

**PATRÍCIA SANTOS DA CUNHA**

**ADUANA BRASILEIRA E MARINHA DO BRASIL: UMA PROPOSTA DE  
COOPERAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Estudos Marítimos.  
Área de Concentração em Segurança, Defesa e Estratégia Marítima.

Cláudio Rogério de Andrade Flôr.

Rio de Janeiro

2018

C972a Cunha, Patricia Santos da  
Aduana brasileira e a Marinha do Brasil: uma proposta de  
cooperação/ Patricia Santos da Cunha . \_\_ Rio de Janeiro, 2018.  
176 f. : il.

Orientador: Cláudio Rogério de Andrade Flôr.  
Dissertação (Mestrado) - Escola de Guerra Naval, Programa de  
Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), 2018.

1. Administração Alfandegária - Legislação - Brasil. 2. Segurança  
Nacional. 3. Direito Internacional Público. I. Escola de Guerra Naval  
(BRASIL). II.Título.

CDD 336.262

**PATRÍCIA SANTOS DA CUNHA**

**ADUANA BRASILEIRA E MARINHA DO BRASIL: UMA PROPOSTA DE  
COOPERAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Estudos Marítimos. Área de Concentração em Segurança, Defesa e Estratégia Marítima.

Aprovada em 29 de março de 2018

Banca Examinadora

---

Prof. Me. Cláudio Rogério de Andrade Flôr  
Mestre da EGN

---

Prof. Dr. Francisco Eduardo Alves de Almeida  
Doutor da EGN

---

Prof. Dra. Daniele Dionísio da Silva  
Doutora da UFRJ

## DEDICATÓRIA

Dedico essa dissertação aos meus queridos pais, Donald e Maria Elizabeth, presenças de Deus em minha vida; às minhas irmãs Jaqueline, Ingrid e Tatiana por todos os momentos ímpares de amorosa convivência e de imensa alegria; aos meus queridos sobrinhos, Ítalo, Enzo, Sophia e Igor, presentinhos de Deus, que preenchem com luz a minha caminhada terrena. *In memoriam* aos meus queridos padrinhos Gustavo Henrique e Sonia de La Salette que me abençoaram como afilhada querida.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Divino Mestre e à Virgem Santíssima pelo dom da vida e por todas as bênçãos recebidas em prol do meu crescimento pessoal e espiritual ao longo dessa reencarnação.

Agradeço aos meus pais, pelos ensinamentos transmitidos e por todo amor e carinho que sempre estiveram presentes em minha evolução terrena. A eles, minha eterna gratidão e amor incomensurável. Todas as minhas conquistas profissionais e pessoais só foram possíveis porque eles estiveram sempre ao meu lado, encorajando-me a vencer quaisquer obstáculos.

Agradeço ao meu orientador e amigo CMG Cláudio Rogério de Andrade Flôr pela orientação e auxílio no desenvolvimento do referido trabalho, cuja oportunidade me proporcionou um contínuo aperfeiçoamento profissional, intelectual e pessoal. Minha imensa e eterna gratidão pela oportunidade ímpar de ter um profissional exemplar orientando-me no referido trabalho.

Agradeço aos demais Mestres e Doutores da EGN que muito contribuíram para o meu aperfeiçoamento pessoal e intelectual.

Agradeço aos Delegados da Delegacia de Maiores Contribuintes (Demac/RJO), representados pelos Srs. Alexandre Hildebrandt Piscitelli e Sérgio Magalhães Lima, pela permissão para a realização desse Mestrado, assim como pela interface entre os gestores da Aduana e da SRRF07 com os representantes da Escola de Guerra Naval. Tal fato não só favoreceu a obtenção das informações necessárias para a finalização do referido trabalho, como criou oportunidades futuras de parceria entre a RFB e a Marinha do Brasil. Também meus agradecimentos aos colegas de Gabinete da Demac/RJO, especialmente, Valéria Braga Lins e Fabiano Martins Marques pelo feliz convívio. Trabalhar na Demac/RJO tem sido uma oportunidade constante de aprendizado pessoal e profissional.

Agradeço aos Superintendentes da 7ª Região Fiscal, representados pelos Srs. Marcus Vinícius Vidal Pontes e Luiz Henrique Casemiro, a Sra Herica Gomes Vieira, chefe da Divisão de Administração Aduaneira (Diana/7ªRF), aos gestores da Divisão de Repressão ao Contrabando e Descaminho (Direp/7ªRF) representados pelos Srs. Ary Faulhaber de Andrade Figueira e Cláudio José Gomes Maio e aos integrantes da Equipe de Operações Náuticas da 7ªRF que me deram as informações necessárias para a finalização dessa pesquisa.

Agradeço aos colegas da turma do PPGEM-2016 pelo feliz convívio e pela troca de experiências profissionais. Agradeço também a Ten. Marisol P. Pazos e ao Suboficial RM1 Valdir Jorge Luiz pelo pleno apoio na realização das tarefas administrativas relacionadas à secretaria do PPGEM.

## RESUMO

No momento em que o Brasil busca se transformar em um personagem mais atuante no teatro das ações internacionais, utilizando-se de discursos que valorizam o fortalecimento de sua política externa e do seu poderio militar, depara-se com uma certa ausência de organizações que lidam com as operações relacionadas ao comércio exterior, entre elas, a Aduana Brasileira, que faz parte da Secretaria da Receita Federal do Brasil. A importância da Aduana, além de representar uma primeira barreira no controle de mercadorias que adentram o território nacional, assume outras funções, tais como aquelas relacionadas à garantia da segurança pública (atuando no combate às fraudes aduaneiras, à lavagem de dinheiro, ao terrorismo e ao contrabando de armas, de munições e de drogas); e aquelas relacionadas à proteção da sociedade (controle de mercadorias, defesa do patrimônio histórico e cultural, proteção da fauna e da flora). Nesse contexto, o presente trabalho versa sobre a importância da Administração Aduaneira, que além da fiscalização relacionada às operações de importação, de exportação e de trânsito internacional de mercadorias, assume outras modalidades que incluem a vigilância e a repressão, as quais têm reflexo direto nas ações relacionadas de combate ao contrabando, ao descaminho, à contrafação, à pirataria e ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, observadas as competências específicas de outros órgãos. Assim sendo, procura-se apresentar um diagnóstico da situação da Aduana (estrutura orgânica, processos de trabalho, competências gerenciais, instrumentos normativos, entre outros) que dão embasamento teórico para suas operações. Simultaneamente, são estudados os documentos pertinentes à atuação da Marinha do Brasil a fim de identificar as possibilidades de cooperação entre ambas as organizações. Em seguida, por meio do uso de ferramentas de planejamento estratégico, é proposto um Plano de Cooperação para gerenciamento e compartilhamento de informações que permita a Aduana ser inserida em uma dinâmica de cooperação interagências, vital para o fortalecimento da segurança das fronteiras marítimas brasileiras.

**Palavras-chave:** Crimes Transfronteiriços. Fronteiras Marítimas. Segurança Nacional. Aduanas. Cooperação.

## ABSTRACT

At a time when Brazil seeks to become a more active character in the theater of international actions, using discourses that value the strengthening of its foreign policy and its military power, it faces a certain lack of organizations that deal with operations related to foreign trade, among them, the Brazilian Customs that is part of the Federal Revenue Secretariat of Brazil. The importance of Customs, besides representing a first barrier in the control of goods that enter the national territory, assumes other functions, such as those related to guaranteeing public safety (acting in the fight against customs fraud, money laundering, terrorism and smuggling of arms, ammunition and drugs); and those related to the protection of society (control of goods, protection of historical and cultural heritage, protection of fauna and flora). In this context, the present work deals with the importance of the Customs Administration, which, in addition to the inspection related to the import, export and international transit of goods, assumes other modalities that include surveillance and repression, which have a direct impact on related actions against smuggling, counterfeiting, counterfeiting, piracy, and illicit trafficking in narcotics and related drugs, observing the specific competencies of other organs. Therefore, it seeks to present a diagnosis of the Customs situation (organic structure, work processes, managerial skills, normative instruments, among others) that provide theoretical basis for its operations. At the same time, the documents pertinent to the performance of the Brazilian Navy are studied in order to identify the possibilities of cooperation between both organizations. Then, through the use of strategic planning tools, a Cooperation Plan for information management and sharing is proposed that allows Customs to be inserted in a dynamic of interagency cooperation, vital for the strengthening of the security of the Brazilian maritime borders.

**Keywords:** Transfrontier Crimes. Maritime Borders. National security. Customs. Cooperation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Plataforma Continental – “Amazônia Azul”	14
Figura 2 – Estrutura Organizacional da Aduana Brasileira	17
Figura 3 – Fluxo do Narcotráfico	18
Figura 4 – Contrabando Internacional	19
Figura 5 – Dados Estatísticos do Transporte Aquaviário de 2017	21
Figura 6 – Apreensões RF (R\$ Milhões) – Dados Comparativos 2016/2017	34
Figura 7 – Descrição Tipos de Drogas Apreendidas – período 2016/2017	36
Figura 8 – Drogas e Desenvolvimento Sustentável: Relação Complexa	46
Figura 9 – Funções da Marinha (Modelo Eric Grove)	51
Figura 10 – Poder Naval Brasileiro (Modelo Grove adaptado)	52
Figura 11 – Good Order at Sea	55
Figura 12 – Espaços Marítimos	56
Figura 13 – Controle Aduaneiro e Combate à Corrupção	83
Figura 14 – Mercadorias Contrabandeadas – período 2016/2017	84
Figura 15 – Regiões Fiscais da RFB	88
Figura 16 – Organograma COPEI	88
Figura 17 – Modelo Controle e Fiscalização Aduaneiros	90
Figura 18 – Organograma COREP	94
Figura 19 – Organograma DIREP	94
Figura 20 – Painel de Gestão – Indicadores Estratégicos	100
Figura 21 – Organograma COREP (inclusão Coord. Marítima)	113
Figura 22 – SISTRAM IV – Principais <i>Inputs</i>	117
Figura 23 – SISTRAM IV – Principais <i>Outputs</i>	118

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFRMM	Adicional ao frete para renovação da Marinha Mercante
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
CERAD	Centro Nacional de Gestão de Riscos Aduaneiros
CF	Constituição Federal
CLPC	Comissão de Limites da Plataforma Continental
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar
CONPORTOS	Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis
COMCONTRAM	Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo
CSM	Consciência Situacional Marítima
CTFrons	Câmaras Temáticas de Fronteiras
DMN	Doutrina Militar Naval
DN	Distrito Naval
DPC	Diretoria de Portos e Costas
DPF	Departamento de Polícia Federal
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
END	Estratégia Nacional de Defesa
FFAA	Forças Armadas
GFI	Global Financial Integrity
GGIFs	Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Jife	Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
LC 97/1999	Lei Complementar nº 97/1999
LEPLAC	Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
MF	Ministério da Fazenda
MIC	Manifesto Internacional de Carga
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MT	Mar Territorial

NEPOM	Núcleo de Polícia Marítima
OMA	Organização Mundial das Aduanas
ONU	Organização das Nações Unidas
PATNAV	Patrulha Naval
PC	Plataforma Continental
PEF	Plano Estratégico de Defesa
PM	Poder Marítimo
PN	Poder Naval
PND	Política Nacional de Defesa
PPIF	Programa de Proteção Integrada de Fronteiras
NEPOM	Núcleos Especiais de Polícia Marítima
ORGACONTRAM	Organização de Controle Naval do Tráfego Marítimo
REPETRO	Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação de Bens destinados às Atividades de Pesquisa e de Lavra
RF	Região Fiscal
RFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
SISBIN	Sistema Brasileiro de Inteligência
SISCOMEX	Sistema Integrado de Comércio Exterior
SISTRAM	Sistema de Informações sobre Tráfego Marítimo
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
ZC	Zona Contígua
ZEE	Zona Econômica Exclusiva

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1 Objeto / Delimitação do Tema	22
1.2 Problema	23
1.3 Objetivos	24
1.3.1 Objetivos Específicos	24
1.4 Hipótese	25
1.5 Variáveis	25
1.6 Justificativa – Relevância do Estudo	26
1.7 Metodologia	29
1.7.1 Paradigma e Técnica da Pesquisa	29
1.7.2 Tipo de Pesquisa quanto à natureza	30
1.7.3 Tipo de Pesquisa quanto aos meios	30
1.7.4 Universo e amostra	30
1.7.5 Coleta de dados	30
1.7.6 Tratamento dos dados	31
1.7.7 Limitações do Método	31
2. EMBASAMENTO TEÓRICO: COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS NO COMBATE AOS CRIMES TRANSFRONTEIRIÇOS	32
2.1 Transnacionalização dos Crimes nas Fronteiras	32
2.1.1 Revisão do Conceito: Principais Instrumentos Regulatórios	35
2.1.1.1 Política Nacional de Defesa	38
2.1.1.2 Estratégia Nacional de Defesa	39
2.1.1.3 Livro Branco de Defesa Nacional	39
2.1.1.4 Programa de Proteção Integrada de Fronteiras	39
2.1.1.5 Doutrina Militar Naval	40
2.1.1.6 Leis Complementares – FFAA	40
2.1.1.7 Legislação Aduaneira	41
2.1.1.8 Conclusão Parcial	42

2.1.2 Crime Transnacional: Impacto no Desenvolvimento Econômico	43
2.1.2.1 Conclusão Parcial	47
2.2 Legislação para Atuação nas Fronteiras Marítimas	47
2.2.1 CNDUM - Espaços Marítimos	47
2.2.2 Doutrina Militar Naval	49
2.2.3 Necessidade da “Boa Ordem no Mar”	54
2.2.4 Documentos Regulatórios	56
2.2.5 Leis Complementares – FFAA	59
2.2.6 Núcleo Especial de Polícia Marítima (NEPOM)	60
2.2.7 Plano Estratégico de Fronteiras (PEF)	61
2.2.8 Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)	62
2.2.9 Organização Mundial de Aduanas (OMA)	63
2.2.10 Legislação Aduaneira	66
2.2.11 Conclusão Parcial	68
2.3 Cooperação Interagências: Uma Proposta Viável	70
2.3.1 Conceitos Iniciais	70
2.3.2 Desafios no Processo Interagências	73
2.3.3 Fatores Preponderantes	74
2.3.4 Importância dos Recursos Humanos	75
2.3.5 Cooperação: uma Realidade	76
2.3.6 Conclusão Parcial	79
3. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ADUANA)	80
3.1 Breve Histórico	80
3.1.1 Evolução do Sistema Aduaneiro (Alfândega do Rio de Janeiro)	81
3.1.1.1 Importância da Ilha de Santa Bárbara	82
3.1.2 O Futuro da Aduana	83
3.1.2.1 Dia Internacional das Aduanas	84
3.2 Estrutura Organizacional da RFB	85
3.2.1 Estrutura Organizacional da Aduana Brasileira	89
3.2.1.1 Subsecretaria de Aduana e Relações Internacionais (SUARI)	90

3.3 Jurisdição	94
3.4 Gestão Estratégica da RFB (Ciclo 2016-2019)	97
3.4.1 Estratégia RFB	98
3.4.1.1 Mapa Estratégico	98
3.4.1.2 Indicadores Estratégicos	99
3.4.2 Gestão de Processos da RFB	100
3.4.2.1 Cadeia de Valor	101
3.4.3 Gestão de Riscos na RFB	102
3.4.4 Conclusão Parcial	104
4. POSSIBILIDADES DE COOPERAÇÃO: ADUANA BRASILEIRA E MARINHA DO BRASIL	106
4.1 Análise do Contexto	106
4.1.1 Papel da Aduana Brasileira na Segurança do Estado	106
4.1.2 Funções da Aduana Brasileira	108
4.2 Possibilidades de Cooperação	109
4.3 Análise da Estratégia	113
4.3.1 Estrutura Organizacional	113
4.3.1.1 Coordenação-Geral de Combate ao Contrabando e Descaminho (COREP)	113
4.3.1.2 Mapa Estratégico	113
4.3.1.3 Principais Processos de Trabalho	114
4.3.1.4 Sistemas de Gestão	116
4.4 Gestão de Riscos – Matriz Cooperação Aduana e MB	118
4.5 Conclusão Parcial	119
5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES – PLANO DE COOPERAÇÃO	121
5.1 Conclusão	121
5.2 Plano de Cooperação: Aduana Brasileira e Marinha do Brasil no combate aos Crimes Transfronteiriços	127
REFERÊNCIAS	139
GLOSSÁRIO	153
APÊNDICES	157
ANEXOS	169

## 1. INTRODUÇÃO

Um dos maiores desafios das nações no século XXI é o combate aos crimes transfronteiriços<sup>1</sup>, os quais produzem efeitos perniciosos sobre o desenvolvimento político, econômico e social, impactando principalmente às populações de países em desenvolvimento.

Segundo Santos (2013), houve uma alteração no papel de atuação das forças policiais, as quais, se originalmente foram concebidas para o combate aos crimes que se limitavam ao território nacional, hoje, pela atual conjuntura, se veem obrigadas a assumirem um caráter de atuação que ultrapassa os limites territoriais. Isso, deve-se ao fato do tráfico ilícito de entorpecentes, de armas e de mercadorias estarem subordinados às leis de oferta e de demanda, ultrapassando as fronteiras nacionais. Para esse autor, a atuação desses grupos às margens da regulação estatal impede a atuação normal dos órgãos de fiscalização e repressão.

A presença dessas redes ilícitas vai gerar impactos negativos tanto no aspecto social quanto no econômico para as populações residentes nas regiões afetadas. No aspecto social, percebe-se que tal prática fomenta a atuação de indivíduos e grupos armados nas mais variadas ações criminosas. Já no aspecto econômico, o fluxo constante de mercadorias contrafeitas ou contrabandeadas geram perdas para o comércio local, que sofre com a desleal concorrência desses produtos. A entrada ilegal dessas mercadorias no território nacional, desacompanhadas de qualquer documentação fiscal, conforme será apresentado ao longo do texto, impõe ao Estado considerável perda na sua arrecadação tributária.

Os efeitos perniciosos desses crimes quando avaliados sob a ótica da segurança das fronteiras marítimas nacionais, implicam em levar em consideração, alguns fatos importantes ocorridos recentemente, exemplificados ao longo do texto, que colocam o Brasil em uma posição estratégica quanto ao combate desses tipos de crimes, que implicam na busca pela cooperação interagências, entre as quais, destacam-se a Aduana Brasileira que têm atuação na proteção da economia nacional quando da realização de suas atividades no combate ao contrabando de armas e drogas.

De acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a plataforma continental (Fig. 1), de um Estado compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem para além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, dentro de limites mínimos e máximos.

---

<sup>1</sup> Crime transfronteiriço pode ser considerado como a ocorrência de fato típico, antijurídico e punível que ultrapassa os limites das fronteiras de um país. GOULART, Marcelo Vieira; RIBEIRO, Kleber Silas Monteiro. Atuação do Exército Brasileiro na Faixa de fronteira contra os delitos transfronteiriços e ambientais – Aspectos Jurídicos. Revista Sociedade Militar: Forças Armadas – Defesa – Geopolítica – Segurança Pública. 17 de maio 2016. Disponível <<https://www.sociedademilitar.com.br/wp/2016/05/atuacao-do-exercito-brasileiro-na-faixa-de-fronteira-contra-os-delitos-transfronteiricos-e-ambientais-aspectos-juridicos.html>>. Acesso em 18 mar.2017.

Nessas áreas, os países exercem direitos de soberania para efeitos de exploração e aproveitamento de seus recursos naturais. Por meio do Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), o Brasil, em 1989, deu início a análises técnicas e científicas visando à ampliação de sua plataforma continental.

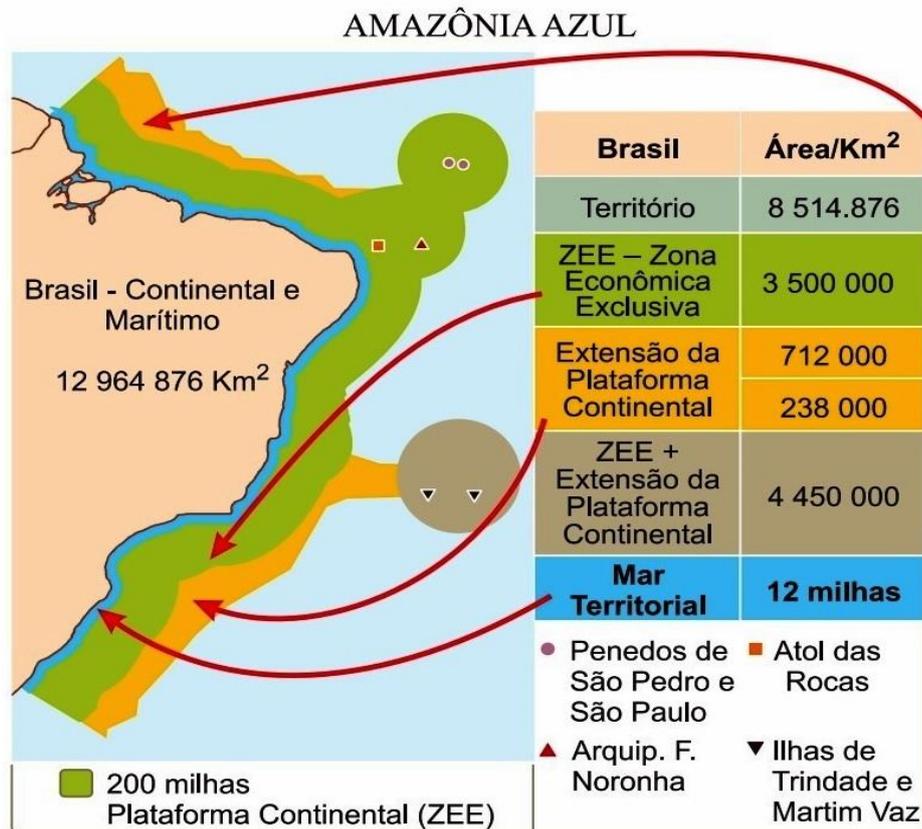


Figura 1 – Plataforma Continental  
 Fonte: Marinha do Brasil

Em 2004, o Brasil submeteu à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) proposta de delimitação de sua Plataforma Continental para além das 200 milhas marítimas, a chamada Plataforma Continental Estendida (PCE), quando foi, então solicitado o reconhecimento de cerca de 960.000 km<sup>2</sup> adicionais à atual definição de sua plataforma continental, distribuídos nas regiões Norte (região do Cone do Amazonas e Cadeia Norte-Brasileira), Sudeste (região da Cadeia Vitória-Trindade e Platô de São Paulo) e Sul (região do Platô de Santa Catarina e Cone do Rio Grande). O pleito corresponde à área equivalente a dos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Caso aprovado, a área oceânica sob jurisdição brasileira totalizaria uma área aproximada de 4,5 milhões de quilômetros quadrados, constituindo uma região de vital importância para o crescimento do país, uma verdadeira “Amazônia Azul” (Fig.1), onde estão localizadas as maiores reservas de

petróleo e gás, além de considerável potencial pesqueiro.

A CLPC, em 2007, publicou parecer que não atendia integralmente o pleito brasileiro, já que suas recomendações apontavam problemas para a incorporação de cerca de 20% da área reivindicada pelo Brasil, que compreendem as seguintes regiões: Foz do Amazonas e Cadeia Norte-Brasileira; Cadeia Vitória-Trindade. e Margem Continental Sul.

Tendo em vista esses entraves, o Governo brasileiro decidiu elaborar uma proposta revisada dos limites exteriores de sua Plataforma Continental, de forma a responder às recomendações da CLPC e assegurar a aprovação para a totalidade da demanda brasileira. Foi iniciada, assim, em dezembro de 2008, no âmbito do LEPLAC, nova fase de coleta de dados na margem continental brasileira. Desde a finalização da tarefa, em 2010, o LEPLAC vem conduzindo os trabalhos de processamento e interpretação dos novos dados coletados, bem como de elaboração de nova proposta a ser apresentada à CLP<sup>2</sup>.

O Brasil possui cerca de 15.719 km de fronteiras terrestres e 7.367 km de extensão de litoral<sup>3</sup>. Do total da fronteira terrestre, cerca de 12.000 km ficam localizados nas Regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil, grande parte em plena Floresta Amazônica. Apesar da forte atuação da Receita Federal do Brasil no combate ao contrabando e descaminho, e considerando as interconexões do crime organizado com alto impacto na segurança pública, como o tráfico internacional de drogas, ainda existem muitos problemas, originados pelas falhas na vigilância de nossas fronteiras, que permitem a entrada de estrangeiros clandestinos, de drogas e de armas e a evasão de divisas e riquezas nacionais.

O litoral brasileiro, tão extenso quanto nossas fronteiras terrestres, também apresenta problemas semelhantes. A importância da segurança via marítima pode ser corroborada com alguns dados. Segundo informações da International Chamber of Shipping (Câmara Internacional de Embarcações, tradução literal), mais de 90% de todo o comércio internacional é feito por via marítima e sem essa forma de transporte de mercadorias, seria impossível fechar negócios e expandir o comércio exterior. Ainda, segundo essa organização, há em média 50 mil navios mercantes que fazem o transporte internacional de cargas e produtos, contribuindo para a importância do transporte marítimo para o comércio exterior brasileiro. De janeiro a outubro de 2017, as exportações por mar corresponderam a 83,5% do total exportado pelo Brasil, representando cerca de US\$ 153,2 bilhões; enquanto que as importações realizadas pelo mar,

---

<sup>2</sup>Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/169-plataforma-continental-brasileira>>. Acesso em 18 mar.2017.

