmo ano, ocorreu a assinatura do Termo de Cooperação Técnica entre a União, os Estados e o Distrito Federal, que trouxe ao programa um caráter permanente de conscientização tributária.



Mas só em dezembro de 2002, foi publicada a Portaria nº. 413, entre os Ministros de Fazenda e Educação, que reformulou o Grupo de Trabalho de Educação Fiscal (criado em julho de 1997) nos três níveis governamentais e definindo as competências dos órgãos envolvidos em sua gestão e implementação local nas Unidades Federativas.

O objetivo do programa segundo o caderno pedagógico número um, da Escola de Administração Fazendária – Esaf, para o curso de Disseminadores de Educação Fiscal (PNEF, 2004):

O Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF tem como objetivo promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o efetivo exercício da cidadania, visando ao constante aprimoramento da relação participativa e consciente entre o Estado e o cidadão e da defesa permanente das garantias constitucionais. Alicerça-se na necessidade de compreensão da função socioeconômica do tributo, da correta alocação dos recursos públicos, da estrutura e funcionamento de uma administração pública pautada por princípios éticos e da busca de estratégias e meios para o exercício do controle democrático.

*Educação* é a construção de conhecimentos sempre renováveis (através da elaboração de conceitos), aquisição de capacidades necessárias ao constante desenvolvimento do indivíduo dentro das suas necessidades, e ao repensar constante das suas atitudes, sua postura diante da vida.

***Fiscal, vem de fiscalizar, de fisco, que significa erário ou dinheiro público.***

A educação fiscal inova com uma abordagem político pedagógica, para a compreensão da importância dos tributos e estímulo ao cidadão para o conhecimento das atividades da administração pública e as funções do Estado, para a realização da efetiva cidadania e participação nas decisões de aplicação dos recursos públicos e no controle nos gastos dos mesmos.

No dizer de Ingo Sarlet (2003 *apud* Buffon, 2009) o estado existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o homem constitui finalidade precípua e não meio da atividade estatal.

Num Estado Democrático de Direitos o princípio da dignidade da pessoa humana, pode ser considerado como valor guia do ordenamento jurídico.

Para Buffon (2009), nessa nova organização social, o Estado assume um papel decisivo no sentido de não apenas assegurar a igualdade formal, mas, sobretudo, de alcançar a

igualdade material, isto é, o Estado passa a ter como condição de existência a busca de meios que possam minimizar as desigualdades decorrentes do modelo econômico vigente.

No entanto, a sociedade brasileira ainda está distante de realizar o Estado de Bem Estar Social preconizado na Constituição. Assim, cabe a nós, cidadãos, atuarmos para assegurar que os princípios constitucionais sejam concretizados.

Ao estabelecer parceria com as instituições de ensino, facilitando a formação de cidadãos conscientes de seus deveres e direitos quanto à tributação e seus repasses por meio do Estado, o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) foi extremamente feliz, e tornou-se um instrumento de disseminação dessa nova e desejada cultura, fundada nos seguintes pressupostos:

- . Conscientização da função socioeconômica dos tributos;
- . Gestão e controle democráticos dos recursos públicos;
- . Vinculação entre a educação, o trabalho e as práticas sociais;
- . Exercício efetivo da cidadania.

A vida atual exige uma formação do homem para além dos conhecimentos acadêmicos ou familiares, exige uma atuação como cidadão para realização das transformações sociais desejadas.

A educação garante um aumento da qualidade de vida de uma sociedade, pois o conhecimento é o despertar da consciência, e permite que os indivíduos verdadeiramente se apossam da liberdade, ampliando o seu campo de atuação.

Para Gadotti (1999), educar significa formar para a autonomia, isto é, para se autogovernar.