<sup>3</sup>DECICINO, Ronaldo. Litoral brasileiro: Costa tem grande importância e deve ser preservada, 2007. Disponível em <<http://educacao.uol.com.br/disciplinas/geografia/litoral-brasileiro-costa-tem-grande-importancia-e-deve-ser-preservada.htm>>. Acesso em: 10 jan.2017

no mesmo período, somaram US\$ 113,3 bilhões, o que corresponde a 73,6% do total das compras realizadas pelo país<sup>4</sup>.

Percebe-se que nessa região são gerados milhões de empregos, diretos e indiretos, nos setores de pesca, turismo, pesquisa e energia, subsidiando recursos para a economia do país e promovendo o desenvolvimento sustentável. Tal fato, implica na realização de ações que intensifiquem a vigilância sobre o comércio internacional irregular, combatendo com maior rigor os crimes de contrabando e descaminho<sup>5</sup>, a contrafação<sup>6</sup> e a pirataria<sup>7</sup>, e também a pesca realizada por embarcações estrangeiras no Mar Territorial sem a devida autorização.

Para isto, é fundamental, que a Aduana (Fig.2), que tem funções diretamente relacionadas à segurança pública ao combater crimes de contrabando de armas, munições, drogas, descaminho e pirataria e que possui jurisdição em todo território nacional, possa ser incluída no centro do debate nacional que combate à violência. A necessidade de um país mais seguro, exige o controle efetivo do que entra e sai pelas fronteiras brasileiras. A fragilidade do controle aduaneiro é diretamente associada com a entrada de armas, munições e drogas. Soma-se a isso, o fato de que nas áreas de portos, aeroportos, pontos de fronteira e recintos alfandegados, bem como em outras áreas nas quais se autorize carga e descarga de mercadorias, ou embarque e desembarque de viajante, procedentes do exterior ou a ele destinados, a autoridade aduaneira tem precedência sobre as demais que ali exerçam suas atribuições<sup>8</sup>.

Tal precedência, implica tanto na obrigação, por parte das demais autoridades, de prestar auxílio imediato, sempre que requisitado pela autoridade aduaneira, disponibilizando pessoas, equipamentos ou instalações necessários à ação fiscal; assim como detém a competência, sem prejuízo das atribuições de outras autoridades, para disciplinar a entrada, a permanência, a movimentação e a saída de pessoas, veículos, unidades de carga e mercadorias nos locais que interessar à Fazenda Nacional.

Dentro desse contexto, a presente dissertação tem por objetivo a propositura de um Plano, com base na cooperação interagências para o gerenciamento e o compartilhamento de

---

<sup>4</sup>Disponível no site <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2017/11/essencial-para-o-comercio-exterior-transporte-maritimo-avanca-no-brasil>>. Acesso em: 10 jan2018.

<sup>5</sup>No descaminho a ilicitude reside no não pagamento dos tributos devidos, pois a importação ou exportação é, em tese, legalmente permitida. Já no contrabando ocorre a importação ou exportação de mercadoria proibida. A ilicitude não afronta a lei tributária. Mas a lei que proíbe a importação ou exportação daquela mercadoria. (Código Penal – arts. 334 e 334-A).

<sup>6</sup>Contrafação é a produção comercial de um artigo sem a autorização da entidade que detém a sua propriedade intelectual. (Lei 9.610 de 1998).

<sup>7</sup>Pirataria: violação de direito autoral (art. 184 do Código Penal) ou violação do direito do autor de programa de computador.

<sup>8</sup>Regulamento Aduaneiro (art 17, § 1º e § 2º do Decreto nº 6759, de 05 de fevereiro de 2009). Acesso em: 06 jun.2016.

informações estratégicas entre a Aduana Brasileira e a Marinha do Brasil, no combate aos crimes transfronteiriços. Como recorte do trabalho científico, será analisada as operações de fiscalização de embarcações realizadas na sétima região fiscal (RJ) entre a Aduana e a Marinha do Brasil, que fazem parte do 1º Distrito Naval<sup>9</sup>, área considerada crítica para a segurança regional por representar entrada do contrabando de armas e drogas que abastecem as comunidades da região.



Figura 2 – Estrutura Organizacional da Aduana Brasileira  
Fonte: Estrutura Organizacional (Intranet RFB)

No momento em que o Brasil busca se transformar em um personagem mais atuante no teatro da política internacional, utilizando-se de discursos que valorizam o fortalecimento de sua política externa e do seu poderio militar, surge a necessidade de melhoria na atuação das agências do governo que lidam com outros estados, entre elas, a Aduana Brasileira. Neste contexto, essa instituição representa a primeira barreira no controle de mercadorias que

<sup>9</sup> O 1º Distrito Naval, com sede no Rio de Janeiro compreende: a área terrestre dos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, municípios do Estado de Minas Gerais com sede ao sul do paralelo de 18°30'S e a leste do meridiano de 44°30'W e as Ilhas da Trindade e Martin Vaz (estão inclusas as áreas marítimas das ilhas); as áreas fluvial e lacustre contidas na área terrestre sob sua jurisdição; a área marítima, pertencente à jurisdição brasileira, definida pelas linhas de marcação 109º e 130º, com origem, respectivamente, nos pontos do litoral brasileiro das divisas entre os estados da Bahia - Espírito Santo e São Paulo – Paraná, exceto o mar territorial no Estado de São Paulo. Centro de Comunicação Social da Marinha. Estrutura Organizacional. Disponível em <<https://www.marinha.mil.br/content/estrutura-organizacional>>. Acesso em: 20 mai.2016.

adentram o território nacional. Tal atuação tem impacto direto na proteção das indústrias brasileiras, para evitar fraudes no comércio exterior, além de coibir o contrabando e o descaminho.

Em todas as cidades brasileiras é flagrante a venda de produtos contrabandeados que ingressam facilmente no país pelas fronteiras secas, portos e aeroportos. Também entram armas, munições e drogas que abastecem o crime organizado, contribuindo diretamente para a onda de violência que atinge toda a sociedade (Fig 3).

Como a cocaína, a maconha, o crack e outras drogas ilícitas chegam ao seu destino? Como as armas de uso exclusivo das Forças Armadas são encontradas em poder de marginais nos centros urbanos que estão a milhares de quilômetros das fábricas onde são produzidas? Quais são as rotas usadas para o transporte de mercadorias contrabandeadas e de produtos piratas que abastecem mercados populares em todas as cidades brasileiras?

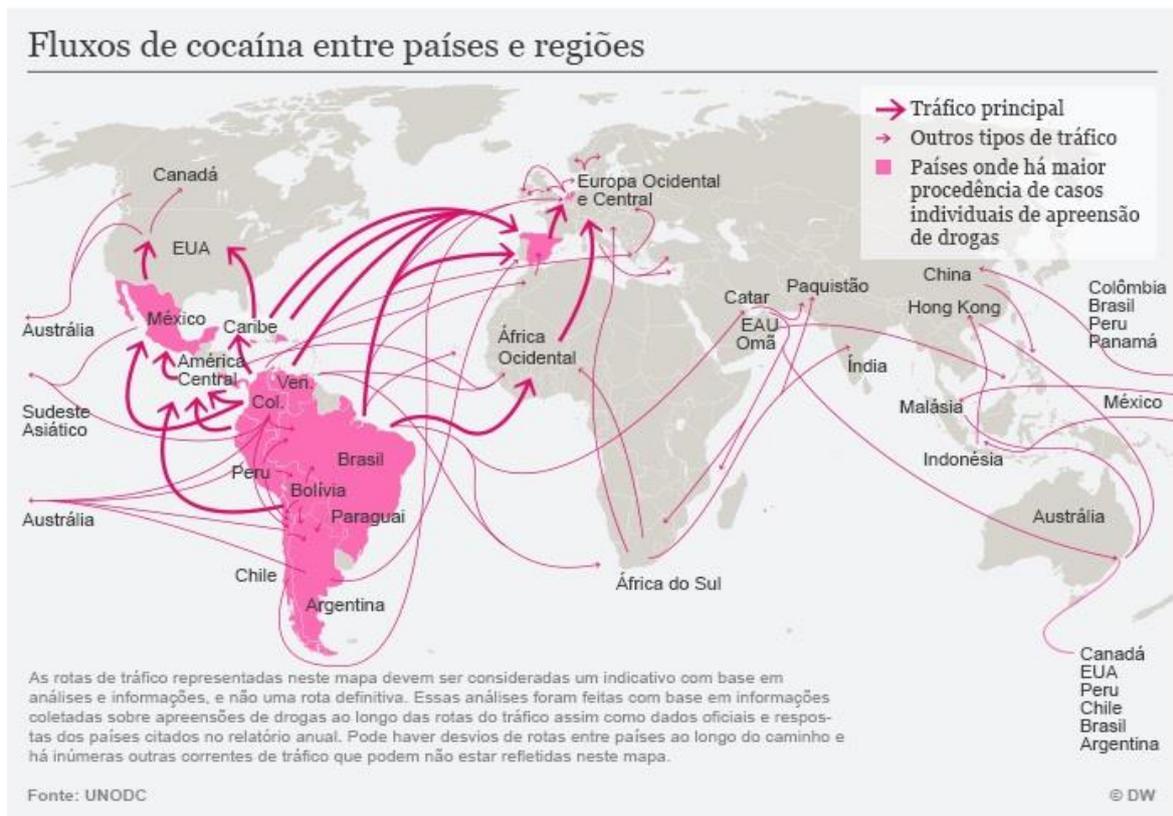


Figura 3 – Fluxo do Narcotráfico  
Fonte: UNODC

No Brasil, a antiga e imprecisa imagem de país de trânsito para a cocaína destinada à Europa e EUA cedeu diante do aumento do consumo e produção de drogas ilícitas, da utilização do sistema financeiro para lavagem de dinheiro e do incremento do número de grupos narcotraficantes (Fig. 4). Facções, milícias, comandos e partidos do crime cresceram no espaço

contínuo formado pelo sistema penitenciário e as favelas/periferias<sup>10</sup>.

Como efeito da globalização, responsável pelo aumento da interdependência econômica dos países e, conseqüentemente, do fluxo de cargas realizado no Brasil, que é feito em quase sua totalidade por meio do transporte marítimo, há uma urgente necessidade de aumento no efetivo de recursos humanos e de materiais, além de uma colaboração mais estreita de outras instituições e órgãos públicos na fiscalização e combate às atividades criminosas nessa região.

“Da quase unanimidade das autoridades da Polícia Federal encarregadas da vigilância de portos e aeroportos convidados a depor nessa Comissão, ouvimos que um dos maiores problemas é a da falta de integração entre os diferentes órgãos, principalmente da Receita Federal. Com sua visão puramente comercial, sem preocupações quanto ao risco representado por certos produtos, pouca importância daria ao contrabando de armamento” (CPI em 27.11.2006)<sup>11</sup>.



Figura 4 – Contrabando Internacional  
Fonte: Polícia Federal

Por outro lado, apesar da Política Nacional de Defesa (PND) fazer menção à importância da proteção das fronteiras nacionais, conforme apresentado em uma de suas premissas de orientação estratégica: “fronteiras e limites perfeitamente definidos e

<sup>10</sup> LABROUSSE, Alain – Geopolítica das Drogas. Tradução Mônica Seincman, apresentação Thiago Rodrigues. Título original *Géopolitique des drogues*. São Paulo: Editora Desatino, 2010, p. 11-12.

<sup>11</sup> Câmara dos Deputados Federais (CPI em 27/11/2006). *Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas*. Brasília: Câmara dos Deputados Federais. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/dl/cpiarmas.pdf>>. Acesso em 06 jun.2016.

reconhecidos internacionalmente”; e da Estratégia Nacional de Defesa (END) ter como uma de suas diretrizes: “dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional”; é comum ouvir que não existem ameaças ao Brasil e isto pode ser observado nestes mesmos documentos que condicionam a defesa nacional, a saber: “Após um longo período sem que o Brasil participe de conflitos que afetem diretamente o território nacional, a percepção das ameaças está desvanecida para muitos brasileiros” (PDN) e “o Brasil é pacífico por tradição e por convicção. [...] Rege suas relações internacionais, dentre outros, pelos princípios constitucionais da não intervenção, defesa da paz e solução pacífica dos conflitos” (END).

Essa certa idiosincrasia, principalmente quando da probabilidade de conflitos futuros no entorno estratégico brasileiro, deve ser observado com certa cautela. Corroboram Ratzel (apud MEIRA MATTOS, 1990, p.6) “a fronteira é um ato de vontade política” e Delgado de Carvalho (apud MEIRA MATTOS, 1990, p.6) “As fronteiras políticas apresentam um caráter temporário e passageiro.” Estas afirmações devem ser levadas em consideração, sobre a temporalidade das fronteiras e servem como um alerta ao se constatar que a ausência de uma estratégia conjunta entre as diversas instituições e órgãos públicos, que atuam nas fronteiras marítimas, foco do referido estudo, favorece um cenário de insegurança.

Observa-se, por sua vez, que o Brasil depende de sua Marinha para dissuadir ameaças e afirmar sua soberania no seu espaço marítimo jurisdicional denominado de “Amazônia Azul”. Esse espaço marítimo corresponde à extensão da plataforma continental em torno das Zonas Econômicas Exclusivas (ZEEs) que, em alguns trechos, chega a 350 milhas. Abarcando um total de aproximadamente 4,5 milhões de quilômetros quadrados, a “Amazônia Azul” equivale, em termos de área geográfica, à “Amazônia Verde” e, da mesma forma está repleta de riquezas biológicas e minerais, e também sujeita a ameaças de exploração predatória e interesses internacionais.

Soma-se a isso, o fato de, por dia, segundo dados do Sindireceita<sup>12</sup>, os portos brasileiros movimentarem mais de 1,9 milhão de toneladas em mercadorias importadas e exportadas. Parte dessa carga é transportada em mais de 12 mil contêineres que são embarcados e desembarcados pelos terminais portuários diariamente (Fig.5).

---

<sup>12</sup> Assessoria de Comunicação. Sindicato dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil. Seminário do Comércio Internacional Brasileiro: Desafios para o controle de fronteiras e para segurança pública. Brasília, DF, 21 mar 2016. Disponível em <<http://sindireceita.org.br/blog/release-desafios-para-facilitacao-do-comercio-exterior-e-o-controle-de-fronteiras-sao-temas-de-seminario-promovido-pelo-sindireceita>>. Acesso em set 2016.

Nos aeroportos embarcam e desembarcam mais de 58 mil passageiros nos mais de 400 voos internacionais que partem e chegam todos os dias ao país. Milhares de veículos e pessoas também ingressam e saem do país pela faixa de fronteira que tem mais de 16 mil quilômetros na divisa do Brasil com dez países do continente.

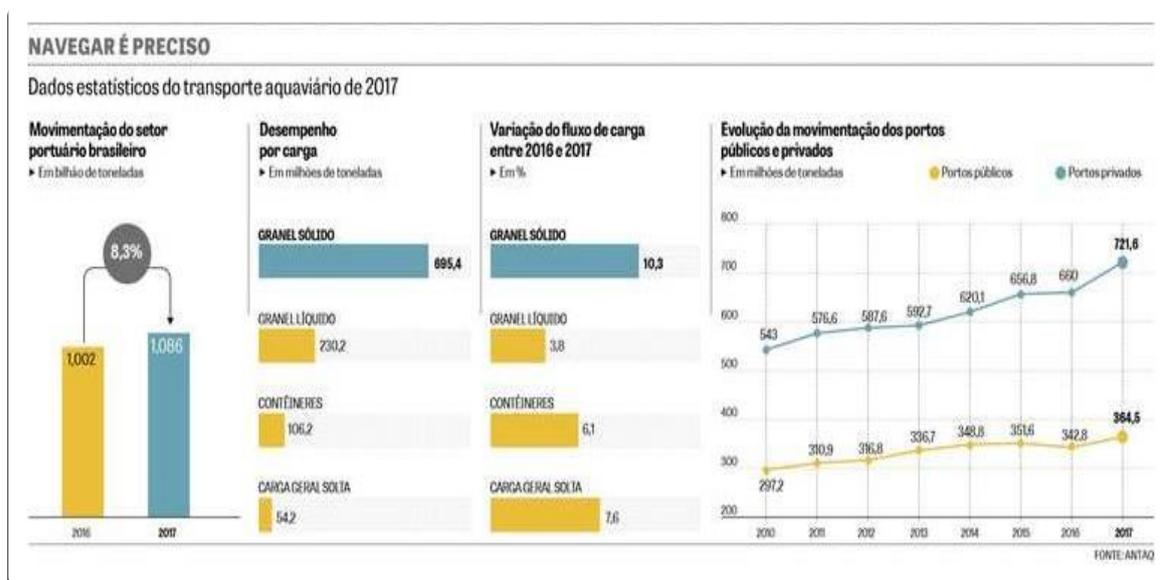


Figura 5 – Dados estatísticos do transporte aquaviário de 2017  
Fonte: ANTAQ

A urgência de um trabalho interagências em um ambiente marítimo, justifica-se pela necessidade da formação de um agrupamento de atores a fim de alcançarem objetivos comuns, buscando, fundamentalmente, a proteção de bens públicos. No entanto, tal articulação coletiva somente torna-se possível e factível quando tais objetivos não possam ser alcançados individualmente, por um único ator ou instituição. Após a exposição acima e reiterando a importância do fortalecimento da segurança das fronteiras, terrestres ou marítimas, para a economia e a sociedade brasileira, consideramos que a relevância do tema esteja plenamente apresentada, justificando a realização do presente trabalho.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a questão da segurança das fronteiras marítimas, principalmente em relação aquelas operações que são realizadas no Mar Territorial e na Zona Contígua devem ser consideradas de fundamental importância quando da realização de debates entre os organismos governamentais e, a Aduana, pelo papel que exerce no controle do que entra e sai por essas áreas, deve ser chamada para participar mais ativamente seja no discurso, seja na realização de operações conjuntas que visem maior intercâmbio de informações e maior cooperação nas atividades realizadas.

O capítulo seguinte apresenta os aspectos conceituais do crime transfronteiriço (ou crime transnacional) encontrados nos principais documentos relacionados à segurança e à

defesa nacionais, com o aprofundamento da análise das novas abordagens do tema, cotejadas as definições já consagradas, construindo os alicerces teóricos que possibilitarão contextualizar sua presença e sua influência quando da realização das atividades de repressão ao contrabando e descaminho pela Aduana Brasileira. Também são apresentados aspectos conceituais sobre a importância da cooperação interagências e sua aplicabilidade em organizações públicas, sendo importantes para o debate sobre a inserção da Aduana Brasileira nesse sistema de trabalho quando da realização de suas operações no combate aos crimes transfronteiriços.

O terceiro capítulo apresenta a evolução do sistema aduaneiro no Brasil e algumas informações sobre a Secretaria da Receita Federal e em seguida, descreve de forma mais minuciosa o papel da Aduana Brasileira, tais como sua estrutura organizacional, áreas de atuação (zona primária e zona secundária), principais funções, metodologias de trabalho (Mapa Estratégico, Cadeia de Valor, gestão estratégica, indicadores de desempenho, gestão de projetos, gestão de processos e gerenciamento de riscos), principais processos de trabalho e sistemas aduaneiros, algumas iniciativas no combate aos crimes de contrabando e descaminho, entre outras informações que sejam relevantes para reflexão sobre possível cooperação entre a Aduana e a Marinha do Brasil.

O quarto capítulo apresenta uma reflexão sobre possível cooperação entre a Aduana Brasileira e a Marinha do Brasil. Tendo como viés as funções relacionadas à segurança pública e do Estado e à proteção da sociedade, como embasamento para a reflexão proposta pelo projeto de pesquisa, aqui serão apresentadas algumas das possibilidades de cooperação entre a Aduana e a Marinha do Brasil. A partir daí, são propostas alterações em sua estrutura organizacional, processos de trabalho e competências gerenciais para identificar o quê favorece e o quê deve ser melhorado para favorecer às operações conjuntas.

Finalmente, no último capítulo, apresenta-se a conclusão da dissertação, baseada nas constatações feitas ao longo do trabalho, e sugerem-se propostas, para uma cooperação mais eficaz, a partir do Plano de Cooperação para gerenciamento e compartilhamento de informações entre a Aduana Brasileira e a Marinha do Brasil com foco nas operações náuticas realizadas na 7ª RF.

## **1.1 OBJETO / DELIMITAÇÃO DO TEMA**

O foco do referido trabalho será as atividades de vigilância e repressão, as quais têm reflexo direto nas ações relacionadas de combate ao contrabando e ao descaminho, à contrafação e à pirataria, e, ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, observadas as competências específicas de outros órgãos. Como recorte do trabalho científico, serão

analisadas as possibilidades de cooperação por meio das atividades realizadas pela Equipe de Operações Náuticas<sup>13</sup> da Divisão de Repressão ao Descaminho e Contrabando (Direp) da 7ª Região Fiscal, que faz parte do 1º Distrito Naval, área considerada crítica para a segurança regional por representar uma das entradas do contrabando de armas e drogas que abastecem as comunidades da região.

Para isso, embora existam outros atores (ex: PF, ANTAQ, CONPORTOS), que também atuam no combate aos crimes transfronteiriços, cabe ressaltar que o trabalho será pautado na busca de um maior estreitamento das atividades aduaneiras com as atividades desenvolvidas pela Marinha nessa região, tendo como foco principal a cooperação entre ambas as instituições.

Dentro deste contexto, faz-se necessário uma compreensão sobre a gestão aduaneira (englobando conceitos sobre jurisdição e território aduaneiros, zona de vigilância aduaneira, despacho aduaneiro e gestão de risco), assim como a compreensão de como o termo segurança pode ser empregado dentro de um contexto multidimensional, uma vez que a Aduana atua na defesa da sociedade civil (atuando no controle tributário, apreensão de drogas e armas, fiscalização de produtos fitossanitários, entre outros).

## **1.2 PROBLEMA**

O presente trabalho pretende avaliar a seguinte problemática: Como a Marinha do Brasil e a Aduana Brasileira podem, por meio de um processo de cooperação interagências, atuar mais eficazmente no combate aos crimes transfronteiriços (ex: contrabando, descaminho, tráfico de drogas e de armas, pirataria, etc), principalmente naquelas rotas que permeiam as vias marítimas localizadas na 7ª Região Fiscal, que faz parte do Comando do 1º Distrito Naval?

Para isto, durante a execução do trabalho, pretende-se avaliar alguns problemas intermediários que estão relacionados ao problema central: (a) como fiscalizar as grandes áreas do litoral brasileiro que não possuem portos alfandegados para o desembarço das mercadorias? (b) quais as ações necessárias para viabilizar a intensificação das atividades de repressão aduaneira nas áreas de até 400 km partindo do litoral brasileiro para o interior do território nacional? (c) Como controlar o desembarque de mercadorias em pontos de fundeio localizados na zona de fronteira marítima? (d) Como fiscalizar embarcações de veleiros e navios (cruzeiros marítimos) que atracam fora dos portos alfandegados e que podem estar trazendo drogas

---

<sup>13</sup> Equipe de Operações Náuticas da 7ª RF tem como objetivo o combate ao contrabando e descaminho e a vigilância de embarcações e mercadorias, para que transitem pelas vias legais. Pertence à Divisão de Repressão do RJ (Direp/7ªRF).

sintéticas, armas e outras mercadorias ilegais? (e) Como evitar o roubo de mercadorias em embarcações atracadas nos portos brasileiros? (f) Como reduzir a entrada de drogas e armamentos pelas vias marítimas?

### **1.3 OBJETIVOS**

De acordo com o problema apresentado, o objetivo geral é propor um Plano, com base na cooperação interagências para o gerenciamento e o compartilhamento de informações estratégicas entre a Aduana Brasileira e a Marinha do Brasil quando da realização das operações náuticas no combate ao tráfico de armas e drogas na 7ª Região Fiscal, que faz parte do 1º Distrito Naval.

#### **1.3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- a) Analisar os principais documentos relacionados à defesa nacional que fazem uso de termos semelhantes, tais como “delitos”, “ilícitos”, “crimes”, “transfronteiriços” e “transnacionais” para dizer a mesma coisa, e propor, entre esses termos, aqueles que tenham maior aplicabilidade quando da realização das operações de fiscalização por parte da Divisão de Repressão ao Contrabando e Descaminho (Direp/7ªRF). Dentre os principais Instrumentos Regulatórios destacam-se a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END), o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), a Doutrina Militar Naval (DMN), algumas Leis que abordam a atuação das Forças Armadas na defesa das fronteiras brasileiras. Além desses, alguns dos principais Documentos Normativos relacionados à atuação da Administração Aduaneira, tais como, o Regulamento Aduaneiro, o Regimento Interno da RFB, o Manual de Vigilância e Repressão Aduaneira e demais legislações correlatas, também serão analisados;
- b) Discutir o papel institucional da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e suas metodologias de gestão (planejamento estratégico, gestão de processos e gestão de riscos), identificando os pontos críticos e as oportunidades de melhoria para a realização de operações conjuntas no combate aos crimes transfronteiriços, que serão importantes para a elaboração do produto final - Plano de Cooperação entre a Aduana Brasileira e a Marinha do Brasil;
- c) Avaliar o papel desempenhado pela Aduana Brasileira, no combate aos crimes transfronteiriços, por meio de pesquisas sobre sua organização, visando a obtenção de informações sobre sua criação, principais processos de trabalho, competências gerenciais, troca de informações com outras organizações, áreas de atuação (zona primária e zona secundária),

principais sistemas operacionais, regimes e manuais aduaneiros para um melhor entendimento sobre a atuação da Aduana no combate aos crimes de contrabando e descaminho e que serão úteis quando da identificação das principais lacunas para uma cooperação mais eficaz entre a Aduana e a Marinha do Brasil;

d) Avaliar as possibilidades legais de cooperação interagências, identificando as oportunidades de aplicação entre a Aduana Brasileira e a Marinha do Brasil no combate aos crimes transfronteiriços no que tange às atividades realizadas pela Equipe de Operações Náuticas da Divisão de Repressão ao Contrabando e Descaminho (Direp/7ªRF). Essas oportunidades de cooperação entre as duas instituições serão retratadas em uma Matriz de Riscos.

#### **1.4 HIPÓTESE**

Diante do problema – Em que situações poderá haver o fortalecimento da cooperação entre a Aduana Brasileira e a Marinha do Brasil a fim de contribuir para maior efetividade do trabalho interagências no combate aos delitos transnacionais? – é formulada a seguinte hipótese:

É possível uma maior integração dos organismos governamentais, por exemplo, entre a Aduana Brasileira e a Marinha do Brasil, sob a luz dos conceitos relativos ao tema cooperação interagências, de modo a proporcionar maior efetividade no combate aos delitos transnacionais na 7ª Região Fiscal pertencente ao 1º Distrito Naval?

#### **1.5 VARIÁVEIS**

Considerando a hipótese, é estabelecida como variável independente a atividade aduaneira e como variável dependente, a efetividade do trabalho interagências, entendida como a capacidade desse trabalho conjunto funcionar regularmente e satisfatoriamente.

Em relação à primeira variável, levantam-se os aspectos que poderiam influenciar a integração da atividade de cooperação: a cultura organizacional, a realização de simulações, exercícios e treinamentos conjuntos, o nível de capacitação profissional, a sistemática de coleta e compartilhamento de dados e de informações, a confiabilidade, a comunicação, as normas e diretrizes organizacionais.

Quanto à segunda, a efetividade do trabalho interagências provocaria a redução dos custos operacionais, melhoria da imagem das organizações junto à opinião pública, aumento da credibilidade institucional, redução de delitos e melhoria do processo decisório.

## 1.6 JUSTIFICATIVA – RELEVÂNCIA DO ESTUDO

O litoral brasileiro possui extensão de 7.491 km, inteiramente localizado no Oceano Atlântico, Mar Territorial de 12 milhas (22,224 km), Zona Econômica Exclusiva de 200 milhas (370,4 km), que, juntamente com a Bacia do Rio de Amazonas, que possui 4.000.000 de quilômetros quadrados em território brasileiro, representa grande parte das responsabilidades institucionais da Marinha do Brasil (proteção de nosso mar e rios) e da Secretaria da Receita Federal do Brasil (proteção e controle do comércio internacional realizados nos portos marítimos e fluviais).

Com esta imensa área fluvial e marítima a cobrir, diversas problemáticas vêm à tona. Em seguida, são citadas algumas atividades que vão requerer grande esforço das instituições nacionais, visando a eliminação ou diminuição de suas ocorrências. A ação conjunta da Marinha do Brasil com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, apoiada pelo Departamento de Polícia Federal, irão permitir que a economia nacional não sofra danos significativos que ocasionariam recessão, aumento de desemprego e empobrecimento da população, entre outros problemas sociais.

O primeiro problema é o controle e acompanhamento das embarcações mercantes assim que entrem no Mar Territorial de 12 milhas ou enquanto aguardam vaga para atracação do navio em porto alfandegado, fundeados em local próximo. Esta providência impediria ou reduziria, consideravelmente, a possibilidade da entrada ilegal de mercadorias, sem a devida autorização e recolhimento dos tributos aduaneiros. A medida protegeria a indústria nacional, a fuga de investimentos estrangeiros no país e, possivelmente resguardaria o mercado de trabalho interno. A entrada de produtos falsificados ou adulterados, armas e entorpecentes também poderiam ser encaixadas na fiscalização de tais embarcações fundeadas, desde sua entrada no mar de 12 milhas, o que geraria benefícios para a sociedade brasileira em diversas áreas: segurança e saúde (armas e entorpecentes); economia e saúde (perda de investimentos estrangeiros, proteção à indústria e ao mercado de trabalho e proteção à saúde dos consumidores reduzindo a entrada de remédios e produtos nocivos).

Outro problema é a possibilidade de embarcações estrangeiras efetuarem atividades pesqueiras dentro da Zona Econômica Exclusiva, sem a autorização do governo brasileiro, prejudicando o mercado interno do setor, influenciando, conseqüentemente, na arrecadação de tributos e no controle de exportação de pescados.

Por último, o fato das reservas brasileiras de petróleo e de gás natural encontrarem-se no mar. Há necessidade de oferecer proteção ao trabalho realizado nas plataformas de petróleo, localizada em alto-mar, dentro da Zona Econômica Exclusiva e exercer o controle da tributação

sobre a produção, que terá influência, inclusive, na repartição de tributos para os entes federados, prevista na Constituição Federal.

Isso pode ser corroborado pelo seguinte fato: o tráfico internacional de entorpecentes, efetuado através dos principais portos autorizados à prática de comércio exterior no Brasil, tem se constituído em grave problema social. Em operações recentes da Aduana brasileira em conjunto com o Departamento de Polícia Federal foram apreendidas grandes quantidades de entorpecentes:

– Os portos brasileiros se tornaram uma rota alternativa para levar cocaína produzida na América do Sul a países da Europa. Segundo a Receita Federal, mais de dez toneladas da droga foram apreendidas em carregamentos marítimos que saíram ou iriam sair de portos brasileiros em três anos, de 2008 a 2011. A rota foi reconhecida oficialmente em relatório recente da Jife (Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes)<sup>14</sup> – órgão independente criado para fiscalizar a implementação dos tratados da ONU sobre drogas. O documento aponta a África Ocidental como o mais novo centro de contrabando de cocaína de países sul-americanos – como Colômbia, Bolívia e Peru – para a Europa. Segundo a Jife, desde 2007, quadrilhas internacionais têm intensificado o transporte da droga por via marítima para essa região. De acordo com o relatório, estatísticas de 2011 apontam que quase metade da cocaína apreendida no mar vem de portos brasileiros. Os principais países de destino dessas cargas são Benin, Camarões, Gana, Nigéria, Serra Leoa e Togo. A partir desses países, a droga é redistribuída para destinos na Europa, como Espanha, Portugal e Bélgica. Segundo dados da Receita Federal, ao menos 10,5 toneladas de cocaína foram apreendidas em 60 operações diferentes desde 2008. Essa droga embarcou ou iria embarcar em navios por meio de portos brasileiros<sup>15</sup>;

– Em agosto de 2017, a Receita Federal e a Polícia Federal apreenderam mercadorias estimadas em R\$ 2 milhões. A carga, acondicionada em contêiner procedente dos EUA, vinha sendo monitorada pela Receita Federal. Em operação conjunta, a Receita Federal e a Polícia Federal apreenderam, no Porto de Itaguai, no Rio de Janeiro, durante a madrugada, grande quantidade de mercadorias no interior de um container procedente dos EUA. A documentação indicava que se tratava de mudança particular proveniente dos Estados Unidos para o Brasil. Entretanto, ao abrir o container, verificou-se que a quantidade das mercadorias indicava destinação comercial.

---

<sup>14</sup> A Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE) - ou International Narcotics Control Board (INCB) - é um órgão de fiscalização independente para a implementação das Convenções Internacionais das Nações Unidas de controle de drogas. Foi estabelecida em 1968 de acordo com a Convenção de Drogas de 1961. Disponível em <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/jife.html>>. Acesso em 10 set.2016.

<sup>15</sup> Assessoria de Comunicação Institucional. Notícias sobre as operações realizadas pelas Equipes de Repressão da Secretaria da Receita Federal do Brasil na 7ª Região Fiscal (RFB/7ªRF). Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/@busca?SearchableText=noticia>>. Acesso em 27 set.2017.

O setor de inteligência da Receita Federal vinha acompanhando a movimentação da carga há uma semana. Foram identificadas grandes quantidades de relógios, notebooks, instrumentos musicais, vinhos, material esportivo, além de perfumes de várias marcas<sup>16</sup>;

– Em agosto de 2017, Receita Federal, no porto de Itaguaí, apreendeu 10 contêineres contendo produtos contrafeitos. A apreensão foi possível graças às informações obtidas nos sistemas de análise de risco disponíveis na RFB. Em operação de rotina da Seção de Vigilância (Savig) da Alfândega do Porto de Itaguaí, a Unidade apreendeu esses contêineres com cerca de 130 toneladas de carga, contendo mercadorias, principalmente brinquedos, aparentemente contrafeitos. A apreensão foi possível graças às informações obtidas nos sistemas de análise de risco disponíveis na RFB que, aliadas à atuação dos servidores envolvidos, levaram à identificação da carga e ao consequente bloqueio dos CEs-Mercante com indícios de irregularidades. Nos contêineres foram encontrados brinquedos diversos, que foram retidos pela suspeita de contrafação e, também, por não observarem a conformidade estabelecida pelo Inmetro. Todas as informações serão repassadas ao Centro Nacional de Gestão de Riscos Aduaneiros (Cerad) e Divisão de Repressão ao Contrabando e Descaminho (Direp) para composição de banco de dados<sup>17</sup>.

Como foi verificado, a RFB em sua missão institucional de controlar o comércio exterior, invariavelmente depara-se com a apreensão de entorpecentes. Para combater os atos criminosos de tráfico de drogas, efetivados por via marítima ou fluvial, há a necessidade de cooperação entre o Departamento de Polícia Federal, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Marinha do Brasil, instituição responsável (artigo 3º da Lei nº 9537/1997) pela garantia da segurança da navegação em mar aberto, hidrovias interiores e nos portos brasileiros e pela elaboração de normas de tráfego e permanência das embarcações na jurisdição nacional, realizações de inspeções navais e vistorias.

Art. 3º Cabe à autoridade marítima promover a implementação e a execução desta Lei, com o propósito de assegurar a salvaguarda da vida humana e a segurança da navegação, no mar aberto e hidrovias interiores, e a prevenção da poluição ambiental por parte de embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio.

---

<sup>16</sup> Assessoria de Comunicação Institucional. Notícias sobre as operações realizadas pelas Equipes de Repressão da Secretaria da Receita Federal do Brasil na 7ª Região Fiscal (RFB/7ªRF). Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/@@busca?SearchableText=noticia>>. Acesso em 27 set.2017.

<sup>17</sup> Assessoria de Comunicação Institucional. Notícias sobre as operações realizadas pelas Equipes de Repressão da Secretaria da Receita Federal do Brasil na 7ª Região Fiscal (RFB/7ªRF). Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/@@busca?SearchableText=noticia>>. Acesso em 27 set.2017.

Caso as embarcações estrangeiras apresentem irregularidades, a Marinha do Brasil pode aplicar as penalidades previstas no artigo 5º da Lei nº 9537/1997 abaixo indicadas:

Art. 5º A embarcação estrangeira, submetida à inspeção naval, que apresente irregularidades na documentação ou condições operacionais precárias, representando ameaça de danos ao meio ambiente, à tripulação, a terceiros ou à segurança do tráfego aquaviário, pode ser ordenada a: I - não entrar no porto; II - não sair do porto; III - sair das águas jurisdicionais; IV - arribar em porto nacional.

Para corroborar com a atualidade do tema e exemplificar algumas ações que já estão sendo feitas entre as duas instituições em estudo, pode-se citar o Acordo de Cooperação Técnica<sup>18</sup> assinado no dia 27 de outubro de 2017, entre a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Marinha do Brasil. Esse acordo tem por finalidade o estabelecimento das formas de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução, na prevenção e repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional quanto ao uso do mar, das águas interiores e de áreas portuárias. Além disso, esse acordo promoverá o intercâmbio de instrução e de cursos de formação e aperfeiçoamento, prestará assessoria técnica e apoio aos serviços relacionados ao reparo e manutenção de embarcações e aeronaves; além do apoio ao desenvolvimento, à instalação, à manutenção e à implementação de sistemas eletrônicos de gerenciamento de documentos.

Neste contexto, procurou-se justificar a importância da cooperação entre as instituições, Secretaria da Receita Federal do Brasil e Marinha do Brasil, para eliminar ou reduzir a ocorrência das problemáticas (e de outras que eventualmente surjam) acima apresentadas, que tanto prejudicam o desenvolvimento brasileiro.

## **1.7 METODOLOGIA**

### **1.7.1 Paradigma e Técnica da Pesquisa**

Para o projeto em estudo, foi utilizada a pesquisa exploratória, que segundo Lakatos e Marconi (2013) é o tipo de pesquisa que permite adquirir maior familiaridade com o fenômeno pesquisado, que é a inserção da Aduana Brasileira em um cenário mais amplo de atuação no combate aos crimes transfronteiriços por meio da cooperação interagências.

A estratégia da pesquisa baseou-se na técnica etnográfica e na experiência dos profissionais da Aduana Brasileira e da Marinha do Brasil. Justifica-se a utilização desse método, pelo fato da etnografia permitir a compreensão da cultura, crenças, organização, leis e

---

<sup>18</sup> Assessoria de Comunicação Institucional. Notícias sobre as operações realizadas pelas Equipes de Repressão da Secretaria da Receita Federal do Brasil na 7ª Região Fiscal (RFB/7ªRF). Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/@busca?SearchableText=noticia>>. Acesso em 15 jan.2018.

planos das organizações envolvidas, de forma a se confrontar o conhecimento obtido com a teoria sobre o problema concebido e a hipótese criada para o estudo.

### **1.7.2 Tipo de Pesquisa quanto à natureza**

Quanto à natureza da pesquisa, utilizou-se a descritiva que descreve as características de uma população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis.

### **1.7.3 Tipo de Pesquisa quanto aos meios**

Quanto aos meios, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio do levantamento do referencial teórico e metodológico sobre o objeto de estudo, em obras e trabalhos versando sobre as operações interagências. Também foram utilizadas outras fontes bibliográficas, tais como periódicos, artigos e informações disponíveis na internet.

Em relação à pesquisa documental, optou-se pela análise de fontes primárias, em que foram consultadas legislações específicas, Instruções Normativas, Portarias, Relatórios e Manuais sobre as ações realizadas pela Administração Aduaneira, assim como pesquisas em Leis Complementares e na Doutrina Militar Naval para aprofundamento do tema. Tal fato, permitiu a confirmação dos dados obtidos por intermédio de outras fontes, assim como o estudos dos fatos a partir dos dados obtidos nas entrevistas.

A pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevistas não estruturadas, o que permite ao entrevistador ter maior liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada (LAKATOS e MARCONI, 2013).

### **1.7.4 Universo e amostra**

O universo utilizado para a pesquisa foi o de gestores da Administração Aduaneira com amplo conhecimento sobre a temática do presente trabalho, sendo a amostra composta por representantes preferencialmente ligados às atividades de repressão e vigilância aduaneira, da Equipe de Operações Náuticas da Direp/7ª RF.

### **1.7.5 Coleta de dados**

O trabalho de coleta de dados ocorreu após a delimitação do tema, a revisão bibliográfica, a definição dos objetivos, a formulação do problema e das hipóteses e a identificação das variáveis. Após a revisão bibliográfica para verificação de sua aplicação no trabalho, realizou-se um estudo sistematizado para coleta de dados, por meio de material

publicado em periódicos, em relatórios, em sites, na intranet da Secretaria da Receita Federal do Brasil e por meio de consultas à biblioteca da Escola de Guerra Naval.

Também foi feita a pesquisa documental por meio de consultas a documentos como leis, normas, ordens de instrução e relatórios de fontes primárias da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da Marinha do Brasil.

### **1.7.6 Tratamento dos dados**

Foram usados métodos e técnicas não estatísticas que possibilitaram a codificação dos dados obtidos por meio das entrevistas, estruturando-os para comparação e devida análise. Após isso, os dados foram confrontados com a teoria que deu suporte à investigação, para permitir a elaboração da conclusão.

O trabalho foi finalizado com a elaboração do Plano de Cooperação, onde foram levantadas as questões, objeto de estudo, enfatizando a importância das operações conjuntas entre a Aduana e a Marinha do Brasil para combate aos crimes transnacionais, quando da realização das operações náuticas realizadas pela Direp/7ªRF.

### **1.7.7 Limitações do Método**

As principais limitações do método encontradas no decorrer do estudo foram decorrentes dos aspectos inerentes à própria metodologia utilizada para a resolução do problema, bem como da sua aplicação por parte do pesquisador. Outro ponto que prejudicou a coleta de dados no campo foi a limitação de tempo destinado às entrevistas, pois os entrevistados estavam envolvidos nas suas atribuições funcionais ligadas à operação em curso.

A impossibilidade de divulgação de dados sigilosos, tanto em relação às fontes como ao conteúdo, foi outra limitação da pesquisa, impedindo que alguns assuntos fossem abordados de modo mais detalhado, ou que o próprio pesquisador tivesse acesso a tais documentos. Tal fato impossibilitou a elaboração de um mapa detalhado sobre a 7ª RF, com os pontos de maior risco e/ou vulnerabilidade, assim como a descrição do número de servidores que compõe a Equipe de Vigilância e Repressão, estrutura geral da Divisão de Repressão, periodicidade das ações e como são executadas.

## **CAPÍTULO 2 – EMBASAMENTO TEÓRICO: COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS NO COMBATE AOS CRIMES TRANSFRONTEIRIÇOS**

O presente capítulo apresenta os aspectos conceituais do crime transfronteiriço (ou crime transnacional) encontrados nos principais documentos relacionados à segurança e à defesa nacionais e, em documentos pertencentes à Administração Aduaneira (RFB), com o aprofundamento da análise das novas abordagens do tema, cotejadas as definições já consagradas, construindo os alicerces teóricos que possibilitarão contextualizar sua presença e sua influência quando da realização das atividades de repressão ao contrabando e descaminho realizados pelas equipes aduaneiras. Também são apresentados alguns conceitos sobre a cooperação interagências e sua aplicabilidade em organizações públicas, sendo importantes para o debate sobre a inserção da Aduana Brasileira nesse sistema de trabalho quando da realização de suas operações no combate a esses crimes.

### **2.1 TRANSNACIONALIZAÇÃO DOS CRIMES NAS FRONTEIRAS**

Na esfera internacional, o Brasil atua de acordo com os princípios elencados no art. 4º da Constituição Federal: independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e concessão de asilo político. Observa-se, com isto, que a política externa brasileira prima pelo diálogo e pela cooperação internacionais, considerados requisitos essenciais para a superação de obstáculos e para a aproximação e o fortalecimento da confiança entre os Estados.

O combate aos crimes transfronteiriços tem sido uma das maiores preocupações do Estado brasileiro na área de segurança pública. O tráfico ilícito de entorpecentes, o contrabando de armas, munições e mercadorias e a biopirataria são exemplos de crimes que prejudicam o crescimento e desenvolvimento das regiões de fronteira. Os efeitos da atuação do crime organizado transnacional são prejudiciais ao desenvolvimento local tendo repercussões negativas na economia, na política e na sociedade<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> De janeiro a setembro deste ano já somam R\$ 1,7 bilhão em mercadorias e veículos apreendidos em portos, aeroportos, unidades de fronteira terrestre e estradas A Receita Federal tem reforçado sua atuação no combate ao contrabando, ao descaminho e a outros ilícitos transfronteiriços. Como consequência, as apreensões de mercadorias irregulares nos portos, aeroportos e nos pontos de fronteira têm crescido sistematicamente ao longo dos últimos anos. Esse reforço já apresenta números positivos alcançando o melhor resultado dos últimos oito anos, relativamente aos primeiros seis meses de cada ano. Ao longo do primeiro semestre de 2017 foram

De acordo com Rodrigues (2012), o Brasil registrou um aumento significativo do consumo de drogas ilícitas, sendo considerado pela *United Nations Office on Drugs and Crime* (Unodc)<sup>20</sup>, o segundo maior consumidor de cocaína do mundo, atrás apenas dos EUA (...).O aumento do consumo, associado à reafirmação do proibicionismo altamente repressivo com certa face assistencial e o potencial incremento da atuação de militares no combate ao narcotráfico fazem do tema das drogas e de sua ilegalidade uma questão crucial para o Brasil nessas décadas iniciais do século XXI<sup>21</sup>.

Para corroborar com o debate, observa-se a importância da Aduana no combate ao contrabando e descaminho e a outros ilícitos transfronteiriços, quando da apresentação de alguns dados de sua atuação durante o ano de 2017 que, já no primeiro semestre alcançou o melhor resultado dos últimos 8 anos. Tais resultados contribuíram, conforme será apresentado ao longo desse trabalho, para a criação, no 2º semestre de 2017, da Coordenação-Geral de Combate ao Contrabando e Descaminho (Corep), dando à atividade, a força e a estrutura necessárias ao aprimoramento na repressão a esses ilícitos. Ao longo do primeiro semestre de 2017 foram realizadas 1.642 operações de vigilância e repressão ao contrabando e descaminho, atividades que visam prevenir o cometimento de ilícitos e seu combate no momento da prática das condutas. Esse total representou um aumento de 10,13% em relação a 2016. Merece destaque ainda o forte crescimento da quantidade de lavratura de autos de infração de perdimento (12.411 Autos de Infração) e de multas (2.134 Autos de Infração)<sup>22</sup>.

---

realizadas 1.642 operações de vigilância e repressão ao contrabando e descaminho, atividades que visam a prevenir o cometimento de ilícitos e seu combate no momento da prática das condutas. Esse total representa um aumento de 10,13 % em relação a 2016. Merece destaque ainda o forte crescimento da quantidade de lavratura de autos de infração de perdimento (12.411 Autos de Infração) e de multas (2.134 Autos de Infração) Assessoria de Comunicação Institucional. Notícias sobre as operações realizadas pelas Equipes de Repressão da Secretaria da Receita Federal do Brasil na 7ª Região Fiscal (RFB/7ªRF). Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/@busca?SearchableText=noticia>>. Acesso em 27 set.2017.

<sup>20</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) - Anualmente, o UNODC publica o Relatório Mundial sobre Drogas, que reúne os principais dados e análises de tendências sobre a produção, o tráfico e o consumo de drogas ilegais em todo o mundo. Os dados são compilados pelo UNODC a partir de questionários enviados aos países-membros e compõem um documento de referência para nortear as políticas globais sobre drogas. Acesso em: 03 mar.2017

<sup>21</sup> RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico: uma guerra na guerra (pag. 82, 2ª Ed, São Paulo: Editora Desatino, 2012).

<sup>22</sup> Informações sobre a Aduana. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em 08 set.2017.

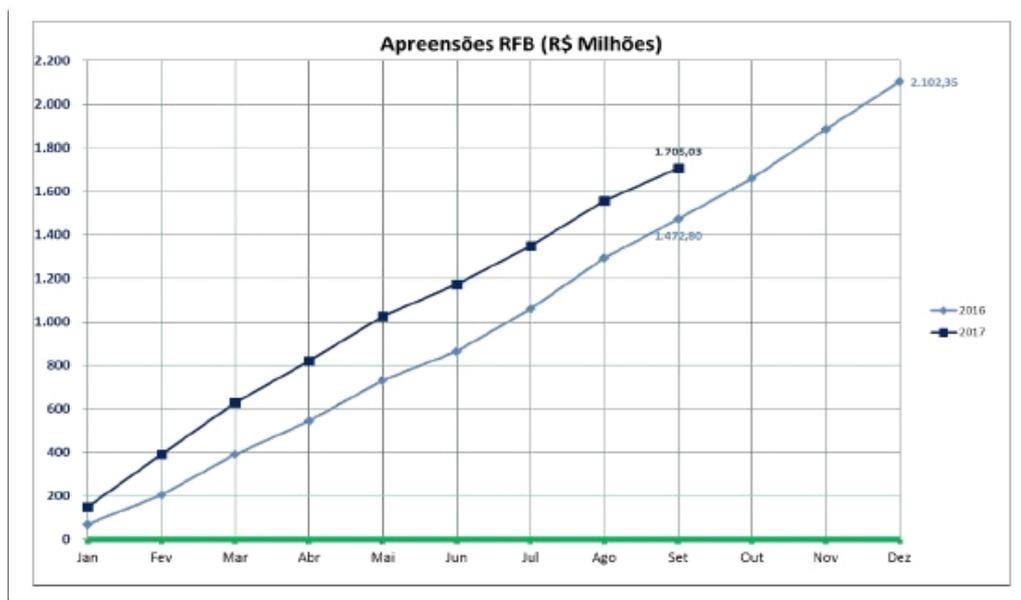


Figura 6 – Apreensões RFB (R\$ Milhões) – Dados comparativos 2016-2017  
 Fonte: Intranet da Receita Federal (Assessoria de Comunicação Institucional)

Conforme mostrado (Figura 6), caso sejam mantidos os níveis atuais de apreensão, um novo recorde será batido ao final de 2017. Os dados do terceiro trimestre apontam no mesmo sentido, tendo sido apreendidos somente nos meses de julho a setembro R\$ 533,8 milhões. A apreensão de mercadorias irregulares nos portos, aeroportos e pontos de fronteira tem crescido sistematicamente ao longo dos últimos anos, saindo de um montante anual de aproximadamente R\$ 1,27 bilhões no ano de 2010 para R\$ 2,10 bilhões no ano de 2016. O montante que se apreende hoje em seis meses é da mesma ordem do montante de apreensão anual a sete anos<sup>23</sup>.

A quantidade de produtos apreendidos varia muito ano a ano, a depender do tipo e da natureza do produto, além de diversos fatores internos e externos à atuação da Receita Federal, como a tabela abaixo destaca. Não obstante, a apreensão de cigarros tem sido a mais significativa nos últimos anos, comparativamente com outros produtos<sup>24</sup>.

Dentre as mercadorias apreendidas, encontram-se produtos falsificados, tóxicos, medicamentos e outros produtos sensíveis, inclusive armas e munições, que possuem grande potencial lesivo, além de artigos como cigarros e demais derivados do tabaco, simulacros de armas de fogo, produtos falsificados e que ferem os direitos autorais, medicamentos e alimentos impróprios para consumo, entre outros produtos condenados por não atenderem a normas da vigilância sanitária ou defesa agropecuária<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Informações sobre a Aduana. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em 08 set.2017.