Dool (2007) acredita que adquirir sentido crítico, traz a perda do que antes era a “nossa certeza”, e nos encoraja, a dialogar com os outros; e essa estrutura de comunicação descortina uma visão social diferente, que reconhece os direitos das outras pessoas e foge do conceito de “uma única maneira melhor” ou “certa”, na qual nos fixávamos. E nos faz aceitar a indeterminação inerente à complexidade e as múltiplas perspectivas de se ver o mundo e as coisas.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica e Superior vigentes orientam que as práticas educacionais respeitem as variedades curriculares existentes e que as ações pedagógicas sejam norteadas pelos seguintes princípios:

- **Princípio ético** – da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum;
- **Princípio estético** – da sensibilidade, da criatividade e da diversidade de manifestações artísticas e culturais;
- **Princípio político** – dos direitos e deveres de cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática.

A vivência dos princípios acima contribuem para novos hábitos e atitudes coletivas; capazes de estimular a participação nos movimentos sociais que buscam uma vida mais justa e solidária, para o resgate da dignidade humana.

Sendo a educação fiscal também um processo educativo, deve a mesma buscar se inserir na sociedade não como algo pronto, definitivo, mas como um elemento agregador, que se aproveita das experiências locais de cada comunidade, seus talentos, e trabalha a partir das suas próprias necessidades.

E, como o objetivo maior da educação fiscal é a construção da consciência crítica, em relação ao estado, e as finanças públicas, proporcionando a participação social, não podem os seus disseminadores acreditar que já estabeleceram definitivamente seus conceitos e metodologias de trabalho; mas precisam compreender que são apenas peças do jogo da cidadania, cujo sentido não existiria se não houvesse parceiros sociais, nas escolas, ou nas instituições públicas e privadas

É esta a perspectiva defendida neste trabalho, e a contribuição que pretende oferecer a sociedade através do trabalho da educação fiscal como Ação Preventiva no Combate ao Contrabando e Descaminho nas Fronteiras da Amazônia.

#### 4.2 A EDUCAÇÃO FISCAL COMO AÇÃO PREVENTIVA NO COMBATE AO CONTRABANDO E DESCAMINHO NAS FRONTEIRAS DA AMAZÔNIA

O nosso país, ao mesmo tempo que se destaca como uma sociedade economicamente emergente com um alto índice de tributação, apresenta baixos indicadores sociais, através dos

quais aparecemos no universo das nações com condições de marginalidade urbana, e padrões de pobreza e ignorância comparados as dos países mais atrasados do mundo.

Levando em conta essa realidade podemos deduzir não ser possível constituir um Estado de direito numa sociedade de miseráveis.

Para Roberto Wagner Lima Nogueira (2003), sem uma racionalização ética da atividade destinada a resolver o problema da satisfação das necessidades, torna-se impossível a constituição de uma sociedade política. O Estado de direito é incompatível com o Estado de miséria, uma vez que a exigência ética básica é incondicional e abrange todas as dimensões do ser homem.

Ainda segundo o autor acima citado, no Brasil, cuja conformação social é profundamente marcada pela injustiça, vivemos frente a uma exigência de que, para tornarmos um verdadeiro Estado de direito democrático, precisamos antes de qualquer coisa, integrar no processo de desenvolvimento uma imensa massa de excluídos. Essa é a exigência central de nossa época, é a forma específica de efetivação, em nossa contemporaneidade, da exigência ética fundamental de respeito e proteção à dignidade da pessoa humana.

É justamente por referir-se à construção do bem comum que se dá à tributação o poder de restringir a capacidade econômica individual para criar capacidade econômica social. Isto é, o poder de tributar justifica-se dentro do conceito de que o bem da coletividade tem preferência a interesses individuais, especialmente porque, na falta do Estado, não haveria garantia nem mesmo à propriedade privada e à preservação da vida.

Falar de impostos é falar da vida coletiva do homem – e, portanto, da sociedade ideal com a qual sonhamos.