<sup>24</sup> Informações sobre a Aduana. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em 08 set.2017.

<sup>25</sup> Informações sobre a Aduana. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em 08 set.2017.

Com relação a drogas, durante o 1º semestre de 2017, houve um crescimento do total de apreensões, quando comparado ao total de 2016. Somente nos primeiros seis meses do ano de 2017 já foram apreendidas mais de 14 toneladas de cocaína, quantitativo que quase se equivale ao total da droga apreendida em todo o ano de 2016. Ressalte-se que o ano passado já trazia um recorde histórico de apreensão de cocaína. No que diz respeito à maconha, o resultado também é recorde. Foram apreendidas mais de 28 toneladas de maconha desde o início de 2017<sup>26</sup>.

De acordo com Werner (2009), tanto o controle quanto o combate ao crime organizado transnacional não é uma das tarefas mais fáceis de serem realizadas, pelo fato de seu controle ser complexo, disperso e invisível, invasivo, subversivo, corruptor, persistente, adaptável, resistente, empreendedor e inovador. Assim sendo, percebe-se que esse crime não apresenta vinculação exclusiva com a segurança internacional sob a ótica militar, devendo ser entendido dentro de uma perspectiva multidisciplinar, sobretudo pela sua forte influência nas esferas políticas, econômicas, ambientais e sociais. Por fim, percebe-se que é uma questão de segurança pública já que sua atuação deteriora a trama social, adultera o mercado formal com as atividades ilícitas e corrompe as instituições públicas, configurando-se em verdadeira ameaça aos regimes democráticos.

Dentro deste contexto, os conceitos tornam-se fundamentais para a eficácia das normas que definem ações tanto das forças de segurança nacional quanto de outras organizações da sociedade civil que atuam na segurança pública do Estado e da proteção da sociedade, como é o caso da Aduana Brasileira.

### **2.1.1 Revisão do Conceito: Principais Instrumentos Regulatórios**

Apesar de existirem diferenças semânticas e jurídicas entre o uso dos termos crime/delito e contravenção penal, pelo fato do Brasil ter adotado a divisão bipartida das infrações penais, os termos crime e delito, considerados termos sinônimos, e contravenção penal, passam a ser vistos como espécies do gênero de infração penal. Nas palavras de Nucci (2017), a diferença entre crime (ou delito) e contravenção não é ontológica, situando-se tão somente no campo da pena, uma vez que nos crimes os infratores sujeitam-se às penas de reclusão ou detenção; enquanto que nas contravenções penais lhes são aplicados a pena de prisão simples<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Informações sobre a Aduana. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em 08 set.2017.

<sup>27</sup> Art. 1º da Lei de Introdução com Código Penal (Decreto Lei nº 3.914 de 09 de dezembro de 1941).

Tendo em vista que os atos de contrabando e descaminho estão entre as principais práticas combatidas pela Aduana Brasileira<sup>28</sup> insere-se no debate o conteúdo do art. 334 do Código Penal que, tipifica a prática do contrabando e descaminho como crimes.

Não tendo como meta a pretensão de se avançar no tema, em linhas gerais o crime de contrabando pode ser definido como a importação ou exportação de mercadoria proibida no país. Por sua vez, o descaminho ocorre quando não há pagamento dos tributos devidos pela entrada, saída de mercadorias no país. Inegável os efeitos que o contrabando e descaminho são causas crescentes de desequilíbrio em diversos setores da economia impulsionando o desemprego em decorrência do fechamento de empresas, prejudicando a economia formal e logicamente a arrecadação tributária, uma vez que essas mercadorias não recolhem tributos e não passam pelos devidos trâmites burocráticos de entrada em território nacional, criando concorrência desleal com os contribuintes que recolhem regularmente (Fig. 7).

Descrição	Unidade de Medida	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 prévia
Maconha	kg	2.660,00	3.480,00	6.640,00	8.230,00	7.600,00	2.460,00	5.160,35	28.057,24
Cocaina	kg	1.773,00	856,35	793,1	2.183,00	957,8	2.508,00	15.207,05	17.114,95
Crack	kg	125	66,1	315	81	44,33	27,7	21,8	466,85
Sintéticas	kg	102,6	72,3	39,6	33	102,6	131,7	184,95	114,2
<b>Total</b>		<b>4.660,60</b>	<b>4.474,75</b>	<b>7.787,70</b>	<b>10.527,00</b>	<b>8.704,73</b>	<b>5.127,40</b>	<b>20.574,15</b>	<b>45.753,24</b>

Figura 7 – Descrição -Tipos de Drogas Apreendidas – Período 2016/2017

Fonte: Relatório de Gestão RFB 2016-2017 (Fonte: Intranet RFB)

Se anteriormente, era atribuída a ambos pena idêntica de reclusão de 1 a 4 anos para tais crimes, com a nova redação advinda da Lei nº 13.008/2014, os tipos penais (contrabando e descaminho) passam a ser tratados separadamente, recebendo penalidades diversas, sendo coerentemente mais gravosa para o crime de contrabando do que para o crime de descaminho. Antes da reforma as duas condutas delitivas estavam descritas no mesmo dispositivo legal, a partir de 2014 o delito de descaminho está descrito no art. 334 e o crime de contrabando no art. 334-A, ambos do Código Penal:

Art. 334. 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; e

Art. 334-A. Importar ou exportar mercadoria proibida:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos.

<sup>28</sup> Art. 137 do Regimento Interno da RFB (Portaria MF nº 430, de 09 de outubro de 2017): À Subsecretaria de Aduana e Relações Internacionais (Suari) compete planejar, coordenar e supervisionar as atividades relativas: I - ao controle aduaneiro; II - ao combate ao contrabando, descaminho e outros ilícitos tributários e aduaneiros; III - à infraestrutura e à técnica aduaneiras; e IV - às relações internacionais. Acesso em 12 dez.2017

Pode-se observar que a separação dos delitos não apresentou consequências relevantes ao sistema penal. No entanto, trouxe uma alteração nas penas, uma vez que, enquanto para o delito de descaminho, a pena permaneceu a mesma (1 a 4 anos de reclusão), para o crime de contrabando foi fixada em 2 a 5 anos de reclusão. Por conta desse caráter mais severo, o aumento da pena do delito de contrabando passa a ter impacto em questões processuais de suma importância, pois não se admite mais a suspensão condicional do processo, já que a pena mínima é superior a 1 ano; e é admitida a hipótese de prisão preventiva, haja vista que a pena máxima é superior a 4 anos.

Observa-se também, a inserção dos termos “marítimo” e “fluvial” no § 3º do referido artigo 334, uma vez que as formas de transportar as mercadorias foram aprimoradas e essas previsões não estavam contempladas na redação anterior que era restrita à conduta delituosa praticada em transporte aéreo. As mudanças legislativas também influenciaram no cenário das agravantes, pois antes da reforma, apenas quando os crimes de contrabando ou descaminho fossem praticados por meio aéreo é que poderiam ter suas penas dobradas. A partir de agora, além do transporte aéreo, as penas poderão ser dobradas se os delitos forem cometidos através de transportes marítimos ou fluviais.

Outra análise recai sobre a melhor conceituação dos termos “transnacional” e “transfronteiriço” que também são importantes para o referido trabalho. Diante da dificuldade de se obter informações mais precisas, pode-se concluir que o tema não é assentado como unânime e consolidado, seja conceitual ou empiricamente. Assim sendo, faz-se necessário a delimitação da realidade fática da ocorrência de tal ilicitude transnacional, bem como as dificuldades de acompanhamento e repressão do aparelho estatal. Para o trabalho que ora se apresenta, crime transnacional é visto como aquele cometido em mais de um Estado, ou que, ainda que seja cometido em um só Estado, detém parte substancial de sua preparação, planejamento, direção e controle em outro Estado, envolva a participação de grupo criminoso organizado que pratique atividades criminosas em mais de um Estado ou que produza efeitos substanciais em outro Estado<sup>29</sup>.

Para Werner (2009) o termo transnacional significa algo que se realiza além das fronteiras, denotando um movimento físico de objetos incluindo populações humanas; de informações e ideias; e de dinheiro e de créditos.

---

<sup>29</sup> Art 3º, inciso 2, da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004).

Por outro lado, tem-se a definição de crime transfronteiriço como a ocorrência de fato típico, antijurídico e punível que ultrapassa os limites das fronteiras de um país. Dentre esses crimes, os que tem exigido maior preocupação das nações nos dias atuais, apresentando-se como um dos maiores desafios para repressão, são os que decorrem da entrada ou saída de produtos no território nacional, sejam estes produtos legais entrando de forma ilegal, ou de produtos ilegais.

Segundo Santos (2013), o tráfico ilícito de entorpecentes, de armas e de mercadorias estão subordinados às leis de oferta e de demanda, ultrapassando as fronteiras nacionais. Para esse autor, a atuação desses grupos às margens da regulação estatal impede a atuação normal dos órgãos de fiscalização e repressão, gerando impactos negativos tanto no aspecto social quanto no econômico para as populações residentes nas regiões afetadas.

No aspecto social, percebe-se que tal prática fomenta a atuação de indivíduos e grupos armados nas mais variadas ações criminosas. Já no aspecto econômico, o fluxo constante de mercadorias contrafeitas ou contrabandeadas geram perdas para o comércio local, que sofre com a desleal concorrência desses produtos. A entrada ilegal dessas mercadorias no território nacional, desacompanhadas de qualquer documentação fiscal, conforme será apresentado ao longo do texto, impõe ao Estado considerável perda na sua arrecadação tributária.

O meio ambiente também é impactado pela atuação do crime transnacional, na medida em que a biopirataria e o tráfico ilícito de animais e plantas nativas tornam-se fontes de recursos que alimentam o ciclo criminoso<sup>30</sup>.

### **2.1.1.1 Política Nacional de Defesa**

Na Política Nacional de Defesa (PND) observa-se que são utilizados os termos delitos transnacionais e ilícitos transnacionais quando da abordagem do ambiente regional e do entorno estratégico brasileiro. Ambos os termos são utilizados quando fazem referência à segurança de um país que é afetada pelo grau de estabilidade da região onde ele está inserido. Para que esta estabilidade seja mantida e que haja redução desses delitos, há a necessidade da busca pelo consenso, harmonia política e convergências de ações entre os países vizinhos. Percebe-se que a existência de zonas de instabilidades e de ilícitos transnacionais podem ser os causadores de

---

<sup>30</sup> GOULART, Marcelo Vieira; RIBEIRO, Kleber Silas Monteiro. Atuação do Exército Brasileiro na Faixa de fronteira contra os delitos transfronteiriços e Ambientais – Aspectos Jurídicos. Revista Sociedade Militar: Forças Armadas –Defesa–Geopolítica–Segurança Pública de 17 de maio 2016. Disponível em <<https://www.sociedademilitar.com.br/wp/2016/05/atuacao-do-exercito-brasileiro-na-faixa-de-fronteira-contra-os-delitos-transfronteiricos-e-ambientais-aspectos-juridicos.html>>. Acesso em 18 mar.2017

conflitos para outros países da América do Sul, impactando assim, na soberania e na independência de um país.

### **2.1.1.2 Estratégia Nacional de Defesa**

Na Estratégia Nacional de Defesa (END) há menção aos crimes transnacionais fronteiriços quando explicita as ações estratégicas que irão orientar a implementação da estratégia nacional de defesa. Observa-se associação desse termo quando da troca de informações entre o Sistema Nacional de Segurança Pública e o Sistema de Defesa Nacional, no que diz respeito ao monitoramento e controle do espaço terrestre, marítimo e aéreo brasileiro, assim como dados de controle das fronteiras nacionais.

### **2.1.1.3 Livro Branco de Defesa Nacional**

No Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) há menção tanto aos ilícitos transfronteiriços, quanto aos ilícitos transnacionais. O texto apresenta de forma explícita apenas a definição para os ilícitos transnacionais, os quais abrangem os crimes contra a pessoa (ex: o narcotráfico, o tráfico de armas e munições, o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes), os crimes financeiros (lavagem de dinheiro e corrupção) e o crime cibernético.

Ainda nesse documento, observa-se menção ao conceito de faixa de fronteira<sup>31</sup> adotado pelo Brasil, consolidado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado por lei. Embora este conceito esteja preliminarmente ligado à Defesa Nacional, a preocupação com o adensamento e a gradativa presença brasileira ao longo da faixa refletem a prioridade atribuída ao desenvolvimento sustentável, à integração nacional e à cooperação com os países fronteiriços nos aspectos referentes à segurança e ao combate aos ilícitos transnacionais.

### **2.1.1.4 Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)**

Esse documento foi instituído, por meio do Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, para o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos delitos transfronteiriços e tem dentre seus objetivos a integração e articulação de ações de segurança pública da União, de inteligência, de controle aduaneiro e das Forças Armadas com as ações dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira, incluídas suas águas interiores, e na costa marítima.

---

<sup>31</sup> Faixa de Fronteira é a faixa interna de 150 km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, considerada como área indispensável à segurança nacional. (Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979).

Além disso, o PPIF promoverá, dentre suas medidas, ações conjuntas de integração federativa da União com os Estados e Municípios situados na faixa de fronteira, incluídas suas águas interiores e na costa marítima, assim como ações conjuntas dos órgãos de segurança pública, federais e estaduais, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; compartilhamento de informações e ferramentas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, os órgãos de inteligência, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

#### **2.1.1.5 Doutrina Militar Naval**

Esse documento faz uso do termo delitos transfronteiriços quando conceitua a atuação do Poder Naval<sup>32</sup> em atividades onde haja o emprego limitado da força. Estas atividades são aquelas em que a Marinha do Brasil exerce o poder de polícia para impor a lei ou mandato internacional, do qual o país tenha assumido a obrigação, determinada por organização intergovernamental. Tal previsão está no artigo 16-A da LC nº 97, de 9 de junho de 1999 (com a redação promovida pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010), cabe às FFAA, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ele recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de patrulhamento; revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e prisões em flagrante delito.

#### **2.1.1.6 Leis Complementares FFAA**

Observa-se que a Marinha do Brasil e a Força Aérea Brasileira, por intermédio da Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, receberam como atribuição o poder de polícia para atuar contra os crimes transfronteiriços e ambientais na faixa de fronteira, poder este que,

---

<sup>32</sup> Distinção entre Poder Marítimo e Poder Naval. Poder Marítimo: projeção do Poder Nacional, resultante da integração dos recursos de que dispõe a Nação para a utilização do mar e das águas interiores, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando a conquistar e manter os objetivos nacionais. Poder Naval: um dos componentes da expressão militar do Poder Nacional e integrante do Poder Marítimo, capaz de atuar no mar, nas águas interiores e em certas áreas terrestres limitadas de interesse para as operações navais, incluindo o espaço aéreo sobrejacente, visando a contribuir para a conquista e a manutenção dos Objetivos Nacionais de Defesa, identificados na Política Nacional de Defesa, conforme as diretrizes estabelecidas pela Estratégia Nacional de Defesa. (Doutrina Militar Naval, Anexo A, 1ª Edição - 2017). Acesso em: 04 nov.2017.

antes da referida lei, era destinado apenas ao Exército Brasileiro. A atuação das Forças Armadas continuará sendo exercida da mesma forma que a Exército já atuava, ou seja, através de ações preventivas e repressivas, podendo realizar uma série de atividades típicas de polícia, tais como realizar patrulhamentos, revistas de pessoas, veículos, embarcações e aeronaves. Contudo a atribuição de combate a esses crimes não foi transmitida para as Forças Armadas em detrimento da obrigação constitucional da Polícia Federal, que é destinada a atuar como polícia de fronteira e com a competência de polícia judiciária exclusiva da União.

Menciona-se alguns dos crimes transfronteiriços sobre os quais as Forças Armadas têm atribuição legal para combatê-los: Lei 10.826/2003 – Estatuto do Desarmamento (Art.18. Importar, exportar, favorecer a entrada ou saída do território nacional, a qualquer título, de arma de fogo, acessório ou munição, sem autorização da autoridade competente) e Lei nº 11.343/2006 – Tráfico de Entorpecentes (Art.33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com a determinação legal ou regulamentar).

### **2.1.1.7 Legislação Aduaneira**

Quanto ao Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 6759, de 05/02/2009), documento que regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior, observa-se que não há menção aos termos “ilícitos e/ou delitos transnacionais/transfronteiriços” de forma explícita. Entretanto, o termo “crime” aparece associado às ações de contrabando e descaminho, quando então deverá ser efetuada representação fiscal para fins penais, a ser encaminhada ao Ministério Público.

O Manual de Vigilância e Repressão Aduaneira<sup>33</sup> apresenta o contrabando e o descaminho como crimes relacionados à vigilância e repressão. Os crimes transfronteiriços são aqueles que ocorrem devido à entrada ou saída de produtos dentro do país, sejam esses produtos legais entrando de forma ilegal, ou então produtos ilegais. Como exemplo da entrada de produtos legais entrando no país de forma ilegal temos o crime de descaminho, onde produtos que poderiam entrar normalmente no Brasil, porém após realizados todos os trâmites legais e pagos todos os impostos devidos. Já no contrabando existe a proibição de entrada de determinados produtos no país.

---

<sup>33</sup> Manuais Aduaneiros. Reúnem os manuais dos mais variados sistemas que permeiam os processos de trabalho da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Disponível <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/manuais>>. Acesso em: 09 set.2017.

Em outras partes do documento, algumas infrações administrativas no comércio exterior, tais como o contrabando e o descaminho, podem configurar simultaneamente como ilícitos penais. Nesse caso, os infratores, além de se sujeitarem a processo administrativo, no âmbito da RFB, serão representados ao Ministério Público Federal, a quem cabe decidir sobre o oferecimento da denúncia ao Poder Judiciário. Já o termo “delito” surge quando há menção no combate à pirataria e à falsificação de marca e procedência industrial<sup>34</sup>.

### **2.1.1.8 Conclusão Parcial**

De acordo com alguns dos principais Documentos Regulatórios (PND, END, LBDN) analisados que abordam a segurança e a defesa nacional, e outros documentos relacionados às atividades de fiscalização e controle das operações que se realizam ao longo da faixa de fronteira (Regulamento Aduaneiro, Manual de Vigilância e Repressão e suas Portarias e Instruções Normativas correlatas), foi observada a importância de se identificar e buscar, no futuro, quando da realização de operações conjuntas, uma conceituação adequada para uma mesma utilização de diversos termos que, apesar de terem o mesmo significado semântico, não favorecem um melhor entendimento por parte daquelas organizações que, por não fazerem parte do meio militar, como é o caso da Aduana Brasileira, não estão acostumadas com esse tipo de vocabulário específico.

A partir do uso indiscriminado dos termos, “transnacionais” e “transfronteiriços”, “ilícitos”, “delitos” e “crimes” em Documentos Regulatórios sobre segurança e defesa nacional e a não menção a esses termos de forma específica em documentos que abordam as atividades de vigilância e repressão aduaneiras, percebe-se que o tema não é assentado como assunto unânime e consolidado, seja conceitual ou empiricamente na jurisprudência brasileira.

Tal fato, terá impacto quando da compilação de informações entre as organizações participantes de operações conjuntas. A inclusão de uma organização não militar no debate sobre operações no combate aos crimes transfronteiriços, por exemplo, a RFB representada pela sua Aduana, perpassa a troca de informações sobre a posição dos navios e suas características, atividades desenvolvidas, tipos de produtos que estão transportando, rotas comerciais e suas principais ameaças. Com isso, percebe-se que a definição clara dos termos a serem utilizados em operações desse tipo, deve ser destaque quando do planejamento de operações conjuntas.

---

<sup>34</sup> O Decreto nº 5.387, de 2005 inclui a RFB na composição do Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual, criado pelo Decreto nº 5.244, de 2004. O Decreto nº 6.759, de 2009 (Regulamento Aduaneiro) dispõe sobre a falsificação de marcas e falsa indicação de procedência (propriedade industrial) nos artigos 605 a 608, e sobre a pirataria, nos artigos 609 e 610.

Por outro lado, em relação a discussão do uso dos termos “crime”, “delito” ou “ilícito”, observa-se que o Manual de Vigilância e Repressão, já define o contrabando e o descaminho como crimes, sendo tratado de acordo com as orientações expressas no Código Penal. Isso, deve ser então, levado em consideração quando da definição dos termos. Para o estudo em questão, sempre que o texto se referir aos termos contrabando e descaminho, deve ficar subentendido que os mesmos estão sendo tratados como crime e conseqüentemente estarão sujeitos às orientações expressas no Código Penal.

Já em relação ao debate entre o uso dos termos “transnacionais” e “transfronteiriços” e tendo como base os três principais Documentos Regulatórios relacionados à defesa nacional (PND, END e LBDN), percebe-se que esses termos também são utilizados de forma aleatória. Na PND, ora se apresenta o termo “delitos transnacionais”, ora o termo “ilícitos transnacionais”; a END já se utiliza do termo “crimes transnacionais fronteiriços” e o LBDN faz menção tanto ao termo “ilícitos transfronteiriços” quanto ao termo “ilícitos transnacionais” sem uma definição específica para cada um desses termos específico.

Assim, tendo em vista, que o foco da pesquisa não visa a construção de um determinado conceito sobre o tema e que o objeto a ser explorado é o pensar sobre uma possível cooperação da Aduana e da Marinha do Brasil, então para o referido trabalho, não cabe fazer distinção entre os termos “transfronteiriços” e “transnacionais”, os quais estarão subentendidos em qualquer ação no combate ao contrabando e descaminho – atividades típicas da Administração Aduaneira – cujas definições se pautam pela importação ou exportação de mercadorias proibidas no país ou pelo não pagamento dos tributos devidos de mercadorias que entraram ou saíram do país, e cujo controle ocorre nas fronteiras, apesar de sua origem ir além desses limites, muitas das vezes tendo origem em outros Estados.

### **2.1.2 Crime Transnacional: Impacto no Desenvolvimento Econômico**

Segundo Santos (2013), os Estados têm uma grande dificuldade em identificar a atuação do crime organizado transnacional, porque não existe uma política pública de segurança com destaque na repressão à atuação desse tipo de crime. Além disso, corrobora para o seu crescimento e fortalecimento, o fato da opinião pública não perceber o quão ele é prejudicial para o desenvolvimento econômico e social de uma sociedade. O crime é transnacional, mas o seu controle e repressão ainda permanecem adstritos às fronteiras nacionais.

Apesar das nações ainda terem dificuldades em identificar o crime organizado como um ator efetivo, isso não impede que elas sejam capazes de reconhecer a atuação dele em grande

parte das atividades econômicas, seja por meio da movimentação dos mercados, seja por meio das redes de relacionamento em diversos países que não respeitam os limites legais impostos pelos Estados. Dentro desse contexto, os efeitos da atuação do crime transnacional apresenta repercussões que impactam negativamente a economia, a política e a sociedade onde atua.

De acordo com as ponderações de Cordeiro (2009), observa-se que as organizações criminosas são construídas sob um manto de licitude, ao ponto de parecerem com verdadeiras empresas transnacionais que reinvestem os lucros em seus próprios negócios. Como esses reinvestimentos não podem ser feitos diretamente, então elas utilizam-se do processo chamado de lavagem de dinheiro, para que esses recursos continuem alimentando a rede de atividades ilícitas. Esses recursos, de acordo com as Leis (nº 9.613/1998, 10.467/2002 e 10.701/2003) que abordam sobre a lavagem de dinheiro, advém dos seguintes crimes: a) de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins; b) de terrorismo e seu financiamento; c) de contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção; d) de extorsão mediante sequestro; e) contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos; f) contra o sistema financeiro nacional; g) praticado por organização criminosa; e h) praticado por particular contra a Administração Pública estrangeira.

Para Werner (2009), há uma estreita ligação entre o crime transnacional e o subdesenvolvimento das regiões onde ele atua, tendo em vista que, geralmente as operações criminosas têm sua origem em países em desenvolvimento, onde a pobreza, as desigualdades sociais e econômicas e a omissão do Estado acabam favorecendo a permanência e a expansão de algumas dessas atividades ilícitas, expressas anteriormente. Isso ocorre principalmente nas regiões de fronteira distanciadas dos grandes centros econômicos, com baixa densidade demográfica e relativa ausência do Estado, as quais oferecem as condições favoráveis para a realização de empreendimentos ilícitos vinculados a atividades legais (“empresas de fachada”), contribuindo para a concorrência desleal.

Segundo Goulart (2016) no aspecto social, o crime transnacional, principalmente o tráfico ilícito de entorpecentes e armas de fogo, fomentam a atuação de indivíduos e grupos armados nas mais variadas ações criminosas. Tais ações criminosas conexas não se limitam às faixas de fronteira, expandindo-se para todo o território nacional. E no aspecto econômico, a comercialização de produtos contrafeitos ou contrabandeados desregula o mercado, sobretudo local, que sofre com a desleal concorrência desses produtos. O meio ambiente também é impactado pela atuação do crime transnacional, na medida em que a biopirataria e o tráfico ilícito de animais e plantas nativas tornam-se fontes de recursos que alimentam o ciclo

criminoso<sup>35</sup>.

Ainda dentro desse contexto, Santos (2013) cita algumas das atividades ilícitas desenvolvidas pelo crime organizado transnacional que devem ser prioridade por parte das autoridades brasileiras, tendo em vista o efeito maléfico e a frequência com que ocorrem em uma determinada região. Uma dessas atividades é o narcotráfico, cujos lucros oriundos do tráfico de drogas são canalizados para uma economia não oficial, onde em muitos casos, servirão para financiar outras atividades criminosas conexas com o narcotráfico, tais como o tráfico de armas e a prostituição.

Outro efeito maléfico seria, segundo Santos (2013), o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças, componentes e munições que acabam sendo responsáveis pelo abastecimento das quadrilhas organizadas. Soma-se a isso, o contrabando de mercadorias que, além de promover a concorrência desleal, dificulta também a arrecadação de tributos federais e estaduais.

A comercialização de produtos contrafeitos e contrabandeados atenta diretamente contra a economia local, à medida em que cria um verdadeiro mercado paralelo, não atingido pela regulação estatal, sobretudo em relação aos tributos e às normas de segurança e higiene. Esse mercado que atua às margens da legislação fiscal, não se submete a qualquer tipo de controle estatal, configurando-se, em alguns casos, em verdadeiro risco à saúde e integridade dos indivíduos que os consome.<sup>36</sup>

A violência e o fomento de outras atividades criminosas advindas dessas ações criminosas também impactam na visitação de pontos turísticos e na implementação de novos empreendimentos empresariais. Além disso, a biopirataria, segundo o autor, surge como uma das principais atividades criminosas transnacionais, afetando economicamente os países pobres ou em desenvolvimento, por falta de recursos suficientes para vigilância de suas fronteiras.

Para corroborar, com o quão é prejudicial o crime transnacional para o desenvolvimento econômico de um país, citamos aqui, alguns dados fornecidos pelo Escritório da ONU contra Drogas e Crimes (UNODC)<sup>37</sup>. De acordo com o relatório do Fórum Econômico

---

<sup>35</sup> GOULART, Marcelo Vieira; RIBEIRO, Kleber Silas Monteiro. Atuação do Exército Brasileiro na Faixa de fronteira contra os delitos transfronteiriços e Ambientais – Aspectos Jurídicos. Revista Sociedade Militar: Forças Armadas – Defesa–Geopolítica–Segurança Pública de 17 de maio 2016. Disponível em <<https://www.sociedademilitar.com.br/wp/2016/05/atuacao-do-exercito-brasileiro-na-faixa-de-fronteira-contra-os-delitos-transfronteiricos-e-ambientais-aspectos-juridicos.html>>. Acesso em 18 mar.2017

<sup>36</sup> Revista Fato Gerador. Brasília, DF: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2013-2017. Contém as informações que são obtidas diretamente das subsecretarias e unidades de assessoramento da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

<sup>37</sup> UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes detectou impactos do uso de drogas sobre a saúde e o desenvolvimento sustentável. Disponível em <<https://ambientedomeio.com/2016/06/24/escritorios-das-nacoes-unidas-sobre-droga-e-crime-detectou-impactos-do-uso-de-drogas-sobre-a-saude-e-o-desenvolvimento-sustentavel/...>>. Acesso em 18 ago.2017.

Mundial, com base em uma pesquisa feita, em 2011, pelo Global Financial Integrity (GFI), um centro de estudos de Washington percebeu-se que as cinco principais atividades ilícitas movimentam as seguintes cifras (estimativas): a) narcotráfico: US\$ 320 bilhões; b) falsificação: US\$ 250 bilhões; c) tráfico humano: US\$ 31,6 bilhões; d) tráfico ilegal de petróleo: US\$ 10,8 bilhões e; e) tráfico de vida selvagem: US\$ 10 bilhões.

Além disso, o relatório cita que somando com outras atividades criminosas, desde o tráfico de órgãos até a venda de obras de arte, a soma pode chegar a US\$ 650 bilhões. Incluindo ainda as atividades oriundas da lavagem de dinheiro, então esta cifra ultrapassaria os US\$ 1 trilhão.

A partir de 2016, o Relatório do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) passou a ser elaborado com base na adoção de novos objetivos de desenvolvimento sustentável. Essa iniciativa serve para corroborar com o que foi apresentado pelos autores anteriormente citados, a saber: a) existência de uma forte ligação entre pobreza e vários aspectos do problema de drogas; b) existência de uma forte associação entre desvantagem social e econômica e transtornos devido ao uso de drogas, que pode ser vista quando se analisam diferentes aspectos da marginalização e exclusão social (ex: desemprego e baixo nível educacional); c) o problema mundial de drogas e sua ligação com os diversos tipos de manifestações de violência; d) percepção de que o tráfico de drogas geralmente prospera onde a presença do Estado é fraca, isto é, onde Estado de direito é desigualmente aplicado e onde existem oportunidades de corrupção e; e) a influência do sistema de justiça criminal nos mercados de tráfico de drogas e medicamentos (Fig. 8).



Figura 8 – Drogas e Desenvolvimento Sustentável: Relação Complexa  
Fonte: Word Drug Report 2016\_web

### **2.1.2.1 Conclusão Parcial**

O exercício da administração aduaneira compreende a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior que são essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais em todo o território aduaneiros (Constituição Federal, art. 237). Além disso, o controle aduaneiro promovido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, não tem caráter arrecadatório, já que nesse controle, o bem tutelado pelo Estado não é o tributo em si, mas a segurança da sociedade.

Assim, nesse contexto, percebe-se que a Aduana apresenta entre suas vertentes, uma que é garantidora da segurança pública, pelo combate às fraudes aduaneiras, à lavagem de dinheiro, ao terrorismo e ao contrabando de armas, munições e de drogas, assim como o relacionado à proteção da sociedade por meio do controle de mercadorias que possam afetar a saúde pública, o meio ambiente, entre outros.

Tal percepção vai ao encontro da importância do sistema aduaneiro que ultrapassa a esfera tributária e alcança praticamente todas as áreas sociais e econômicas do país, na medida em que é responsável por equalizar os fluxos, adequando-os aos regramentos internos de proteção à saúde, à agricultura, à pecuária, à segurança, ao meio-ambiente, à economia, às indústrias, entre outros, bem como por combater ilícitos que estejam relacionados com esses fluxos. Tais fatos contribuem para a reflexão sobre possíveis operações conjuntas entre a Aduana e outras instituições que atuam diretamente no combate aos crimes transfronteiriços.

## **2.2 LEGISLAÇÃO PARA ATUAÇÃO NAS FRONTEIRAS MARÍTIMAS**

Neste item serão apresentados alguns dos principais instrumentos teóricos orientadores de segurança e defesa nacional que possam corroborar para o debate sobre a inserção da Aduana em um contexto mais amplo, por meio da cooperação interagências, no combate aos crimes transfronteiriços.

### **2.2.1 CNDUM – Espaços Marítimos**

Nos espaços marítimos o Estado costeiro tem algum tipo de direito. A partir daí, deve-se identificar em que medida eles exercem a soberania no mar territorial, na zona contígua, na zona econômica exclusiva e na plataforma continental, consoante os termos da CNUDM de 1982.

A CNDUM entrou em vigor em 16 de novembro de 1994, por meio do Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995 e, os conceitos estabelecidos são importantes, pois definem a utilização e domínio dos espaços marítimos que devem ser levados em consideração quando da realização das operações conjuntas realizadas pela Aduana na zona de fronteira marítima.

O Brasil é signatário da CNDUM e por meio da Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993, foram discriminados os Espaços Marítimos do país conforme definido pela Convenção, permitindo dessa forma, novas delimitações no âmbito das águas jurisdicionais brasileiras (AJB)<sup>38</sup>. Compreendidos no conceito de AJB, encontram-se os espaços marítimos brasileiros, que abrangem atualmente 3,6 milhões de km<sup>2</sup>. São eles: o Mar Territorial, a Zona Contígua, a Zona Econômica Exclusiva e a Plataforma Continental.

De acordo com o que está disciplinado nos artigos 2º e 3º da CNUDM de 1982, o Mar Territorial compreende uma faixa de 12 milhas náuticas de extensão. Sem menosprezar a importância de todas as áreas componentes do território marítimo estatal, é importante destacar, desde logo, que somente o Mar Territorial pode ser considerado parte do território nacional, na medida em que somente nele o Estado Costeiro tem soberania plena. Nas demais áreas, o Estado terá direitos específicos que não se confundem com o poder de império.

Nesse espaço há exercício de jurisdição, porém não é absoluta, uma vez que o direito de passagem<sup>39</sup> relativiza a plena soberania do estado costeiro, considerada inocente desde que não seja prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança do Brasil, devendo ser contínua e rápida à superfície das águas territoriais alheias, sem penetrar nas águas interiores e sem fazer escala em ancoradouros e instalações portuárias.

Evidencia-se, contudo, segundo Rezek (2008) no que diz respeito à jurisdição civil e penal, que o Estado costeiro abstenha-se de exercer jurisdição civil sobre navios de comércio em trânsito pelo mar territorial, salvo por responsabilidade decorrente do próprio ato de por ali passar. Além disso, a jurisdição penal do Estado costeiro tampouco será exercida sobre o navio mercante em trânsito, a não ser que a infração produza consequências sobre a ordem territorial, ou tenha a ver com o tráfico de tóxicos; e no caso de pedido de interferência feito pelo capitão ou pelo cônsul do Estado de nacionalidade do navio.

---

<sup>38</sup> Águas Jurisdicionais Brasileiras representam as águas interiores e os espaços marítimos, nos quais o Brasil exerce jurisdição, em algum grau, sobre atividades, pessoas, instalações, embarcações e recursos naturais vivos e não vivos, encontrados na massa líquida, no leito ou no subsolo marinho, para os fins de controle e fiscalização, dentro dos limites da legislação internacional e nacional. Esses espaços marítimos compreendem a faixa de 200 milhas marítimas contadas a partir das linhas de base, acrescida das águas sobrejacentes à extensão da plataforma continental além das 200 milhas marítimas, onde ela ocorrer, até o limite de 350 milhas marítimas. (Doutrina Militar Naval, Anexo A). Acesso em: 04 nov.2017.

<sup>39</sup> Passagem inocente de acordo com os artigos 18 e 19 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, refere-se à passagem não prejudicial à paz, à ordem e à segurança do Estado costeiro. “Passagem” significa a navegação pelo mar territorial com o fim de: a) atravessar esse mar sem penetrar nas águas interiores nem fazer escala num ancoradouro ou instalação portuária situada fora das águas interiores; ou b) dirigir-se para as águas interiores, ou delas sair ou fazer escala num desses ancoradouros ou instalações portuárias. A passagem deverá ser contínua e rápida. No entanto, a passagem compreende o parar e o fundear, mas apenas na medida em que os mesmos constituam incidentes comuns de navegação, sejam impostos por motivos de força maior ou por dificuldade grave ou tenham por fim prestar auxílio a pessoas, navios ou aeronaves em perigo ou em dificuldade grave (Doutrina Militar Naval, Anexo A, 1ª Edição -2017). Acesso em: 04 nov.2017.

De acordo com o que está disciplinado no art. 33, a Zona Contígua compreende uma faixa de mar de 24 milhas marítimas demarcadas a partir da linha de base que serve para delimitar a largura do mar territorial. Não se confunde com mar territorial, pois, enquanto que neste o Estado costeiro possui competência jurisdicional total, naquele ele exerce apenas competência jurisdicional fragmentária e especializada.

Dentro da Zona Contígua, o Estado costeiro não tem soberania plena, mas poderá tomar as medidas de fiscalização necessárias para prevenir e sancionar infrações às suas leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários, que se cometam em seu território ou no seu mar territorial, e reprimir infrações às leis e regulamentos o que inclui leis penais e ambientais.

A Zona Econômica Exclusiva brasileira, conforme o art. 56, compreende uma área de cento e oitenta e oito milhas náuticas contadas a partir do limite exterior do MT, alcançando a largura de duzentas milhas a partir da linha de base. Nessa área, o Brasil tem direitos de soberania exclusivamente para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não-vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras atividades com vistas à exploração e ao aproveitamento da zona para fins econômicos.

Em relação à Plataforma Continental (PC), consoante o art. 76, da CNUDM, em seus §§ 4º e 6º, representa geograficamente, a parte do leito do mar adjacente à costa que não excede a 200 metros de profundidade e que, a uma boa distância do litoral cede lugar às inclinações abruptas que conduzem aos fundos marinhos. Nessa área, o Brasil exerce direitos econômicos e detém direitos de soberania, exclusivamente para a exploração dos recursos naturais, entendidos como os recursos minerais e outros não-vivos do leito do mar e subsolo, bem como os organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias, de acordo com o parágrafo único do art. 12 da Lei nº 8.617/1993.

### **2.2.2 Doutrina Militar Naval**

Da leitura do documento que faz referência à Doutrina Militar Naval que substituiu a Doutrina Básica da Marinha, observam-se alguns pontos que serão importantes quando da análise de possível cooperação entre a Aduana e a Marinha do Brasil no combate aos crimes transfronteiriços.

Conforme Decreto nº 5.417 de 13 de abril de 2005, Art. 1º, a Marinha do Brasil (MB) é a instituição nacional permanente e regular, organizada com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, destinada à defesa da Pátria, à garantia

dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Nesse sentido, cabe a MB manter seu pessoal e material constantemente preparados para o emprego efetivo no cumprimento de suas tarefas constitucionais. Para tal, os navios realizam diversas operações para treinamento e alinhamento de sistemas. A preparação e a realização de exercícios são fundamentais para a manutenção do estado de prontidão do material e do pessoal. São testados e exercitados procedimentos táticos em defesa de porto, operações anti-submarino (contrapor ações de submarino), ações de superfície (navios contra navios), ações de submarino (submarino realizando tarefas explorando sua principal característica, a ocultação), defesa aérea e antiaérea, operações anfíbias, entre outros.

É interessante apresentar a distinção entre Poder Marítimo e Poder Naval, tendo em vista que nem sempre as organizações não militares estão habituadas a esses termos específicos da atuação da Marinha do Brasil.

O Poder Marítimo representa a projeção do Poder Nacional, resultante da integração dos recursos de que dispõe a Nação para a utilização do mar e das águas interiores, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando a conquistar e manter os objetivos nacionais. São elementos do Poder Marítimo: o poder naval; a Marinha Mercante; a infraestrutura marítima e hidroviária; a indústria naval; a indústria bélica; a indústria de pesca; as organizações e os meios de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico de interesse para o uso do mar, das águas interiores e de seus recursos; as organizações e os meios de exploração ou de aproveitamento dos recursos do mar, de seu leito e de seu subsolo; e o pessoal que desempenha atividades relacionadas com o mar ou com as águas interiores e os estabelecimentos destinados a sua capacitação.

O Poder Naval é um dos componentes da expressão militar do Poder Nacional e integrante do Poder Marítimo, capaz de atuar no mar, nas águas interiores e em certas áreas terrestres limitadas de interesse para as operações navais, incluindo o espaço aéreo sobrejacente, visando a contribuir para a conquista e a manutenção dos Objetivos Nacionais de Defesa, identificados na Política Nacional de Defesa (PND), conforme as diretrizes estabelecidas pela Estratégia Nacional de Defesa (END).

O Poder Naval compreende os meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais; as infraestruturas de apoio; e as estruturas de comando e controle, de logística e administrativa.

As Tarefas Básicas do Poder Naval são a negação do uso do mar ao inimigo; controle das áreas marítimas; projeção do poder sobre terra; e contribuição para a dissuasão. A completa compreensão do Poder Naval abrange também, além de suas características e tarefas básicas, sua aplicação, que pode ser: a) na guerra naval; b) nas atividades de emprego limitado da força;

e c) nas atividades benignas. Tal abordagem ternária deriva de estudos de importantes estrategistas navais, desde Alfred T. Mahan e Julian S. Corbett, passando por Ken Booth, com os “*three characteristic modes of action by which navies carry out their purposes: namely the military, the diplomatic and the policing functions*”<sup>40</sup>, sendo aperfeiçoada graficamente no triângulo de Eric Grove e consolidada em diversas doutrinas navais estrangeiras.

É importante destacar a evolução introduzida por Grove, que considerou que as funções das Marinhas não devem ser consideradas de maneira independente entre si, pois estão intimamente inter-relacionadas, podendo ser conduzidas concomitantemente ou consecutivamente. Além disso, uma mesma operação, ação ou atividade pode contribuir, simultaneamente, para duas, ou até mesmo para as três aplicações do Poder Naval. Deve-se ainda relevar a possibilidade de determinada operação, ação ou atividade ser empregada para uma função e evoluir para atender a outra diferente da inicial, representando a versatilidade do Poder Naval.

Na década de 1970, Ken Booth emprestou uma analogia de Clausewitz e descreveu as funções das Marinhas como uma trindade. O "one-ness" da trindade foi fornecido pela ideia do "uso do mar" e seu caráter foi definido por três modos de ação característicos pelos quais as Marinhas realizaram seus propósitos: a função militar, diplomática e policial.

Dez anos depois, Eric Grove adotou uma abordagem semelhante (Fig.9), embora ele preferisse usar o termo "constabulary" em preferência ao "policciamento" ao descrever esse papel.

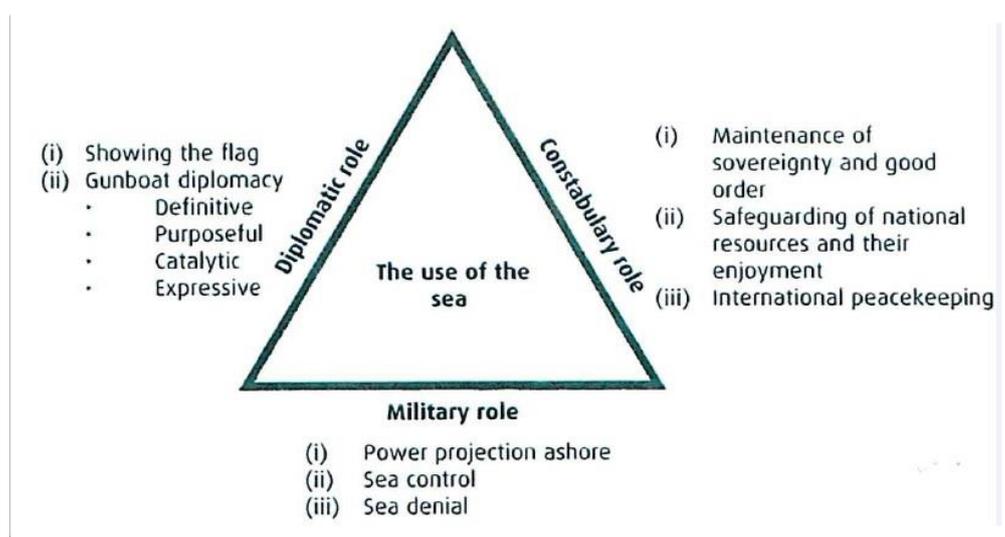


Figura 9: Funções da Marinha (Modelo Eric Grove)

Fonte: Eric Grove, Annapolis, MD: Naval Institute Press, 1990

<sup>40</sup> Tradução livre: três modos de ação característicos pelos quais as Marinhas realizam seus propósitos: a saber, as funções militares, diplomáticas e de policiamento.

Por intermédio dessa figura, observa-se que Eric Grove classificou as funções da Marinha em 3 tipos: a) Papel Diplomático: mostrando a bandeira; diplomacia canhoneira: definitiva, proposital, catalítica e expressiva; b) Papel Constabular (do inglês “constable” = guarda, policial): Manutenção da soberania e boa ordem; salvaguarda dos recursos nacionais e do seu gozo; manutenção da paz internacional; c) Papel Militar: projeção de poder em terra; controle do mar; negação do uso do mar.

Também cabe apresentar a adaptação do modelo de Grove para o Poder Naval brasileiro (Fig.10). Importante notar que as três elipses denotam a abrangência de cada aplicação, com suas áreas de interseção. Esta representação pretende tornar claro que uma determinada operação, ação ou atividade pode ocorrer em um, dois ou nos três aspectos. Assim, se explica o emprego da patrulha naval, uma atividade de emprego limitado da força, em uma operação de guerra naval ou ainda em uma atividade benigna, dependendo das circunstâncias presentes no ambiente marítimo. Outro caso é o da operação anfíbia, na modalidade projeção anfíbia, que é uma operação de guerra naval, mas que pode ser uma atividade de emprego limitado da força, como uma operação de evacuação de não combatentes, ou uma atividade benigna, no caso de uma operação humanitária.



Figura 10 – Poder Naval Brasileiro (Modelo Grove adaptado)  
Fonte: Marinha do Brasil

Ainda no texto da DMN é apresentado o significado da palavra segurança marítima. A Marinha do Brasil designada como “Autoridade Marítima”, pela especificidade de suas atribuições subsidiárias particulares, é responsável por prover a segurança do tráfego aquaviário, no que tange à salvaguarda da vida humana no mar e águas interiores, à segurança da navegação e ao controle da poluição ambiental, causada por embarcações, plataformas fixas

ou suas instalações de apoio.

Considerações sobre a patrulha naval (PATNAV) também são apresentadas. Trata-se de uma atribuição subsidiária particular da MB, conforme disciplina o inciso IV do artigo 17 da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, cujo propósito é implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, em AJB, na plataforma continental brasileira e no alto-mar, respeitados os tratados, convenções e atos internacionais ratificados pelo Brasil.

Deve-se buscar a implementação de ferramentas que possibilitem o emprego eficaz dos meios em PATNAV, como um sistema de vigilância em pontos focais da costa para monitoramento das embarcações em trânsito nas AJB e o planejamento das atividades de inteligência em conjunto com órgãos federais e estaduais.

Diversas são as atividades a serem fiscalizadas pela PATNAV: pirataria, terrorismo, e faz menção a outros tipos de atividades ilícitas quando aplicadas nas águas jurisdicionais brasileiras: a) contrabando (Decreto-Lei nº 2.848/1940, artigo 334-A, com redação da Lei nº 13.008/2014); b) descaminho (Decreto-Lei nº 2.848/1940, artigo 334, com redação da Lei nº 13.008/2014); c) tráfico internacional de arma de fogo (Lei nº 10.826/2003, artigo 18); d) tráfico ilícito de estupefacientes ou entorpecentes e substâncias psicotrópicas (CNUDM, artigo 108); e) promoção de migração ilegal (Decreto-Lei nº 2.848/1940, artigo 232-A, com redação da Lei nº 13.445/2017); f) tráfico de pessoas (Decreto-Lei nº 2.848/1940, artigo 149-A, com redação da Lei nº 13.344/2016); g) transporte de escravos (CNUDM, artigo 99); h) pesquisa e investigação científicas não autorizadas (Decreto nº 96.000/1988 e Lei nº 8.617/1993, artigo 13); i) acesso não autorizado ao patrimônio genético e o conhecimento tradicional associado (Lei nº 13.123/2015, artigo 1º); j) pesca não autorizada (Lei nº 9.605/1998, artigos 34 a 36); k) violação do direito de passagem inocente no mar territorial (CNUDM, artigo 19, 2); l) infrações às leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração, ou sanitários na zona contígua (CNUDM, artigo 33, 1; e Lei nº 8.617/1993, artigo 5º); m) pesquisa, exploração, remoção, demolição, assistência e salvamento de coisas e bens afundados, submersos, encalhados, perdidos ou em perigo, não autorizados, em decorrência de sinistro, alijamento ou fortuna no mar (Lei nº 7.542/1986); n) poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas (Lei nº 9.966/2000); o) violação da proteção das áreas de produção de petróleo e seus derivados nas AJB e na PC brasileira.

A DMN também faz menção à cooperação entre a Marinha e outros Órgãos Federais, a qual está prevista no inciso V do artigo 17 da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004). Portanto, cabe à MB, como atribuição subsidiária particular, quando se fizer necessário, cooperar na repressão aos delitos

de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, de águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução. Para que seja atendida com eficiência será oportuna a aproximação entre os Comandantes de Distritos Navais e os representantes regionais dos órgãos federais. Este relacionamento deve ser explorado para que se torne de grande utilidade para a própria MB, pois será importante para o recebimento de informações que poderão orientar o planejamento de emprego dos meios distritais na fiscalização das leis nas AJB, quando da realização das PATNAV.

Observa-se também na doutrina, menção ao monitoramento do tráfego marítimo, o qual é uma atividade permanente, executada pela Organização de Controle Naval do Tráfego Marítimo (ORGACONTRAM), essencial para as estruturas civil e militar. Pressupõe a detecção, a localização, o acompanhamento, a identificação e a classificação do tráfego. Para isso, utilizar-se-á da análise de possíveis anomalias a partir de padrões de comportamento ou de informações adicionais obtidas, mediante emprego de sistemas de inteligência, fundamentais à segurança marítima e à formação da Consciência Situacional Marítima<sup>41</sup>. Interessante notar que a ORGACONTRAM interage com diversos organismos, dentre os quais se destacam: as sociedades classificadoras; a Receita Federal; os ministérios e as secretarias governamentais; a Polícia Federal; o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); a Organização Marítima Internacional; as agências de seguros; os sindicatos; os portos e terminais; os agentes e despachantes marítimos; os armadores; as indústrias de construção naval; a indústria e a comunidade pesqueira; e as instituições hidrográficas e oceanográficas.

### **2.2.3 A Necessidade da “Boa Ordem no Mar”**

Segundo Geoffrey Till (2009) a importância da “boa ordem no mar” e as correspondentes ameaças que contribuem para sua desordem são preocupações das Marinhas do mundo, cujo propósito consiste em desempenhar um papel de apoio na preservação da segurança marítima.

Essa ordem compreende cinco dimensões: a) a manutenção da boa ordem da costa; b) o uso do mar como fonte de recursos naturais; c) o mar como meio para transporte de bens e pessoas; d) o mar como área de domínio e; e) o mar como meio ambiente.

---

<sup>41</sup> Consciência Situacional Marítima é a efetiva compreensão das tendências e relações, que se desenvolvem temporalmente no ambiente marítimo, entre diversos atores, que podem impactar a defesa, a segurança, a economia e o entorno estratégico de um país. Exige avaliação contínua das áreas de interesse e monitoramento de padrões de comportamento. As lacunas no conhecimento devem ser buscadas pela vigilância, inteligência, reconhecimento e troca de informações. (Doutrina Militar Naval - Anexo A). Acesso em: 04 nov.2017.