Compreender a atual relação entre tributação e sociedade em sua plenitude requer um olhar amplo sobre os poderes do Estado e as diversas finalidades da tributação que se interconectam na complexidade da vida coletiva. Nesse sentido, reduzir a tributação simplesmente à sua finalidade arrecadatória é desconhecer a força de seu poder, pois o financiamento do Estado não se esgota em si mesmo. Pelo contrário, é o próprio poder de financiar o Estado que estabelece a abrangência da tributação em tantas dimensões da vida coletiva. Qualquer formulação de política tributária que não leve em consideração essa abrangência estará fadada a um reducionismo arrecadatório e a uma miopia de visão estratégica que poderá a longo prazo, inviabilizá-la.

Por isso questionamos a ausência de ações de prevenção, por parte dos órgãos públicos responsáveis pelo combate ao contrabando e descaminho, já que educação fiscal é um programa institucional das três esferas de governo, e no caso da Receita Federal do Brasil, o seu regimento interno, aprovado pela Portaria MF nº 587, de 21 de dezembro de 2010, já estabelece:

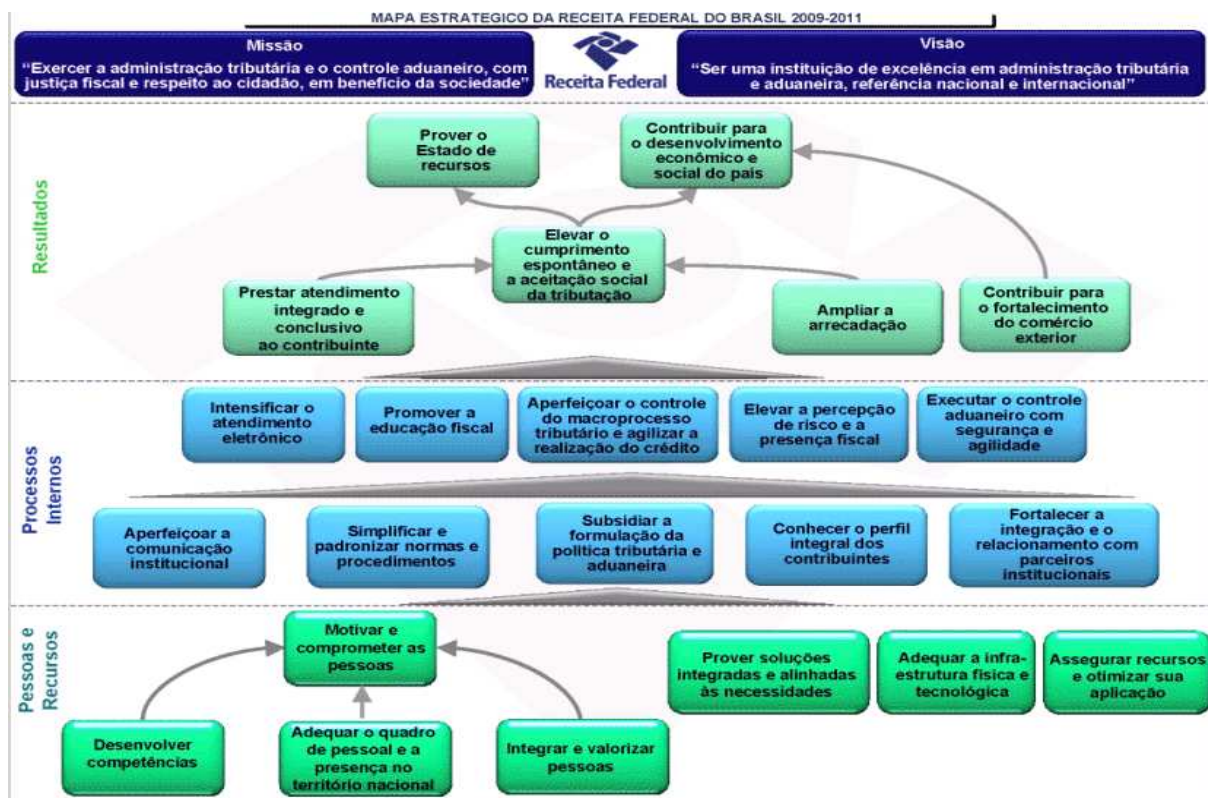
Art. 1º A Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, órgão específico singular, diretamente subordinado ao Ministro da Fazenda, tem por finalidade:

XII - promover atividades de cooperação e integração entre as administrações tributárias do País, entre o fisco e o contribuinte, e de educação fiscal, bem assim preparar e divulgar informações tributárias e aduaneiras.