Percebe-se que duas dentre as cinco dimensões têm impacto nas atividades realizadas pela Administração Aduaneira, a saber: a manutenção da boa ordem da costa: quando a Aduana realiza suas operações de vigilância e repressão por meio de suas Equipes de Operações Náuticas; e o mar como meio de transporte de bens e pessoas: Aduana com foco no comércio internacional (Fig. 11).

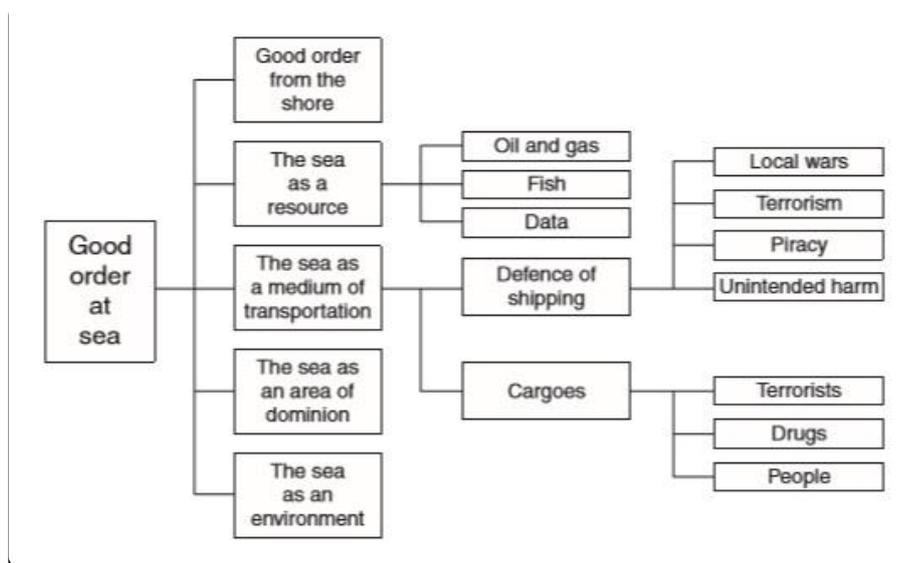


Figura 11 – Good Oder at Sea  
Fonte: Livro Seapower (Geoffrey Till, 2009)

Complementa o autor que algumas Marinhas executam a segurança marítima voltada para a proteção do país (na costa) ou afastada dele (no mar) e, nesse sentido, a visão de promover a defesa em profundidade no mar advém da percepção de que as defesas avançadas funcionam como extensões de terra, a fim de possibilitar a interceptação de eventuais problemas antes que eles cheguem ao país. Isso permite um tempo maior de reação para a escolha e o emprego da resposta adequada, visando a garantir a segurança no ambiente marítimo, coibindo as atividades ilegais e protegendo o tráfego mercante (Fig.12).

Ainda na sua concepção, há uma inter-relação entre a necessidade de desenvolver uma boa ordem no mar e a segurança no território dos Estados, tendo em vista, que os atores responsáveis pela prática de atos de terrorismo, pirataria, contrabando de armas, de drogas e executores de pesca ilegal, não respeitam as fronteiras nacionais marítimas. Com isso, percebe-se que tanto para o desenvolvimento quanto para a manutenção dessa ordem, há a necessidade de que os Estados primem pelo aprimoramento do nível da Consciência Situacional Marítima, além de uma política marítima efetiva e de uma governança integrada. A preocupação com o entorno estratégico justifica-se pela complexidade e importância da interdependência econômica dos Estados, cujas relações competitivas decorrem das diferentes riquezas oriundas

do mar, podendo, por outro lado, a ausência do Estado, permitir que as ameaças cheguem à costa do país.

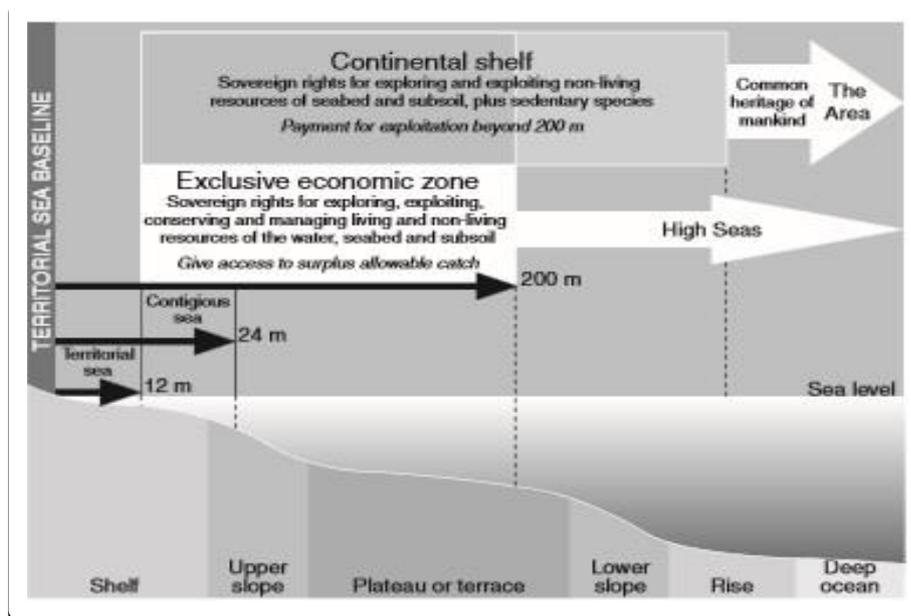


Figura 12 – Espaços Marítimos  
Fonte: Livro Seapower (Geoffrey Till, 2009)

Segundo Geoffrey Till (2009), as Marinhas modernas estão focadas em defender exclusivamente os interesses nacionais e a soberania de seu Mar Territorial e de sua ZEE, porque veem suas águas jurisdicionais como estoque de recursos fundamentais para o país como petróleo, gás e pesca, os quais são importantes para a economia dos Estados, e por isso, devem ser protegidos de predadores internacionais. Para eles, o objetivo é manter cada ameaça fora de suas águas e defender as fronteiras marítimas de todas as formas contra intrusos.

Ainda segundo esse autor, a importância do mar como meio de transporte merece uma análise profunda tendo em vista que, se por um lado, os países são beneficiados de acordo com a escala do fluxo de mercadorias do comércio mundial, por outro, a segurança e a prosperidade global são também dependentes desse tipo de transporte. Daí, a importância do Poder Naval, que em tempo de paz, deve estar pronto para controlar qualquer tipo de ameaça em prol da manutenção da boa ordem no mar, evitando que o comércio marítimo não seja colocado em risco.

#### 2.2.4 Documentos Regulatórios (PND, END, LBDN)

De imediato, para o perfeito entendimento do significado do termo segurança a ser adotado ao longo deste trabalho, trazemos as considerações apresentadas pela Política Nacional de Defesa (PND, 2012):

I – segurança nacional como “a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais”; e

II – defesa nacional como “o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”.

O primeiro registro que regulou a estratégia nacional de segurança e defesa do país foi a Política de Defesa Nacional (PDN), aprovada inicialmente no ano de 1996 e renovada em 2005, durante o governo do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Em 25 de setembro de 2013, já no governo da Presidenta Dilma Vana Rousseff, o Decreto Legislativo nº 373 aprovou a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. No teor desse novo documento consta que:

A Política Nacional de Defesa (PND) é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional e coordenadas pelo Ministério da Defesa. Voltada essencialmente para ameaças externas, estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional (BRASIL, PND, 2012, p. 1).

A Estratégia Nacional de Defesa (2012) foi aprovada no corrente ano, por meio do Decreto Legislativo nº 373, de 25/09/2013. No que se refere à integração, o documento - alinhado com o que preconiza a PND (2012) - enfatiza a necessidade de as Forças Armadas trabalhem em rede – entre si e em ligação com o monitoramento do território, do espaço aéreo e das águas jurisdicionais brasileiras. Nessa direção, uma das diretrizes da END (2012) é unificar as operações do Exército, Marinha e Aeronáutica, visualizando uma atuação conjunta. Dentro desse contexto, pretende-se que a organização e a articulação das Forças Armadas facilitem essas operações e que o militar reúna capacidades para atuar também com integrantes de outras Forças.

A Estratégia Nacional de Defesa, promulgada em 2008, estipula três tarefas estratégicas que devem ser executadas pela Marinha do Brasil: a negação do uso do mar, o controle das águas marítimas e a projeção de poder. Contudo, como o objetivo prioritário da estratégia de segurança marítima é manter a dissuasão com negação do uso do mar a um inimigo que se aproxime, por meio marítimo, do Brasil, a primeira tarefa tem prioridade sobre as duas seguintes. São elas, entretanto, complementares.

A negação do uso do mar numa faixa de litoral tão vasta como a brasileira exige a operação de uma frota submarina, amplamente conectada e interligada via satélite para que os cenários de patrulha e eventual intervenção venham a ocorrer dentro dos mais favoráveis parâmetros. Enquanto uma pujante arma submarina – que envolva meios costeiros de propulsão

diesel-elétrica e meios oceânicos de propulsão nuclear – representa o elemento invisível que pode atuar em qualquer momento contra um potencial invasor, uma frota de superfície composta por embarcações de grande porte serve de elemento dissuasório clássico e eficiente para manter a soberania e impenetrabilidade das águas nacionais

Ademais, foi criado, por meio da Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), com o propósito de planejar ações integradas entre as Forças Armadas, auxiliando o Ministério da Defesa no uso mais adequado dos recursos em operações especiais, entre elas, o combate aos ilícitos transfronteiriços. O órgão tem suas competências e atribuições estabelecidas na Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 7.974, de 1º de abril de 2013, o qual foi revogado recentemente pelo Decreto nº 8.978, de 1º de fevereiro de 2017.

Quanto às atividades ligadas aos crimes transnacionais fronteiriços, o Sistema Nacional de Segurança Pública deverá disponibilizar ao sistema de defesa nacional dados de interesse do controle das fronteiras, exercido também pelas Forças Armadas.

A END (2012, p. 3) destaca ainda a importância de desenvolver as capacidades, pelas Forças Armadas, de monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras de modo a permitir responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão (ameaça estatal ou não estatal)

No que se refere às atividades de inteligência, a END (2012, p. 28) prescreve que estas serão desenvolvidas desde o tempo de paz, em caráter permanente, para acompanhamento da situação e dos atores que possam vir a representar potenciais ameaças ao Estado e para proporcionar o alerta antecipado ante a possibilidade de concretização de tais ameaças. Espera-se que a Inteligência atue de forma integrada e que forneça dados que se transformem em conhecimentos confiáveis e oportunos para instruir adequadamente os planejamentos em todos os níveis.

O texto da Justificativa da Emenda nº 1 ao Projeto de Lei Complementar nº 543/2009, convertido na Lei Complementar nº 136 (alteração da Lei Complementar nº 97/99), que determina a implantação do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), afirma que:

O Livro Branco de Defesa é material de fundamental importância para um país e um documento-chave de política que oferece a visão do Governo a respeito da defesa. É um material público que descreve o contexto amplo da política estratégica para o planejamento da defesa com uma perspectiva de médio e longo prazo (BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 543, 2009, p. 3).

Um ponto importante é que o LBDN destina-se oferecer uma perspectiva suficiente para permitir um orçamento e um planejamento plurianual. Além disso, o LBDN é produzido

depois de amplas consultas dentro e fora do governo, visando refletir um consenso de base ampla com respeito à Defesa do país, no contexto das prioridades nacionais, do marco jurídico e dos recursos disponíveis.

### **2.2.5 Leis Complementares -FFAA**

A Lei Complementar nº 117 (LC 117/04), de 02/09/2004, alterou a LC 97/99, atribuindo ações subsidiárias à Marinha para cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.

A Lei Complementar nº 136 (LC 136/2010), de 25/08/2010, alterou a LC 97/99, atribuindo às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de patrulhamento; revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e prisões em flagrante delito.

Ademais, essa lei prevê que as Forças Armadas deverão cooperar com os órgãos federais, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, sob a forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução. Nesse sentido, cabe à Marinha cooperar na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução. Ressalta-se, portanto, que a legislação que trata da atuação das Forças Armadas contra os delitos transfronteiriços indica a necessidade de cooperação interagências. Essa cooperação deve ser baseada em um adequado apoio de inteligência militar, a fim de subsidiar ações dos organismos de segurança para uma atuação mais efetiva contra crimes que venham a ocorrer na faixa de fronteira.

Acrescente-se ao contexto, a atribuição subsidiária da Marinha do Brasil de implementar e fiscalizar as leis e regulamentos no mar e em águas interiores, por meio de Patrulha Naval (PATNAV) e inspeção naval, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando necessária, de forma a prevenir e reprimir a prática de ilícitos. Tal atribuição foi regulamentado pelo Decreto nº 5.129, de 06/07/2004, que permitiu à Patrulha Naval realizar abordagem para a inspeção de navios e embarcações. Este decreto

estabelece, entre outras medidas, que “embarcações estrangeiras em atividades não autorizadas nas águas jurisdicionais brasileiras sejam apresadas e encaminhadas pelo Comando da Marinha às autoridades competentes”.

Por sua vez, as inspeções navais reguladas pela Lei nº 9.537, de 11/09/1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional, consistem na fiscalização da segurança do tráfego aquaviário, no que se refere exclusivamente à salvaguarda da vida humana e à segurança da navegação, sendo realizadas pelas Capitânicas dos Portos, com o apoio de meios navais dos Comandos de Distritos Navais e da Esquadra brasileira.

### **2.2.6 Núcleo Especial de Polícia Marítima - NEPOM**

Apesar do referido estudo não incluir o Departamento da Polícia Federal, faz-se necessário fazer alguns comentários sobre a atuação do seus Núcleos Especiais de Polícia Marítima (NEPOM), tendo em vista a realização de estudos futuros sobre a cooperação entre a Aduana Brasileira, a Marinha do Brasil e outros órgãos que atuam no ambiente marítimo.

A Instrução Normativa nº 2, de 05 de Agosto de 1999, estabeleceu as competências e atribuições dos Núcleos Especiais de Polícia Marítima (NEPOM). De acordo com o art 1º da referida Instrução, a atividade de Polícia Marítima é considerada de competência privativa do Departamento de Polícia Federal, sendo exercida por seus servidores policiais, em âmbito nacional, pelo Serviço de Polícia Marítima, Aeroportuária e de Fronteiras da DPMAF e, regionalmente, por intermédio de suas Unidades de Polícia Marítima, com atuação nos portos e Mar Territorial brasileiro. Tem como objetivo a prevenção e a repressão aos ilícitos praticados a bordo, contra ou em relação a embarcações na costa brasileira e, a fiscalização do fluxo migratório no Brasil, sem prejuízo da prevenção e repressão aos demais ilícitos de competência do DPF, inclusive estendendo-se além do limite territorial, quando se fizer necessário e observadas as normas específicas da Marinha do Brasil.

Em seguida, o art. 5º cita que o NEPOM será chefiado por um servidor da Polícia Federal de nível superior, com formação específica na área de Marinha Mercante ou de Marinha de Guerra ou curso equivalente. Mais adiante, no Art 7º há a descrição das competências do NEPOM, dentre as quais destacam-se: a) prevenção e repressão aos crimes praticados a bordo, contra ou em relação a embarcações atracadas no porto ou fundeadas nas adjacências ou no Mar Territorial brasileiro; b) prevenção e repressão aos crimes de competência do DPF praticados na área portuária, adjacências e no Mar Territorial brasileiro, incluindo o tráfico de armas de fogo, de pessoas, armas químicas, nucleares, biológicas e congêneres, o terrorismo, por via aquática e outros crimes praticados no âmbito marítimo que tenham repercussão interestadual

ou internacional e que exijam repressão uniforme; c) fiscalização de migração de passageiros e tripulantes, quando da realização da visita oficial a bordo das embarcações de transporte marítimo internacional; d) expedição do passe de entrada e de saída para a embarcação devidamente fiscalizada em cada porto; e) policiamento da área portuária, mediante patrulhamento sistemático marítimo e terrestre.

### **2.2.7 Plano Estratégico de Fronteiras (PEF)**

Partindo-se da necessidade de melhorar a atuação brasileira nas zonas de fronteira, observa-se a promulgação do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), pelo governo federal, por meio do Decreto nº 7.496, de 08 de junho de 2011, como uma das principais iniciativas para fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira.

O PEF foi elaborado visando o desenvolvimento de ações de integração federativa entre a União e os estados e municípios situados em regiões de fronteira; a implementação de projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal e das instituições de segurança pública para atuação em fronteiras (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional e órgãos estatais de segurança pública). Além disso, nos onze estados fronteiriços foram criados os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs) e as Câmaras Temáticas de Fronteiras (CTFrons), fóruns deliberativos, sem hierarquia entre os membros e constituídos por órgãos federais, estaduais, municipais e países vizinhos envolvidos com as ações de segurança pública na zona de fronteira, tendo como atribuição propor e coordenar a integração das ações, tornar ágil e eficaz a comunicação entre os órgãos e catalisar o fortalecimento da interlocução interinstitucional no enfrentamento à criminalidade e à violência na fronteira.

Ao longo da operação, militares da Marinha, do Exército e da Força Aérea Brasileira realizam missões táticas destinadas a coibir delitos como narcotráfico, contrabando e descaminho, tráfico de armas e munições, crimes ambientais, imigração e garimpo ilegais. As ações abrangem desde a vigilância do espaço aéreo até operações de patrulha e inspeção nos principais rios e estradas que dão acesso ao país. Além do Ministério da Defesa, a Operação Ágata<sup>42</sup> envolve a participação de 12 ministérios e 20 agências governamentais. O planejamento e a mobilização são feitos de forma integrada, com articulação contínua entre militares das

---

<sup>42</sup> Operação Ágata: Realizada periodicamente desde 2011, a Ágata é a maior operação interagências do Brasil. Abrange a atuação de órgãos militares e civis, subordinados ao Governo Federal e aos governos estaduais. Tem por finalidade o combate aos ilícitos na faixa de fronteira do país e o fortalecimento da presença do Estado brasileiro ao longo dessa área. Disponível em <<http://www.abin.gov.br/pt/atuacao/areas-prioritarias/seguranca-das-fronteiras>>. Acesso 17 ago.2017.

Forças Armadas e agentes de segurança pública nos níveis federal, estadual e municipal. Participam desse esforço a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional de Segurança Pública, Agência Brasileira de Inteligência (Abin), Ibama, Funai, Receita Federal do Brasil e órgãos de segurança dos estados das regiões de fronteira. Todos sob coordenação e orientação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA).

A Receita Federal também participa de algumas operações pontuais realizadas em conjunto com outros órgãos, tais como a Operação Fronteira Marítima<sup>43</sup>, a qual tem como objetivo o combate de irregularidades nas embarcações, imigração ilegal, vistoria de marinas na orla para verificar se os estabelecimentos estão em dia com a documentação ou se a instalação não foi construída em área de preservação ambiental.

A Operação Fronteira Marítima consiste na realização de ações integradas entre a Receita Federal, a Marinha do Brasil, o Departamento de Polícia Federal, o IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), tanto no alto mar quanto no litoral brasileiro, visando à prevenção e à repressão de atividades ilícitas. Isso, permite que as ações de inspeção sejam mais abrangentes e eficazes, além de contribuírem para a troca de conhecimentos e estreitamento dos laços de cooperação entre as instituições envolvidas.

### **2.2.8 Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)**

Neste outro documento, recentemente promulgado pelo Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, também é observada a importância da Receita Federal relacionada à segurança e à proteção das fronteiras brasileiras. O Programa de Proteção Integrada de Fronteiras terá como diretrizes: a atuação integrada e coordenada dos órgãos de segurança pública, de inteligência, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e das Forças Armadas e a cooperação e integração com os países vizinhos. E terá como objetivos integrar e articular ações de segurança pública da União, de inteligência, de controle aduaneiro e das Forças Armadas com a ação dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira, incluindo suas águas interiores, e na costa marítima; integrar e articular, com países vizinhos, (...) aprimorar a gestão de recursos humanos e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão a delitos transfronteiriços; e buscar a articulação com as ações da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira – CDIF.

---

<sup>43</sup> Assessoria de Comunicação Institucional. Notícias sobre as operações realizadas pelas Equipes de Repressão da Secretaria da Receita Federal do Brasil na 7ª Região Fiscal (RFB/7ªRF). Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/@busca?SearchableText=noticia>>. Acesso em 27 set.2017.

Além disso, o programa envolverá compartilhamento de informações e ferramentas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, órgãos de inteligência, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas; implementação de projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal na região de fronteira; integração com o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e ações de cooperação internacional com países vizinhos. Será criado o Comitê Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, composto por um representante e suplente do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas do Ministério da Defesa; da Receita Federal, da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Secretaria Nacional de Segurança Pública e da Secretaria Geral do Ministério das Relações Exteriores.

A atuação dos órgãos de Inteligência no enfrentamento aos crimes transnacionais é uma das diretrizes do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF). O programa organiza a atuação de órgãos federais para a realização de ações conjuntas de prevenção, fiscalização e repressão à criminalidade nas fronteiras e na costa marítima. O programa também propõe a integração com países vizinhos para coibir ações criminosas transnacionais. O compartilhamento de informações e a integração com o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) são medidas destacadas no PPIF. O SISBIN possibilita o compartilhamento ágil de informações úteis à produção de conhecimentos de Inteligência para o Governo Federal. Operações interagências como a Ágata já contam com a participação do SISBIN no levantamento prévio de informações que auxiliam o planejamento de ações repressivas. No PPIF, o sistema terá importância central na definição de estratégias e ações para o combate a crimes transfronteiriços. São exemplos de informações produzidas pela Inteligência a identificação de regiões mais sensíveis ou afetadas pela ação criminosa, os grupos mais atuantes, as redes configuradas, as rotas do tráfico de drogas no Brasil e no exterior, além do levantamento de impactos da criminalidade na economia local.

### **2.2.9 World Customs Organization (Organização Mundial de Aduanas – OMA)**

A Organização Mundial de Aduanas (OMA)<sup>44</sup> é a única organização internacional intergovernamental que trata de procedimentos aduaneiros concernentes ao comércio entre os países. Sua missão é melhorar a eficácia e a eficiência das Aduanas em suas atividades de recolhimento de receitas, proteção ao consumidor, defesa do meio ambiente, combate ao tráfico

---

<sup>44</sup> World Customs Organization: Organização Mundial de Aduanas (OMA). Disponível em <<http://www.wcoomd.org/>>. Acesso em 08 mai.2017

de drogas e à lavagem de dinheiro, entre tantas outras.

Ao longo de sua existência, a OMA desenvolveu uma série de instrumentos e ferramentas para facilitar e uniformizar o trabalho das Aduanas, bem como introduziu inúmeros programas e iniciativas. Tal acervo permite conhecer modelos estratégicos de gestão fronteiriça e exemplos de boas práticas para melhoria dos procedimentos aduaneiros. Nesse contexto, importante registrar o papel da organização no desenvolvimento e administração da nomenclatura internacional de mercadorias, conhecida como o Sistema Harmonizado, que permite a identificação pelo mesmo código de produtos em todo o mundo.

Outra linha importante de atuação da OMA é no quesito segurança. A OMA tem atuado de forma ativa na formação e gestão de redes globais de inteligência, bem como no desenvolvimento de ferramentas de comunicação para o intercâmbio seguro de informações. Também na vertente segurança a organização elaborou um quadro que lista os procedimentos e normas a serem adotados por administrações e operadores econômicos, a fim de evitar o risco de ataques terroristas e outras ameaças criminosas. O Brasil é representado na OMA pela Receita Federal com o apoio do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

A OMA é uma organização dinâmica, com projetos de destaque para a modernização aduaneira e respeitada no cenário mundial. Sua missão está baseada na melhoria da área aduaneira, com foco no aumento da arrecadação de tributos, combate ao tráfico de drogas, contrabando, lavagem de dinheiro, proteção do meio ambiente, proteção à saúde dos cidadãos, entre outros. A importância que tem sido dada a estas questões resultou em normatizações que vão ao encontro dos grandes desafios a serem enfrentados em um ambiente globalizado.

A OMA tem desenvolvido várias ferramentas, programas e estudos para facilitar o trabalho das Aduanas, entre os quais destacam-se os modelos estratégicos de gestão fronteiriça assim como as boas práticas disponibilizadas. Também devem ser dada vital importância aos Princípios que foram definidos por esta organização e que devem ser adotados pelas Aduanas de forma a enfrentar os desafios do século XXI. São eles:

(1) Transmissão informatizada das Declarações Aduaneiras com procedimentos de emergência: agiliza o recebimento das declarações e permite a aplicação de filtros e validações eletrônicas sobre elas, além de permitir uma eficaz análise de risco de forma imediata. Cabe ressaltar que deve ser também previsto um procedimento de emergência para os casos de contingenciamento.

De acordo com o site da RFB, a Aduana brasileira já conta com inúmeros sistemas informatizados que favorecem uma melhor atuação das Autoridades Aduaneiras, entre eles:

SISCOMEX IMPORTAÇÃO<sup>45</sup> (Sistema Integrado de Comércio Exterior – 1997) integra as atividades de registro, acompanhamento e controle das operações de comércio exterior. SISCOMEX IMPORTAÇÃO WEB<sup>46</sup> (2012). Esses sistemas integram as atividades tanto das entidades públicas quanto de setores privados da sociedade. Sistema RADAR<sup>47</sup> (2002) serve para registro e rastreamento da atuação dos intervenientes aduaneiros. A concepção deste sistema objetiva disponibilizar em tempo real as informações aduaneiras, contábil e fiscal que permitam a fiscalização identificar o comportamento e inferir o perfil de risco dos diversos agentes relacionados ao comércio exterior, tornando-se uma ferramenta fundamental no combate às fraudes. O SISCOMEX MANTRA<sup>48</sup>, Sistema Integrado de Gerência do Manifesto, do Trânsito e do Armazenamento, permite consultas sobre cargas, armazenamentos, lavraturas de termos de entrada, manifesto e totais de carga e de passageiros, emite extratos de carga e de armazenamento, vincula documentos, entre outras operações.