Observa-se que a educação fiscal é uma das finalidades da RFB, e, portanto, todas as suas unidades devem desenvolver atividades que objetivem esse fim.

Portanto, é também dever do estado, através de suas instituições e agentes buscar novas alternativas que favoreçam a solução definitiva dos problemas sociais, e entre estes incluímos o contrabando e descaminho; e a educação fiscal se apresenta como uma dessas alternativas, tendo em vista já ser uma atividade definida pelo próprio estado, através de suas instituições, e entre estas a Receita Federal do Brasil, como estratégica, conforme a figura 3:

Figura 3: Mapa estratégico da receita federal do Brasil de 2009-2011.



Vejamos a tabela 4:

Tabela 4: **Apreensão de Mercadorias pela Receita Federal na 2ª Região Fiscal de 2006 a 2010 em Reais.**

<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
28.867.422,89	44.491.006,56	43.006.656,08	24.457.569,75	52.560.400,95	48.702.962,25

Fonte: Direp 2ª RF

O quadro acima não demonstra apenas a intensificação do trabalho de combate ao contrabando e descaminho nas fronteiras da Amazônia, mas também confirma a hipótese de que a simples repressão, como única alternativa de política pública para o problema não solucionou, e nem vislumbra uma perspectiva de solução próxima.

Para iniciar, observamos uma falta de conexão entre as normas internas da RFB, e a realidade já pacificada pelos tribunais, nos julgados em relação aos ilícitos em questão, como no exemplo a seguir.

A portaria da Receita Federal do Brasil – RFB, nº 2.439, de 21 de dezembro de 2010, estabelece que:

Art. 1º - O Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) deverá formalizar representação fiscal para fins penais perante o Delegado ou Inspetor Chefe da Receita Federal do Brasil responsável pelo controle do processo administrativo fiscal sempre que, no exercício de suas atribuições, identificarem atos ou fatos que, em tese, configurem crime contra a ordem tributária ou contra a Previdência Social.

A norma interna da RFB exige a formalização de representação fiscal para fins penais em todas as constatações, por parte dos auditores fiscais, de crime contra a ordem tributária ou contra a Previdência Social, sem considerar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, já pacificada, em relação ao princípio de insignificância, nos casos de descaminho com valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Levando-se em conta que muitos processos de apreensão de mercadorias pela RFB, frutam de contrabando e descaminho, são de valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), como no presente estudo - a norma interna deveria excluir esses casos, a fim de evitar trabalho improdutivo, e o risco (ou a certeza) do arquivamento dos processos na justiça.

Ilustrando essa observação, trazemos as informações do auditor Ricardo Pereira Penalber, ex-chefe do Núcleo de Repressão Aduaneira de Manaus – Nurep, que afirma ter participado de diversas audiências na Justiça Federal, resultantes de representações fiscais para fins penais de sua autoria, onde os juízes, invocando ao princípio da transação, preferiram penas alternativas aos acusados de contrabando e descaminho (como prestações de serviços e doações a entidades beneficentes), ao invés de reclusão e multa.

Se a educação fiscal é para a RFB, uma alternativa estratégica, e também uma das suas finalidades regimentais, e se nas unidades de fronteira, da Amazônia, o trabalho de repressão isoladamente, não está resultando, nem mesmo em penalidade aos autores dos crimes de contrabando e descaminho, e também não está reduzindo a prática desses ilícitos; não seria então oportuno se iniciar um trabalho educativo, a fim de promover ações preventivas que efetivamente tivesse um impacto capaz de eliminar, no futuro, esse problema?

Mas, quais seriam essas ações? E, como e quando, se iniciaria esse trabalho?

Acreditamos que a capacitação de pessoas, sendo elas servidoras públicas ou da comunidade, seria de grande importância, para que os mesmos pudessem compreender a magnitude da educação fiscal, seus objetivos e pressupostos, a fim de vinculá-la as suas atividades rotineiras.

Compreender também os malefícios sociais do contrabando e descaminho, assim como dos demais crimes contra a ordem tributária, a fim de estar convencido do seu papel de agente da mudança social, pois conforme Saviani (in CAPDEVILLE, apud. CURY e TOSTA, 2007, p. 71)

[...] a democracia só se consolida na medida em que cada um de seus membros esteja capacitado para participar das decisões, para opinar sobre os rumos da sociedade, para interferir, para apresentar seus próprios pontos de vista e contrastá-los com pontos de vista diversos.

Nesse sentido, a partir do concurso de 2009, a RFB já incluiu na formação de novos servidores a temática da educação fiscal, inclusive com a obrigatoriedade destes recém ingressos na instituição, participarem do curso a distância: Cidadania Fiscal, criado especialmente para esse fim.

Como resultado dessa iniciativa já foi possível observar, na nossa pesquisa junto às unidades de fronteira da 2ª região fiscal, onde a grande maioria dos atuais servidores, são oriundos do concurso de 2009, um maior interesse destes pela educação fiscal, confirmado

nas suas respostas positivas em relação à possibilidade de realizar atividades nessa área, no questionário que enviamos para colher as informações do presente trabalho, e também a declaração do atual, chefe do Nurep/Manaus, o auditor Leandro Guedes, em entrevista que nos foi concedida, conforme relatado no capítulo II. Leandro afirma ter dúvidas quanto a eficiência do trabalho de repressão, por sentir que o mesmo ataca apenas o efeito, quando o correto era atacar também a causa, por isso acredita na educação fiscal como método de prevenção.

Essa é a proposta da Educação Fiscal no contexto social: formar cidadãos autônomos, críticos e conscientes de que seus atos ou suas omissões refletem diretamente na qualidade de vida dos demais, sabedores do verdadeiro papel do Estado e capazes de estabelecer uma relação harmoniosa com o poder público.

A partir da capacitação de pessoas da comunidade, e o estímulo a criação oficial, pelo poder público municipal, dos grupos locais de educação fiscal, onde a própria comunidade poderá discutir e propor as ações preventivas em relação ao contrabando e descaminho, levando em conta suas características, históricas, culturais, sociais e econômicas.

O fator que propicia essa capacitação é o fato da RFB, e também outras instituições parceiras do PENF, já possuem nos seus quadros, servidores especialistas em educação fiscal, formados pela Escola de Administração Fazendária – Esaf.

A criação dos grupos municipais de educação fiscal, proporcionará a participação de representantes da educação, além de representantes dos fiscos federal, estadual e municipal, oportunizando, que nessas localidades de fronteiras da Amazônia, se possa discutir, junto aos órgãos do judiciário, penas alternativas, e inclusão dos autores dos crimes de contrabando e descaminho, em projetos de educação fiscal – iniciando pela conscientização do prejuízo social causado por esses ilícitos, até a demonstração do vínculo com o crime organizado e lavagem de dinheiro oriundo do tráfico de drogas e demais mazelas.

A parceria com outras instituições, como o SEBRAE, para a participação em capacitação de empreendedorismo, pode permitir que se previna a comercialização de produtos contrabandeados ou oriundos do descaminho, por futuros empresários, através da conscientização de que se trata de crime, assim tipificado, no código penal brasileiro.