(2) Declaração Eletrônica prévia à chegada/saída do meio de transporte: A administração aduaneira deve exigir que as informações sobre cargas ou contêineres lhe sejam fornecidos antecipadamente e por via eletrônica, em tempo oportuno para poder avaliar adequadamente o risco. Hoje, por exigência da IN nº 800 da RFB, que dispõe sobre o controle aduaneiro informatizado da movimentação de embarcações, cargas e unidades de carga nos portos alfandegados, as informações devem ser prestadas com a antecedência de 48h, no caso de importações, antes da chegada das embarcações que detêm manifestos com descarregamento em portos nacionais e se tratando de exportações, o prazo é de 18h antes da saída das embarcações. Deve-se ressaltar que esse prazo é de apenas 5h quando se tratar de mercadorias a granel.

(3) Comunicação Eletrônica entre as Aduanas: as administrações aduaneiras devem prever programas conjuntos de definição de alvos para inspeção e triagem, a utilização de um conjunto

---

<sup>45</sup> MANUAIS ADUANEIROS. Reúne os manuais dos mais variados sistemas que permeiam os processos de trabalho da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/manuais>>. Acesso em: 09 set.2017.

<sup>46</sup> MANUAIS ADUANEIROS. Reúne os manuais dos mais variados sistemas que permeiam os processos de trabalho da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/manuais>>. Acesso em: 09 set.2017.

<sup>47</sup> MANUAIS ADUANEIROS. Reúne os manuais dos mais variados sistemas que permeiam os processos de trabalho da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/manuais>>. Acesso em: 09 set.2017.

<sup>48</sup> MANUAIS ADUANEIROS. Reúne os manuais dos mais variados sistemas que permeiam os processos de trabalho da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/manuais>>. Acesso em: 09 set.2017.

de critérios padronizados para a seleção, comunicação e de troca de informações. A Receita Federal tem buscado maior interação entre as suas unidades, quando da criação recente da Conexão Receita, TV Receita e a disponibilidade de seus Processos de Trabalho mapeados que muito contribuem para uma melhor padronização dos mesmos. Este princípio quando implementado eficazmente permitirá uma melhor coordenação entre os vários órgãos que atuam nas fronteiras, já que irá favorecer a troca de informações, eliminando controles repetitivos e principalmente favorecendo a uniformização dos procedimentos aduaneiros.

(4) Nível equivalente de Controles Aduaneiros por todo território nacional: os controles devem contemplar a entrada, a saída e o trânsito de mercadorias, prevenindo-se, dessa forma, os desvios de tráfego. Este princípio ainda não é uma realidade em nosso país. Sua extensão territorial apresenta várias regiões com particularidades econômicas, políticas e culturais que devem ser tratadas quando da elaboração de um modelo de gestão coordenada de nossas fronteiras. De acordo com alguns programas desenvolvidos pela RF, como Fronteira em Foco elaborado pelo Sindifisco e do livro Fronteiras Abertas pelo Sindireceita podemos observar a complexidade de se implementar esse princípio. Observamos: falta de aparelhos de scanner, falta de padronização dos procedimentos aduaneiros, falta de infraestrutura adequada, falta de valorização do servidores, entre outros.

(5) Análise de Riscos: deve contemplar a adoção de critérios comuns em todo o território nacional. Este princípio já pode ser observado quando da utilização do SISCOMEX Carga<sup>49</sup>. De acordo com as informações prestadas pelos órgãos intervenientes, os servidores já têm condições de realizar uma análise de risco adequada. Este princípio também pode ser observado quando da criação recente, em 2012 do CERAD (Centro Nacional de Gestão de Riscos Aduaneiros)<sup>50</sup>. Ele tem como principal função a coordenação dos processos de inteligência e de análise de risco operacional das atividades de fiscalização aduaneira.

### **2.2.10 Legislação Aduaneira**

O Regulamento Aduaneiro, Decreto nº 6.759, de 05 de fevereiro de 2009, que regulamenta a administração das atividades aduaneiras e a fiscalização, o controle e a tributação

---

<sup>49</sup> MANUAIS ADUANEIROS. Reúne os manuais dos mais variados sistemas que permeiam os processos de trabalho da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Disponível <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/manuais>>. Acesso em: 09 set.2017.

<sup>50</sup> Portaria MF nº 203, de 14 de maio de 2012. Criação do Centro Nacional de Gestão de Riscos aduaneiros (CERAD).

das operações de comércio exterior, apresenta algumas definições importantes sobre a área de atuação da Administração Aduaneira.

Inicialmente, aborda o conceito de território aduaneiro que compreende todo o território nacional, de tal forma que os serviços aduaneiros estendem-se por todo o território aduaneiro, o qual abrange: a zona primária, constituída pelas seguintes áreas demarcadas pela autoridade aduaneira local: a) a área terrestre ou aquática, contínua ou descontínua, nos portos alfandegados; b) a área terrestre, nos aeroportos alfandegados; e c) a área terrestre, que compreende os pontos de fronteira alfandegados; e a zona secundária, que compreende a parte restante do território aduaneiro, nela incluídas as águas territoriais e o espaço aéreo.

Além dessa área, podem ser demarcadas, pelo Ministro de Estado da Fazenda, na orla marítima ou na faixa de fronteira, zonas de vigilância aduaneira, nas quais a permanência de mercadorias ou a sua circulação e a de veículos, pessoas ou animais ficarão sujeitas às exigências fiscais, proibições e restrições que forem estabelecidas. Observa-se que o ato que demarcar a zona de vigilância aduaneira poderá: ser geral em relação à orla marítima ou à faixa de fronteira, ou específico em relação a determinados segmentos delas; estabelecer medidas específicas para determinado local; e ter vigência temporária.

Na orla marítima, a demarcação da zona de vigilância aduaneira levará em conta, além de outras circunstâncias de interesse fiscal, a existência de portos ou ancoradouros naturais, propícios à realização de operações clandestinas de carga e descarga de mercadorias. Compreende-se na zona de vigilância aduaneira a totalidade do Município atravessado pela linha de demarcação, ainda que parte dele fique fora da área demarcada.

Os portos, aeroportos e pontos de fronteira serão alfandegados por ato declaratório da autoridade aduaneira competente, para que neles possam, sob controle aduaneiro: estacionar ou transitar veículos procedentes do exterior ou a ele destinados; ser efetuadas operações de carga, descarga, armazenagem ou passagem de mercadorias procedentes do exterior ou a ele destinadas; e embarcar, desembarcar ou transitar viajantes procedentes do exterior ou a ele destinados.

O alfandegamento de portos, aeroportos ou pontos de fronteira será precedido da respectiva habilitação ao tráfego internacional pelas autoridades competentes em matéria de transporte. Ao iniciar o processo de habilitação de que trata o caput, a autoridade competente notificará a Secretaria da Receita Federal do Brasil. O ato que declarar o alfandegamento estabelecerá as operações aduaneiras autorizadas e os termos, limites e condições para sua execução. O ato de alfandegamento é o que permite que em porto, aeroportos e pontos de fronteira, sob controle aduaneiro, neles possam: I - estacionar ou transitar veículos procedentes

do exterior ou a ele destinados; II - ser efetuadas operações de carga, descarga, armazenagem ou passagem de mercadorias procedentes do exterior ou a ele destinadas; e III - embarcar, desembarcar ou transitar viajantes procedentes do exterior ou a ele destinados.

O Regulamento Aduaneiro também aborda a precedência que a autoridade aduaneira tem sobre as demais que exercem suas atribuições nas áreas de portos, aeroportos, pontos de fronteira e recintos alfandegados, bem como em outras áreas nas quais se autorize carga e descarga de mercadorias, ou embarque e desembarque de viajante, procedentes do exterior ou a ele destinados<sup>51</sup>. Tal precedência implica a obrigação, por parte das demais autoridades, de prestar auxílio imediato, sempre que requisitado pela autoridade aduaneira, disponibilizando pessoas, equipamentos ou instalações necessários à ação fiscal; e a competência da autoridade aduaneira, sem prejuízo das atribuições de outras autoridades, para disciplinar a entrada, a permanência, a movimentação e a saída de pessoas, veículos, unidades de carga e mercadorias nos locais anteriormente especificados. Essa precedência também é aplicada à zona de vigilância aduaneira.

Outro ponto importante do Regulamento Aduaneiro<sup>52</sup> é sobre o controle aduaneiros de veículos marítimos, onde, os transportadores, bem como os agentes autorizados de embarcações procedentes do exterior, deverão informar à autoridade aduaneira dos portos de atracação, na forma e com a antecedência mínima estabelecidas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, a hora estimada de sua chegada, a sua procedência, o seu destino e, se for o caso, a quantidade de passageiros.

Outro documento importante é o Manual de Vigilância e Repressão<sup>53</sup>, o qual por sigiloso, não permite menção ao seu conteúdo. Sabe-se apenas que ele apresenta as principais ações de vigilância e repressão, como se dá o relacionamento da organização com outros órgãos, áreas específicas de atuação, técnicas de abordagem a veículos e pessoas, utilização de sistemas informatizados, planejamento, execução encerramento das operações, entre outros.

### **2.2.11 Conclusão Parcial**

Por meio da análise dos documentos apresentados, pode-se concluir que existe legislação pertinente, fornecendo o embasamento teórico para que a Aduana Brasileira possa ser inserida em um contexto mais amplo no combate aos crimes transfronteiriços que ocorrem principalmente nas fronteiras marítimas brasileiras.

---

<sup>51</sup> Regulamento Aduaneiro (Art 17, § 1º e § 2º do Decreto nº 6759, de 05 de fevereiro de 2009)

<sup>52</sup> Regulamento Aduaneiro (Arts 54 e 55 do Decreto nº 6759, de 05 de fevereiro de 2009)

<sup>53</sup> MANUAIS ADUANEIROS. Reúne os manuais dos mais variados sistemas que permeiam os processos de trabalho da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/manuais>>. Acesso em: 09 set.2017.

De imediato, a apresentação dos Espaços Marítimos segundo a CNDUM vai ao encontro do que é apresentado no Regulamento Aduaneiro, quando aborda a área de jurisdição da Aduana Brasileira. Soma-se a isso, a menção explícita sobre o medidas de fiscalização que o Estado Costeiro poderá realizar para prevenir e sancionar infrações às suas leis e aos regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários, dentro da Zona Contígua, e que segundo o Regulamento Aduaneiro faz parte da jurisdição da Aduana Brasileira. Isto significa, que é possível deslocar lancha da RFB e seus servidores que fazem parte das Equipes de Operações Náuticas para atuarem na fiscalização de embarcações que adentrem esses Espaços Marítimos.

A Doutrina Militar Naval é importante para a distinção entre o Poder Marítimo e o Poder Naval, cujo conhecimento se faz necessário para aquelas entidades mão-militares que tenham como objetivo a busca da realização de operações conjuntas com a Marinha, entre elas, a Aduana Brasileira. Além disso, a DMN apresenta a evolução das funções básicas da Marinha, introduzidas por Grove, o que permite identificar aquelas que poderão servir de embasamento para a elaboração do Plano de Cooperação entre a Aduana e a Marinha do Brasil.

Outro ponto importante é sobre a patrulha naval, que deve ser visto como um sistema de vigilância em pontos focais da costa para monitoramento das embarcações em trânsito em águas jurisdicionais brasileiras. De acordo com as legislações específicas, a patrulha naval tem poder para fiscalizar diversas atividades, entre elas: pirataria, terrorismo, contrabando, descaminho, tráfico internacional de armas de fogo, entre outros. Essas competências devem ser levadas em consideração quando do planejamento de operações conjuntas entre as instituições.

Ao se fazer menção à boa ordem no mar, observa-se que a Aduana está inserida em duas das suas cinco dimensões, a saber: a) manutenção da boa ordem da costa (Aduana com foco nas operações de vigilância e repressão) e; b) mar como meio para o transporte de bens e pessoas (Aduana com foco no comércio internacional). Essa percepção, tem grande importância para futuras operações a serem realizadas em conjunto pela Aduana e pela MB, pois uma vigilância que possa ocorrer, por meio da troca de informações entre os setores de inteligência de organizações que possuem competência para adentrar ao mar

Os Documentos Regulatórios (PND, END e LBDN) fazem menção sobre o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional. Leis complementares preveem que as Forças Armadas deverão cooperar com órgãos federais na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, sob a forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução. Tal fato, permite que a Aduana seja

inserida nesse cenário.

A Organização Mundial de Aduanas (OMA), conhecida por suas diretrizes e boas práticas para a melhorias dos procedimentos aduaneiros, vem se destacando no quesito segurança, atuando de forma ativa na formação e gestão de redes globais de inteligência, bem como no desenvolvimento de ferramentas de comunicação para o intercâmbio seguro de informações. Tal fato deve ser levado em consideração quando da realização de operações conjuntas.

Por fim, o PEF e o PPIF servem para fortalecer o papel da Receita Federal (leia-se: Aduana) quando faz menção à sua atuação na segurança e na proteção das fronteiras brasileiras, por meio de uma atuação integrada e coordenada dos órgãos de segurança pública, de inteligência, da RFB e das FFAA.

## **2.3 COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS: UMA PROPOSTA VIÁVEL**

### **2.3.1 Conceitos Iniciais**

A proposta aqui é apresentar algumas informações sobre o que representa a cooperação interagências de forma a corroborar com o objetivo do presente trabalho que é a elaboração de um Plano para o gerenciamento e o compartilhamento de informações quando da realização de operações conjuntas entre a Aduana Brasileira e a Marinha do Brasil no combate aos crimes transfronteiriços.

É relevante observar que a palavra interagência não é da linguagem comum dos brasileiros e sua popularização no mundo teve início depois dos anos 80, principalmente nos EUA e no Reino Unido. No Brasil, esse termo foi instaurado em 1998, por meio da Lei nº 9649, que criou formalmente as agências executivas, delegando ao Poder Executivo a capacidade de qualificar como agências, as autarquias ou as fundações que tivessem cumpridos os requisitos de possuírem um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional em andamento, além de terem celebrado o Contrato de Gestão com o respectivo Ministério supervisor.

Antes de citar considerações de alguns autores sobre o tema, é interessante trazer para o debate algumas informações a respeito das operações interagências dispostas na Portaria Normativa do Ministério da Defesa, nº32/MD, de 30 de agosto de 2017. Essa Portaria define Operações Interagências como sendo a interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e

menores custos.

Segundo Souza e Garcia (2015), no Brasil, a relação entre as agências no âmbito da gestão pública brasileira sempre ocorreu em certo grau, seja por meio de interações simples e às vezes, até desarticuladas, por meio de troca de pareceres, informações, efetivos, entre outros, mas que dependiam de certa atuação coordenada. Assim, transportando essas informações para o contexto a ser estudado, observa-se a necessidade de institucionalização dessas trocas e articulações entre os diversos atores, no caso em estudo, Aduana e MB, que buscam agir para um determinado fim – o combate aos crimes transfronteiriços.

Bardach (1998) quando da realização de estudos sobre a melhoria da gestão pública dos EUA, descreveu as interagências como sendo uma atividade integrada de duas ou mais agências, visando ao aumento da importância de seus valores públicos e priorizando o trabalho conjunto. Para isso, ele admite que são necessários: cooperação entre as partes, diferenciação e especialização. Enquanto a cooperação é fruto de uma necessidade individual de cumprir propósitos em um sistema cambiante em vários elementos biológicos, psicológicos e sociais combinados; o sucesso da combinação entre a especialização e a integração vai depender de uma diferenciação estrutural inteligente, dividida em subunidades, coordenação hierárquica formal e relacionamento de trabalho informal. Em outras palavras, a tentativa de um trabalho conjunto, baseada somente em razões técnicas, provou ser pouco efetiva e contraproducente. Esse é um ponto também a ser observado tanto pela Aduana quanto pela MB na propositura do Plano.

Marcella (2008) apresenta uma definição sobre interagência, sendo vista como um processo que envolve pessoas e organizações complexas, multiplicidade de culturas e diferentes perspectivas, impactando assim na escolha de como determinada atividade deverá ser realizada. De acordo com o autor, por ser um processo político, há um “jogo de poder” que precisa ser levado em consideração entre os indivíduos ou instituições e isso, com certeza, vai acontecer quando representantes tanto da Aduana quanto da Marinha do Brasil se propuserem a participarem de operações conjuntas no combate aos crimes de contrabando de armas e de drogas.

Raza (2012), por sua vez, cita que a questão das dinâmicas interagências se aloja no centro das transformações em gestão pública governamental, oferecida como ferramenta para harmonizar culturas e esforços diversos para obter uma decisão sobre objetivos a alcançar e, uma vez que a decisão esteja tomada, de responder a problemas complexos, com uma estratégia coerente e consistente. Para esse autor, a premissa central da dinâmica interagências é a de que a boa-governança aumenta com o alinhamento de propósitos e protocolos de operação de partes

organizacionais funcionalmente correlacionadas, enquanto gera consenso na percepção dos problemas, na formulação de alternativas de ação e na construção dos padrões de preferências para a avaliação dos impactos dessas alternativas nas missões institucionais de cada uma das partes envolvidas no processo.

A aplicação dessa premissa deve assegurar maiores graus de eficiência (menores custos por unidade de resultado), eficácia (grau de consecução das metas antecipadas) e efetividade (manutenção da eficácia no tempo para uma mesma taxa de eficiência) com menores custos de transação.

Axelrod (2010) propôs a Teoria da Cooperação baseada na investigação de como as partes ainda que visando seus próprios interesses, podem cooperar entre si, sem a necessidade de uma autoridade central que pudesse coagir essas partes a trabalharem de forma colaborativa. Em seus estudos, Axelrod questiona sobre a melhor forma de obter a cooperação entre indivíduos de uma organização ou sistema, onde eles buscam apenas a realização de seus próprios objetivos, não colaborando devidamente com os demais participantes da instituição ou sistema. A forma como esse fato deve ser tratado deve estar pautado entre as diretrizes do Plano de Cooperação (Aduana/MB).

Para Neto (2017), a fim de que a cooperação seja uma alternativa viável de relacionamento entre as agências públicas, há a necessidade de que os resultados a serem alcançados sejam previamente definidos, de forma transparente para que os envolvidos tenham condições de avaliar os pontos positivos que favoreçam a busca de objetivos comuns com outras instituições em detrimento da tradicional busca por resultados de desempenho ou o fortalecimento do seu protagonismo midiático.

Ainda segundo esse autor, apesar da cooperação intergovernamental para resolução de questões de segurança pública se apresentar como um tema importante para os decisores e elaboradores das políticas da área, ainda são incipientes as ações de incentivo para a cooperação. Observa-se, no Brasil que cada Ministério ou Agência Executiva federal ainda tem seu próprio gestor, orçamento, progressão de carreira e missão institucional. Apesar de alguns documentos regulatórios recentes que abordam o tema, tais como no PEF, ou agora no PPIF onde há o estabelecimento de que agências civis e militares trabalhem juntas, o certo é que nenhuma organização civil do governo brasileiro, aí, inclui-se a Aduana, atualmente está estruturada internamente ou habilitada regionalmente para desenvolver atividades interagências na faixa de fronteira terrestre ou marítima.

### 2.3.2 Desafios no Processo Interagências

Marcella (2008) cita que um dos desafios a serem vencidos são aqueles provocados pelas tensões geradas pela existência de culturas diferentes dos profissionais das organizações envolvidas, assim como a área de trabalho e a disputa pelos recursos geralmente escassos.

Para Paiva (2015), dentre os desafios existentes no processo interagências, encontram-se as tensões geradas pela existência de culturas diferentes dos profissionais, da área de trabalho e da disputa por recursos limitados. O autor cita, também, a importância da existência de uma autoridade com poder de decisão para congruência de esforços, assimetria na distribuição dos recursos entre as instituições e a necessidade de profissionalização do pessoal envolvido.

Atkinson (2002) por meio de entrevistas identificou alguns dos fatores considerados essenciais para o êxito do processo interagências. Dentre esses fatores, ele identificou que são importantes não só a criação de sistemas e procedimentos eficazes, mas também a comunicação e a participação das pessoas consideradas relevantes para o processo. Também foram citados entre os fatores, a garantia dos recursos adequados em termos de financiamento, pessoal e tempo. Por fim, observou-se quão importante tanto o estabelecimento de objetivos comuns desde o início do processo interagências, quanto a percepção das qualidades pessoais dos profissionais envolvidos em termos de comprometimento com o trabalho a ser realizado.

Segundo Tomlinson (2003) algumas boas práticas devem ser adotadas para o êxito do processo interagências, a saber: comprometimento operacional e estratégico visando à cooperação; consciência de que, apesar das agências possuírem valores diferenciados e práticas próprias, elas devem estar comprometidas na direção ao objetivo comum; todas as pessoas relevantes devem estar envolvidas no processo, assim como devem ser claros os papéis especificando as responsabilidades dos indivíduos das agências envolvidas; o gerenciamento deve ser conjunto para suporte aos parceiros contando com mecanismos inovadores e flexíveis, sistema adequado para coleta, análise e compartilhamento de dados, assim como treinamentos devem ser realizados em conjunto com foco em temas apropriados para os objetivos a serem atingidos. Além disso, deve contar com estratégias que sejam capazes de encorajar o comprometimento das equipes, favorecer a comunicação interpessoal e efetiva e uma estrutura adequada e flexível para a distribuição dos serviços.

Para finalizar, apresentamos algumas observações da Portaria Normativa nº32/MD sobre os desafios de um processo interagência, o qual deve unir interesses de todos os participantes, a fim de obter unidade de esforços por intermédio da cooperação voltada para o objetivo da operação em curso. Para que isso seja possível, é necessário que o projeto, ou protocolo de intenções, ou contrato de objetivos, ainda no nível estratégico de decisão, inclu

os objetivos e o estado final desejado; as atribuições e a definição de responsabilidades; as bases e as limitações legais para as ações; os prazos e as prioridades; o estabelecimento de medidas de coordenação e controle, com específica delimitação da área e do período de atuação; e os meios e os orçamentos disponíveis.

Assim, pode-se concluir que a Aduana para que tenha o êxito esperado nas operações conjuntas, é necessário perceber que o trabalho interagência acontece em meio a desafios e que necessitam que as instituições trabalhem juntas para poder vencê-los, tanto no nível estratégico quanto no tático e operacional.

### **2.3.3 Fatores Preponderantes**

Alguns princípios norteadores de um processo interagências apresentados na Portaria Normativa nº 229/MD, de 28 de janeiro de 2013, devem ser levado em consideração quando das possibilidades de cooperação da Aduana com a Marinha do Brasil:

- a) Colaboração: por esse princípio observa-se a necessidade da criação de condições favoráveis para a colaboração entre os atores envolvidos na ação a ser realizada, sintetizando a cooperação e a coordenação, de forma que exista um grau mínimo de cooperação institucional para que a coordenação produza seus efeitos;
- b) Capacidade: a capacitação, para as FFAA, tem seu foco na ampliação do grau de consciência situacional dos seus integrantes, de forma que a manutenção da iniciativa esteja pautada nas regras de engajamento e nos limites impostos pela missão;
- c) Consenso: o consenso entre os atores envolvidos na coordenação interagências deve atender a três condições: todos os envolvidos no processo de decisão reconhecem que tiveram a oportunidade de manifestar sua opinião; todos reconhecem que entenderam o quê cada um queria dizer; e uma vez atendidas as condições anteriores, todos devem estar subordinados e comprometidos com as decisões tomadas;
- d) Conhecimento: para aprofundamento do conhecimento sobre possíveis parceiros de ação, faz-se necessário o estabelecimento, por parte do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e as Forças, de um fluxo para atualização das informações sobre material, recursos humanos e objetivos institucionais de cada agência;
- e) Seletividade: tendo em vista que os recursos disponíveis nem sempre são suficientes para atender a todas as demandas, então há necessidade do estabelecimento de prioridades quando da realização de toda e qualquer ação;
- f) Unidade de esforços: tendo em vista as diferenças técnicas, táticas e de procedimentos por parte dos envolvidos, faz-se necessário a coordenação dos esforços, que devem ser comuns

- entre as agências, quando da busca da colaboração em prol dos objetivos da operação;
- g) Flexibilidade: qualquer ambiente interagências tem como característica a constante mudança situacional e deve estar preparada para se adaptar a essas mudanças, quando for necessário;
  - h) Resultados: a atuação das Forças Armadas e a aplicação dos seus recursos devem possuir objetivos claramente definidos e mensuráveis;
  - i) Integração: a diversidade de objetivos, políticas, procedimentos e processos decisórios tem como desafio a obtenção de um esforço coordenado e integrado.

#### **2.3.4. A Importância dos Recursos Humanos**

Qualquer organização que queira fazer parte de operações conjuntas tem que ter como um de seus objetivos o desenvolvimento de seus recursos humanos. Isso ocorre pelo fato de termos culturas diferentes que deverão estar integradas para que os objetivos estratégicos sejam alcançados. Percebe-se que é vasto e de grande complexidade os inúmeros modelos de alianças estratégicas entre as organizações, mas as particularidades e o propósito de cada uma das agências participantes deve ser avaliado com cuidado.