A parceria com a educação para propiciar o desenvolvimento de projetos pedagógicos, utilizando os próprios recursos proveniente das mercadorias apreendidas, o que inclusive, encontra-se em fase de estudo, na Receita Federal, para a elaboração de uma portaria



específica de destinação das mercadorias apreendidas na repressão, preferentemente, ao trabalho de educação fiscal ( informação que nos foi dada pela Coordenação de Atendimento e Educação Fiscal – Coaef, da Receita Federal do Brasil em abril/2011).

Enfim, são inúmeras as possibilidades de ações preventivas ao contrabando e descaminho, tendo como pressuposto a educação fiscal, mas acreditamos que a conscientização dos servidores do fisco e o envolvimento dos mesmos com essa atividade seria uma importante iniciativa e contribuição para o sucesso do trabalho. Pois, a primeira parceria, é a das instituições gestoras do PNEF com os seus próprios servidores, por não ser possível realizar qualquer trabalho sem esse comprometimento. O servidor é o agente da administração pública e quem dá vida as suas ações, e é também cidadão, e traz nessa condição o interesse da sociedade por justiça, solidariedade e igualdade social.

A partir desse vínculo e aceitação dos servidores das instituições parceiras do PNEF, através da compreensão da importância do trabalho, há de se buscar o vínculo com a sociedade local e o envolvimento desta, através da criação dos grupos municipais de educação fiscal.

Isso permitiria também um novo olhar ao problema, levando-se em conta as múltiplas finalidades da tributação, a saber: a finalidade originária, que é o financiamento do Estado; a finalidade política, que é o estabelecimento do elo entre governante e governados; a finalidade econômica, que implica atuar nas funções alocativa e estabilizadora do governo; e a finalidade social, que é a função redistributiva do governo.

Nesse sentido, e tendo em vista a finalidade social da tributação, o trabalho preventivo do combate ao contrabando e descaminho, a ser desenvolvido pela educação fiscal, se configura como uma inovação, refletindo o avanço do processo civilizatório e dos desejos humanitários que o ensejam, numa aproximação definitiva da teoria dos direitos fundamentais e da teoria da justiça, e por conseguinte da importância do estudo dos princípios jurídicos, que com isto reconcilia-se com a ética, numa ascensão dos valores, e no reconhecimento da normatividade dos princípios e a essencialidade dos direitos fundamentais.

Para Roberto Wagner Lima Nogueira (2003) o novo século inicia-se fundado na percepção de que o Direito é um sistema aberto de valores, e o direito tributário não escapa a tal visão. O sistema tributário não é fechado, mas antes aberto; a abertura significa a incompletude do conhecimento científico, e a mutabilidade dos valores jurídico-tributários fundamentais.

O autor acima citado entende que a ideia de abertura repercute no direito financeiro e tributário ao se comunicar com a Constituição Tributária, e revelar a sua permeabilidade a elementos externos e a renúncia de que o Texto Constitucional possa, por meio de regras específicas disciplinar o infinito conjunto de possibilidades apresentadas no mundo real. Cresce assim, cada vez mais, a importância dos princípios jurídicos como canal de comunicação, entre o sistema de valores éticos e o sistema jurídico, não comportando eles, princípios, uma enumeração taxativa. Cresce também o sentimento jurídico de que na interpretação do Texto Constitucional Tributário, estão envolvidos além dos órgãos judiciais, todos os cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer um elenco cerrado ou fixado de Intérpretes da Constituição.

Esta é a visão que a educação fiscal dará a problemática do contrabando e descaminho nas fronteiras da Amazônia, abrindo possibilidades de soluções através de ações preventivas junto aos indivíduos que, na visão fechada da rigidez normativa do direito tributário se apresentam como infratores, mas na permeabilidade da interpretação do texto constitucional, levando-se em conta elementos externos, percebe-se a importância de se preservar a dignidade humana e a buscar a tão sonhada justiça social.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pudemos verificar, ao longo deste estudo, que a simples repressão aos crimes de contrabando e descaminho, não conseguiu, até o momento, sequer reduzir a incidência dos mesmos, motivados pela falta de opção por empregos formais, aliada à facilidade de acesso as áreas de livre comércio dos países vizinhos, devido à vasta extensão de fronteira e ao reduzido número de servidores que atuam no combate a esses ilícitos, principalmente da Receita Federal do Brasil - que segundo a Divisão de Gestão de Pessoas da 2ªRF – Digep/RF02, nas oito unidades aduaneiras da fronteira da Amazônia, possui apenas 44 (quarenta e quatro) servidores, para fiscalizar 10.398 km de extensão.

Contrapondo ao pensamento positivista jurídico, que defende o cumprimento da lei em razão da mera legalidade, sob pena de sanções. A educação fiscal se inclina a perspectiva moralista, da ética Kantiana, da observância da lei por motivos morais, em razão de um dever legitimado pela sociedade.

A ideia central da Educação Fiscal é o aprimoramento da relação Estado/ Sociedade, para a construção de uma sociedade mais justa. Por isso, o Estado precisa formar um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos. É necessário assim transformar a obediência em adesão. (Bobbio, 2003)

Na perspectiva do positivismo jurídico, cujo entendimento é pela ordem coativa da conduta humana, o contrabando e o descaminho se configuram crime, assim tipificado pelo código penal brasileiro. Mas, em diversos precedentes, os tribunais federais, numa concepção moralista fazem referência à adequação social do descaminho, que é tolerado pela sociedade e pelas próprias autoridades, que não apenas têm conhecimento dos locais onde se pratica o

comércio ilegal de mercadorias, mas frequentemente organizam “feiras de importados” e constroem “camelódromos”, onde esses ilícitos são livremente praticados.

Dessa forma, já existe, na jurisprudência dos tribunais brasileiros, a definição de que os processos de descaminho, de valores abaixo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) devem ser arquivados pelo princípio da insignificância ou bagatela, mas mesmo assim as normas internas da RFB, ainda não se alinham a essa realidade judiciária e exigem que sejam feitas representações fiscais para fins penais, para todas as constatações de crime contra a ordem tributária, sem levar em conta a possibilidade de trabalho improdutivo, como nestes casos.

Para que possa haver uma cidadania fiscal, e também, uma proteção fiscal a todos os cidadãos, há que haver uma atuação ética do fisco, portanto, solidária e justa, pois a repressão além de apresentar elevado custo social, ainda expõe agentes e o próprio autor do ilícito a situações de violência, exigindo todo um aparato policial de apoio

Percebemos ainda ser preciso que os servidores, principalmente do fisco federal, que possuem a prerrogativa de combater os ilícitos aduaneiros, se tornem disseminadores de educação fiscal e se sintam parte integrante dessa política pública na instituição a que são vinculados.

A ética fiscal pública e também a ética tributária, possuem dentre seus valores superiores, o valor solidariedade. A tributação só se fará ética, e portanto justa, quando conseguir efetivar no dia a dia, a proteção da vasta camada da população brasileira que não tem condições existências de arcar com ônus tributário.

É preciso que haja envolvimento da comunidade como um todo e para isso, as instituições parceiras do PNF, precisam otimizar os seus recursos a fim de promover capacitação para integrantes da comunidade e estabelecer parcerias para a realização de projetos em que a cidadania deixa de ser algo distante, para ser algo cotidiano, cuja responsabilidade pertence a todos os cidadãos. E que os autores desses ilícitos possam ser apoiados e estimulados a novas perspectivas de trabalho, com a oferta de capacitação e crédito para iniciarem pequenos negócios totalmente legalizados.

A cidadania como conjunto de direitos e deveres do homem em comunidade, só pode e deve ser compreendida a partir da observação dos direitos humanos e da justiça. No Brasil a concepção de cidadania já se encontra consolidada no art. 1º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, entre os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

E, para tanto resumimos a nossa contribuição para que a educação fiscal possa ser uma alternativa de ação preventiva no combate ao contrabando e descaminho nas fronteiras da Amazônia, na forma das propostas abaixo:

- Capacitação: servidores das instituições parceiras do PNEF e da própria comunidade, para a disseminação da educação fiscal, e compreensão dos seus postulados;

. Conscientização da sociedade para os malefícios sociais dos ilícitos de contrabando e descaminho;

. Criação dos Grupos Municipais de Educação Fiscal, para que os mesmos se tornem coordenadores do trabalho;

. Realização de parcerias locais, entre o poder público e a sociedade, para que juntos desenvolvam projetos de caráter preventivo e permanente;

. Discussão de alternativas locais – incluindo capacitação profissional para os autores dos ilícitos.

Não se nasce cidadão, mas torna-se cidadão pela educação. A educação atualiza a inclinação potencial e natural dos homens à vida comunitária ou social. A cidadania e a própria educação fiscal são, nesse sentido, um processo. Processo que se efetiva através da conquista do conhecimento e dos direitos humanos, não como algo pronto e acabado, mas como aquilo que se constrói na união dos esforços comunitários e na solidariedade social.

Não basta o desenvolvimento tecnológico, científico para que a vida fique melhor. É preciso uma boa e razoável convivência na comunidade política, para que os gestos e ações de cidadania possam construir e estabelecer um viver harmônico, mais justo e menos sofredor.

A democracia se constrói fortalecendo a rede de articulação social e quebrando antigos paradigmas, com a participação direta dos cidadãos na definição, fiscalização, controle e avaliação das novas políticas e dos recursos públicos, a fim de impedir desvios, e combater a corrupção.

A Educação Fiscal não quer apenas participar desse processo - quer ser vanguarda da concretização desse ideal. É essa a perspectiva defendida nesse trabalho, que a Educação Fiscal possa ser considerada como uma ação preventiva no combate ao contrabando e descaminho nas fronteiras da Amazônia.

*"Uma pessoa inteligente resolve um problema, um sábio o previne." (Albert Einstein)*

## REFERÊNCIAS

- 1- BATISTA, Nilo. **Introdução Crítica ao Direito Penal Brasileiro**. 11.ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- 2- BUFFON, Marciano. **Tributação e Dignidade Humana - Entre os Direitos e Deveres Fundamentais**. São Paulo: Livraria do Advogado, 2009.
- 3- CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal: parte geral**. Vol. 1. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.
- 4- **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS**. Disponível em: [http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php). Acesso em: 28 fev. 2011.
- 5- **DIMENSÃO SOCIAL DA GLOBALIZAÇÃO**. Disponível em: [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/issuepaper\\_0.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/issuepaper_0.pdf). Acesso em: 23 fev. 2011.
- 6- DOLL JR., William E. **Currículo: uma perspectiva pós-moderna**. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- 7- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: História da Violência nas Prisões**. Trad. de Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 2009.
- 8- GADOTTI, Moacir. **Concepção Dialética da Educação – um estudo introdutório**. São Paulo: Editora Cortez, 1997.
- 9- GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coord.). **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.

- 10- LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do Trabalho Científico**. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- 11- MINISTÉRIO DA FAZENDA. ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA (ESAF). **Programa Nacional de Educação Fiscal**. Brasília, 2002. Disponível em: <[http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/educacao/fiscal/Edu\\_Fiscal2008/PDF/Caderno\\_1\\_EDUCACAO\\_FISCAL\\_NO\\_CONTEXTO\\_SOCIAL.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/educacao/fiscal/Edu_Fiscal2008/PDF/Caderno_1_EDUCACAO_FISCAL_NO_CONTEXTO_SOCIAL.pdf)>. Acesso em: 31 Jan. 2011.
- 12- SALOMON, Délcio Vieira. **Como fazer uma monografia**. 8.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- 13- SANTOS, A. R. **Metodologia Científica**. A construção do conhecimento. 6 ed. Rio de Janeiro: DP&A. 2004.
- 14- SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 24.ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- 15- WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.