Segundo Falconi (2004), os gestores de RH devem ter em mente algumas habilidades que lhes permitam desenvolver o processo de aquisição de conhecimento pelos seus subordinados e compreender que educação corporativa e treinamento devem ser contínuos dentro das ações de capacitação da organização. Além disso, devem contribuir para a criação de um ambiente em que a motivação tem que fazer parte das rotinas do dia-a-dia; a produção de conhecimento deve ser uma busca constante e acima de tudo, devem se preocupar como armazenar esse conhecimento produzido e que muitas das vezes encontra-se na cabeça das pessoas. Essas observações devem fazer parte da construção de um ambiente cooperativo.

Servidores altamente capacitados e treinados, conhecedores da missão e visão de suas empresas, conectados com as diretrizes estratégicas e conhecedores de seus processos de trabalho serão um diferencial na eficiência de operações a serem realizadas com o envolvimento de culturas de outras organizações. Além disso, a educação interagências também deve pautar as ações de capacitação pessoal. Isso ocorre, porque o grau de cooperação entre as agências geralmente depende do tipo de atividade que estão envolvidas e por isso a difusão de dados, informações e conhecimento entre os servidores envolvidos será primordial, sendo, enfim, um diferencial para o alcance do estado final desejável.

Essas informações corroboram com o definido na Portaria Normativa nº 32/MD, onde cada organização possui sua própria cultura, filosofia, objetivos, práticas e habilidades. Essa diversidade é a força do processo interagências, proporcionando o somatório de conhecimentos

na busca de um objetivo comum, gerando a necessidade de um fórum coordenado de integração dos muitos pontos de vista, capacidades e opções. Para que todo esse conhecimento seja aproveitado da melhor forma possível, há de ser considerado o fator humano em todo esse processo de cooperação.

### 2.3.5 Cooperação: Uma Realidade

Para corroborar com o referido estudo, cabe uma reflexão: se em nível internacional a cooperação já é uma realidade, por que não fazer uso desse mecanismo para a proteção das fronteiras brasileiras, principalmente das fronteiras marítimas, tendo em vista a extensão de nosso litoral?

Em nível internacional, podemos citar parte do texto da Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século XXI dos EUA<sup>54</sup>, lançado em 2007 e atualizada a cada quatro anos:

A segurança marítima salvaguarda a soberania e os recursos marítimos dos EUA, suporta o comércio marítimo livre e aberto e impede a proliferação de armas, terrorismo, crime transnacional, pirataria, exploração ilegal do ambiente marítimo e imigração ilegal por via marítima (...) A segurança marítima reforça os esforços dos EUA que visam o cumprimento de leis, regras e normas que regem as normas de comportamento nas áreas marítimas comuns da humanidade em matéria de trânsito, comércio e exploração de recursos naturais. De particular importância é a cooperação com outras Guardas Costeiras para abordar desafios militares e não-militares dirigidos por um Estado contra direitos soberanos. Levamos a cabo operações de segurança marítima mediante a localização e monitorização de embarcações suspeitas de transportar ilícitamente cargas ou pessoas. Se necessário, interceptamos e abordamos essas embarcações em apoio às leis dos EUA ou sanções internacionais. (...) Por meio de exercício e treino multinacional, apoiaremos as forças de segurança marítima no combate ao crime transnacional organizado e na proteção da pesca e do comércio marítimo. Essa função apoia as missões navais de defesa do território nacional, protegendo os recursos marítimos comuns e consolidando parcerias.

Outros exemplos de cooperação entre países no combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado, tem-se a Operação Martillo, que representou um esforço conjunto entre países para acabar com as rotas do tráfico ilícito em seus respectivos litorais:

Nações parceiras participam da Operação Martillo, um esforço conjunto de países do Hemisfério Ocidental e da Europa para acabar com as rotas do tráfico ilícito em ambos os litorais do istmo centro-americano. Uma aeronave P-3 Orion do Departamento de Alfândega e Proteção a Fronteiras dos Estados Unidos detectou a lancha “El Kike” e repassou as coordenadas para um helicóptero a bordo da fragata de mísseis guiados USS Nicholas. Uma lancha com uma carga de 2.200 kg de cocaína foi interceptada por forças navais americanas e colombianas no oeste do Mar do Caribe em 6 de maio. O helicóptero, do Esquadrão de Helicópteros Antissubmarinos Light (HSL) 42 Destacamento 9, rastreou a lancha até que a fragata estivesse em posição para uma abordagem coordenada com o helicóptero. Então, a embarcação parou, lançou ao mar parte da carga e retornou à Colômbia a toda velocidade. O USS Nicholas ajustou seu curso enquanto pedia ajuda a outras forças na região – o USS McClusky e o navio da

---

<sup>54</sup> “Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século XXI”. Marinha dos EUA. 2015.

Marinha colombiana ARC 20 de Julio. Um helicóptero do HSL 49 Destacamento 8, a bordo do McClusky, manteve a vigilância da lancha e a desviou para águas territoriais colombianas, onde foi interceptada pela marinha do país. “Com a ajuda de alguns amigos, conseguimos cumprir nossa missão – interromper o comércio de drogas”, afirmou Stephen Fuller, comandante do Nicholas. “As interceptações são um desafio, mas com a ajuda do McClusky, da Alfândega e da Marinha colombiana, realizamos uma operação bem-sucedida.” Belize, Canadá, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, França, Guatemala, Honduras, Holanda, Nicarágua, Panamá, Espanha, Reino Unido e Estados Unidos participam da Operação Martillo, que teve início em meados de janeiro de 2012 (Fonte: Diálogo Revista Militar Digital – Fórum das Américas – Data: 09/05/2012).

Nesse cenário, tem-se a cooperação conjunta entre Nicarágua e EUA na luta contra o crime organizado para detectar navios que transportam cocaína sul-americana através do istmo centro-americano.

A Nicarágua e os Estados Unidos estão cooperando na luta contra o tráfico de drogas e o crime organizado para detectar de forma mais eficaz navios que transportam cocaína sul-americana através do istmo centro-americano. As forças de segurança da Marinha da Nicarágua e dos Estados Unidos estão participando de treinamento conjunto para desenvolver métodos melhores de detectar aviões e lanchas que transportam cocaína de países produtores de drogas como Peru, Equador, Colômbia, Venezuela e Bolívia. A cooperação entre as Forças Armadas da Nicarágua e forças de segurança dos Estados Unidos levou a grandes e importantes apreensões de drogas. Por exemplo, em dezembro, a Marinha nicaraguense apreendeu 560 quilos de cocaína como consequência da Operação Martillo, um esforço conjunto entre 14 nações parceiras do Hemisfério Ocidental e da Europa, da incluindo a Nicarágua e os Estados Unidos, por meio do Comando Sul dos EUA (SOUTHCOM), para neutralizar o narcotráfico em águas costeiras do istmo centro-americano. Nessa operação, a tripulação de um avião P-3 do Departamento de Aduanas e Proteção de Fronteiras dos EUA detectou um pequeno barco de pesca utilizado por traficantes de drogas a cerca de 150 milhas náuticas do litoral da Costa Rica. Tripulantes do barco lançaram ao mar 20 fardos de cocaína, que a Marinha da Nicarágua, em cooperação com as forças de segurança norte-americanas, recuperou posteriormente. Forças navais salvadorenhas também apoiaram a operação (Fonte: Diálogo Revista Militar Digital – Fórum das Américas – Data: 12/03/2015).

Transportando-se para a realidade brasileira sobre a probabilidade da cooperação interagências, é sugerido a leitura de alguns exemplos que tratam da cooperação em temas transnacionais de segurança que aparecem como preocupação para o Brasil e seus vizinhos andino-amazônicos. Observa-se nesses textos, que os delitos transnacionais seja especialmente o tráfico de armas ou de drogas são importantes preocupações regionais e que permitem ou até induzem a processos de cooperação interagência a fim de que os países construam respostas conjuntas para preocupações que são compartilhadas<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Ana Bárbara M. Tesche, Thiago O. Gonçalves e Luciana Wietchikoski ponderam como tais atividades desenvolvidas conjuntamente pelo Brasil e seus vizinhos preocupam-se com a manutenção de suas soberanias e como os custos e oportunidades na cooperação securitária se mostram para o Brasil. Marcelo de Paiva debruça-se sobre a fronteira Brasil-Colômbia para analisar as dificuldades e necessidades de integração para combater os ilícitos transnacionais a partir do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Gabriela Sommer e Jonathan Vieira analisam o tráfico de armas na fronteira Brasil-Colômbia, as políticas de defesa e as

Projetando-se para o cenário de atuação da Aduana Brasileira, observa-se que algumas operações já são realizadas, mas sua instituição ainda não é de forma constante. Eis alguns exemplos dessas operações ocorridas recentemente na 7ª Região Fiscal.

O primeiro exemplo retrata a “Operação Jack Sparrow” tendo como objeto desta ação as embarcações ingressadas irregularmente no território nacional.

A Receita Federal, com o apoio logístico da Capitania dos Portos do Espírito Santo, realizou no dia 11 de julho de 2012, operação de repressão ao contrabando e descaminho denominada JACK SPARROW. A operação recebeu este nome em alusão ao pirata personagem principal da série de filmes “Piratas do Caribe”, visto que as embarcações objeto desta ação, ingressadas irregularmente no território nacional e em situação cadastral também irregular, podem ser consideradas “piratas”. A operação, desencadeada no Iate Clube do Espírito Santo, Ilha da Fumaça (Vitória-ES) e em Guarapari-ES, contou com uma equipe de 20 (vinte) servidores da Receita Federal e 12 da Marinha do Brasil, com o emprego de embarcações da Marinha do Brasil e um helicóptero da Receita Federal. Foram inspecionadas diversas embarcações e as que estavam em situação irregular foram apreendidas e seus proprietários intimados a apresentar a sua documentação. Concomitantemente, também foram intimados pela Delegacia da Receita Federal em Vitória outros 21 (vinte e um) proprietários de embarcações que apresentavam indícios de irregularidade, as quais poderiam ser apreendidas caso não comprovem a regularidade do cadastro<sup>56</sup>.

O outro exemplo retrata algumas operações que foram realizadas pela Equipe Náutica da 7ª RF com o apoio da MB durante a Copa do Mundo de 2014.

A Equipe Náutica da Divisão de Repressão ao Contrabando e Descaminho da 7ª Região Fiscal da Receita Federal (Direp/7ªRF) iniciou uma série de operações conjuntas com o Comando da Patrulha Naval da Marinha do Brasil durante o período da Copa do Mundo. O objetivo foi o combate ao contrabando e descaminho e a vigilância de embarcações e mercadorias, para que transitem pelas vias legais. Naquele período, foi estimado um total de trinta pedidos de admissão temporária de embarcações estrangeiras, bem como 324 contêineres, pesando aproximadamente 4.000 toneladas e com valor FOB (Free on Board) estimado em US\$ 50 milhões, segundo informações da Alfândega do Porto do Rio. Esta ação se insere no conjunto de operações interagências ampliadas durante os Grandes Eventos. Além da Marinha do Brasil, a Direp/7ªRF realizou ações em conjunto com a Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro, Secretaria de Governo, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar e Aeronáutica<sup>57</sup>.

---

estratégicas cooperativas e como as mesmas podem ter alto potencial de transbordamento a partir dos esforços de construção de iniciativas regionais. Por fim, Ana Paula Rosseto analisar o tráfico de drogas desde uma perspectiva Brasil-Bolívia considerando como esse assunto é tratado do ponto de vista da cooperação das agências de ambos os países pois, embora seja um assunto que impacte nos dois, os pontos de partida e as inserções de ambos neste problema, são distintos (Livro Defesa e Cooperação Interagências, 2015).

<sup>56</sup> Assessoria de Comunicação Institucional. Notícias sobre as operações realizadas pelas Equipes de Repressão da Secretaria da Receita Federal do Brasil na 7ª Região Fiscal (RFB/7ªRF). Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/@busca?SearchableText=noticia>>. Acesso em 27 set.2017.

<sup>57</sup> Assessoria de Comunicação Institucional. Notícias sobre as operações realizadas pelas Equipes de Repressão da Secretaria da Receita Federal do Brasil na 7ª Região Fiscal (RFB/7ªRF). Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/@busca?SearchableText=noticia>>. Acesso em 27 set.2017.

### **2.3.6 Conclusão Parcial**

De acordo com os ensinamentos de Bardach e demais teóricos, conclui-se que a cooperação é de grande importância para a Aduana Brasileira, uma vez que sua aplicabilidade é possível quando se percebe que organizações não possuem a infraestrutura e os recursos necessários para atuarem de forma isolada no combate aos crimes transfronteiriços. Assim, a cooperação interagências proporcionará uma melhor fiscalização das operações realizadas na faixa de fronteira marítima, permitindo que a Aduana atue de forma integrada com outras organizações, conjugando esforços em torno de estratégias e objetivos que visem combater os crimes de contrabando e descaminho.

Soma-se a isso, que a cooperação permitirá melhor planejamento das ações conjuntas entre a Aduana e a Marinha do Brasil, favorecendo a um melhor controle das extensas áreas do litoral brasileiro onde não há portos alfandegados (presença da RFB) e que acabam favorecendo a entrada de drogas e armas no território nacional.

No entanto, deve ficar claro para os gestores envolvidos em um processo de cooperação interagências que, conquanto já exista uma certa convergência sobre as justificativas de necessidade, propósito, princípios estruturantes e resultados esperados na dinâmica interagências, ainda não há uma moldura analítica única, comum, geral e consensual para explicar porque a colaboração interagências funciona (dá consecução ao seu propósito), e como ela pode funcionar (por meio dos modelos de implementação operacional do propósito).

Assim sendo, essas observações deverão ser levadas em consideração quando da elaboração do Plano de Cooperação, resultado final da pesquisa.

### CAPÍTULO 3 – SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ADUANA)

Tendo em vista o trabalho realizado ter foco nas atividades de vigilância<sup>58</sup> e repressão<sup>59</sup>, entendidas como ações fiscais destinadas a coibir o contrabando e o descaminho<sup>60</sup>, a contrafação<sup>61</sup> e a pirataria<sup>62</sup>, o tráfico ilícito de armas e munições, de drogas e substâncias afins, ao longo do capítulo, será dada prioridade para as informações relacionadas a essas atividades.

#### 3.1 Breve Histórico

As Alfândegas (ou Aduanas)<sup>63</sup> estão entre as mais antigas repartições fiscais do mundo, não sendo diferente no Brasil. Já na implantação, em 1530, do sistema de Capitâneas Hereditárias, era comum a Coroa Portuguesa cobrar alguns tributos estabelecidos nas Cartas de Doação ou Forais, por meio dos Provedores da Fazenda Real, os quais além de exercer funções meramente fiscais, também atuavam em outros assuntos relacionados ao Rei, inclusive de defesa militar.

Em 28 de janeiro de 2008 completaram-se 200 anos da assinatura da Carta Régia, por meio da qual foi autorizado às Alfândegas do Brasil darem permissão de entrada e saídas, em portos brasileiros, de navios transportando mercadorias originárias de países diversos daqueles sob o domínio da Coroa Portuguesa e com os quais ela mantinha laços de paz e harmonia, ou de produções coloniais, com exceção do pau-brasil e de outros produtos cuja exportação estava notoriamente proibida<sup>64</sup>.

Com isto, observa-se, que desde os primórdios da história dos estados, as Aduanas, de simples órgãos de arrecadação tributária, passaram a desempenhar funções econômicas e não econômicas relacionadas a uma crescente agenda de interesses tutelados pelos Estados modernos sendo vista como um órgão de Estado, que desempenha funções diretamente relacionadas à segurança pública ao combater crimes de contrabando de armas, munições, drogas, descaminho e pirataria (MORINI e BARASSA, et al, 2014). Cabe ressaltar que não existe uniformidade internacional nos

---

<sup>58</sup> Vigilância aduaneira: ação fiscal preventiva e de monitoramento destinada a combater ilícitos praticados nas operações de carga, descarga, armazenagem de mercadorias ou no trânsito de veículo e pessoas, inclusive dos viajantes internacionais e de suas bagagens, realizada em zonas primárias, recintos alfandegados e áreas legalmente demarcadas como de "zona de vigilância aduaneira – ZVA" (Portaria COANA, da RFB, nº 35, de 22 de dezembro de 2011).

<sup>59</sup> Repressão aduaneira: ação fiscal realizada com vistas a combater situações que envolvam veículos, pessoas e mercadorias ilícitamente ingressados no país ou que apresentem indícios de tentativa de saída do território nacional sem autorização da RFB (Portaria COANA, da RFB, nº 35, de 22 de dezembro de 2011).

<sup>60</sup> No descaminho a ilicitude reside no não pagamento dos tributos devidos, pois a importação ou exportação é, tesse, legalmente permitida. Já no contrabando ocorre a importação ou exportação de mercadoria proibida. A ilicitude não afronta a lei tributária. Mas a lei que proíbe a importação ou exportação daquela mercadoria. (Código Penal – arts. 334 e 334-A).

<sup>61</sup> Contrafação é a produção comercial de um artigo sem a autorização da entidade que detém a sua propriedade intelectual. (Lei 9.610 de 1998).

<sup>62</sup> Pirataria: violação de direito autoral (art. 184 do Código Penal) ou violação do direito do autor de programa de computador.

<sup>63</sup> Aduana: palavra derivada do árabe *ad-diwân*, que quer dizer Alfândega. Alfândega: repartição pública encarregada de vistoria de bagagens e mercadorias em trânsito e cobrar os correspondentes direitos de entrada e saída (Dicionário Aurélio)

<sup>64</sup> Livro Alfândegas Brasileiras 200 anos – 2010 / 2ª edição, 2012. Organizador: Secretaria da Receita Federal do Brasil.

arranjos administrativos em que operam as Administrações Aduaneiras, entretanto, devido à importância e à primazia do papel de regulação econômica, e principalmente por exercerem funções típicas de administração tributária, na maioria absoluta dos países, as Aduanas atuam como dependências dos Ministérios de Fazenda (ou Finanças) ou como agências autônomas vinculadas a esses.

A missão das Alfândegas do Brasil foi bastante ampliada nesse período, desde sua função originária, a fiscal ou arrecadatória, até as funções de proteção da economia e da sociedade, verificadas nos dias atuais. A evolução histórica da função das Alfândegas decorre da necessidade de abarcar outros aspectos de interesse nacional, relativos ao comércio internacional.

Atualmente, como parte integrante da missão da Secretaria da Receita Federal do Brasil, a função primordial da Aduana brasileira é garantir a segurança da sociedade, sob os aspectos físico, ambiental e econômico, entre outros, e, ao mesmo tempo, favorecer e agilizar o comércio lícito, contribuindo, assim, para a garantia de um ambiente favorável ao desenvolvimento do país e ao seu relacionamento harmônico com a comunidade internacional.

### **3.1.1 Evolução do Sistema Aduaneiro (Alfândega do Rio de Janeiro)**

De acordo com as informações apresentadas por Capella (2017), com a criação das Capitâneas Hereditárias, surgiram as Alfândegas, as quais foram referenciadas pela primeira vez no Regimento dos Provedores da Fazenda das Capitâneas, datado de 17 de dezembro de 1548. Entre elas, destaca-se a Alfândega do Rio de Janeiro, criada em 1566, logo após a fundação da cidade. O aumento do volume de mercadorias enviadas aos portos da colônia devido ao desenvolvimento da mineração no Sudeste, no início do século XVIII, fez com que o Porto do Rio de Janeiro, já na metade do referido século, se tornasse o principal entreposto de ligação da colônia com o Império Português, além de ser o maior centro de distribuição inter-regional de mercadorias.

A transferência da Corte para o Rio de Janeiro e a abertura dos portos consolidaram tendências que já ocorriam na cidade desde o século XVIII, entre as quais destacam-se o crescimento da população, da comunidade de negociantes e do volume de trocas. Esse cenário favoreceu a criação, entre 1808 e 1821 de novas Juntas e novas Alfândegas, entre as quais destaca-se a criação da Mesa do Despacho Marítimo (Alvará de 03/02/1810), repartição separada da Alfândega, para centralizar e controlar os despachos dos navios e fluxos no porto da cidade, formalidades antes cumpridas em diferentes locais.

A partir da segunda metade do século XIX, o Porto do Rio de Janeiro e as atividades portuárias passaram por um processo de redimensionamento de seus espaços, tendo em vista que as atividades realizadas pela Alfândega estavam distribuídas por diversos trapiches localizados na Estrada de Ferro Central do Brasil, ilha dos Ferreiros, enseada de São Cristóvão, Praça Mauá e os

cais Dom Pedro II, da Saúde, do Moinho Inglês e da Gamboa. Um dos projetos de melhoramento envolvia a antiga Ilha dos Ratos, hoje Ilha Fiscal, situada no interior da baía da Guanabara. Interessante notar que dois dos três quebra-mares que seriam construídos, tinham a ilha no trajeto. Esses quebra-mares formariam uma imensa doca fechada com apenas duas aberturas, entre o Arsenal de Marinha e a ilha das Cobras e entre esta e a dos Ratos, por meio das quais os navios poderiam chegar ao porto.

Ainda de acordo com a pesquisa realizada pelo referidos autor, nos últimos anos do Império, o governo mandou construir nessa ilha um edifício que fosse apropriado para todo o serviço marítimo da Alfândega, compreendendo inclusive o de fiscalização do porto. Por estar situada no meio do porto e em frente à barra, a Ilha Fiscal surgiu como uma localização totalmente apropriada para a construção do Posto Fiscal.

### **3.1.1.1 Importância da Ilha de Santa Bárbara**

Desde a perda da Ilha Fiscal para a Marinha, em 1914, conforme apresentado por Capella (2017), a Alfândega carecia de uma base de operações adequada para a fiscalização aduaneira. Apesar da atuação da Guardamoria<sup>65</sup>, documentos comprovavam que era preciso atentar para a segurança do Fisco, tendo em vista o volume expressivo de apreensões de grandes contrabandos, a bordo de vários vapores. Além disso, havia uma preocupação com a fiscalização a ser realizada na área litorânea, principalmente para os pequenos roubos (“moombas”), não menos importantes e talvez mais difíceis de serem fiscalizadas.

Foi então, sugerida cessão à Alfândega da Ilha de Santa Bárbara, a qual representava um ponto apropriado para a instalação de um posto fiscal, já que defrontava com a fachada principal do cais do porto, com as praias de São Cristóvão e do Caju e com a Ilha dos Ferreiros, lugares de preferência dos contrabandistas. A título de curiosidade, o primeiro passo para a efetivação do posto fiscal na ilha de Santa Bárbara foi dado em junho de 1920, por meio de autorização dada pelo Ministro da Fazenda para que o Inspetor da Alfândega tomasse conta da ilha. Em agosto do mesmo ano, foi solicitado ao Congresso Nacional crédito suplementar para custeio de consertos do material flutuante da Alfândega do Rio de Janeiro, e para a aquisição de uma carreira e holofote destinados à ilha de Santa Bárbara. Enfim, em 1922, foi inaugurado o novo posto fiscal.

Ainda, segundo pesquisas realizadas pelo autor, a ilha de Santa Bárbara, que no passado havia sido utilizada em diversas funções, teve, a partir de 1922, o seu destino associado à Alfândega do Rio de Janeiro. Nessa ilha, funcionava o Posto Aduaneiro Fiscal Paula e Silva. Tanto o Posto quanto a localização da Ilha de Santa Bárbara foram muito importantes para a dinâmica da Alfândega

---

<sup>65</sup> As Guardamorias eram utilizadas por todas as unidades alfandegárias, favorecendo uma melhor ingerência dos processos de trabalho e do desenvolvimento e implementação das diretrizes organizacionais. Repartição dirigida pelo guarda-mor da alfândega. Disponível em <<https://www.dicio.com.br/guardamoria>>. Acesso em 04jun.2017.

do Rio de Janeiro, uma vez que, os servidores ali lotados detinham como atribuições os serviços de busca e apreensão, a visita aduaneira e o registro de entrada e saída das mercadorias que precisavam aguardar sob controle fiscal o início da tramitação do despacho aduaneiro de importação. Com isso, percebe-se que a Ilha de Santa Bárbara deixou de ser mais uma dentre as pequenas ilhas desabitadas no litoral do RJ, tornando-se um importante posto de fiscalização da Baía da Guanabara. No início do século XX, foi utilizada como base de apoio para as obras de construção do Porto do Rio de Janeiro e hoje, encontra-se sob a guarda da Receita Federal do Brasil.

### 3.1.2 O Futuro da Aduana

O perfil eminentemente arrecadatário das Aduanas prevaleceu até início dos anos 90 do século passado, todavia com o aumento significativo do fluxo do comércio internacional de bens e de pessoas nas últimas duas décadas, surgem novos desafios para as Aduanas. O papel da Aduana como regulador econômico, além de incluir o caráter arrecadatário, passa a abranger os regimes aduaneiros especiais, essenciais para o desenvolvimento econômico e para a defesa comercial do país.

A Aduana também é responsável pela garantia da segurança pública, atuando no combate às fraudes aduaneiras, à lavagem de dinheiro, ao terrorismo e ao contrabando de armas, de munições e de drogas (Fig.13). Papel significativo também diz respeito à proteção da sociedade, por meio do exercício do controle das mercadorias (saúde pública, meio ambiente), defesa do patrimônio histórico e cultural nacional, garantia da sanidade animal e vegetal de alimentos, pela defesa do consumidor e pela proteção da fauna e flora. Por fim, as relações internacionais ganham destaque, pela integração econômica, pelo acesso a mercados, pelo controle de mercadorias admitidas com benefícios previstos em acordos comerciais e pela cooperação internacional com administrações aduaneiras estrangeiras.



Figura 13 – Controle Aduaneiro e Combate à Corrupção  
Fonte: Subsecretaria de Aduana e Relações Internacionais - SUARI (Intranet RFB)

### 3.1.2.1 Dia Internacional das Aduanas

No dia 26 de janeiro comemora-se no mundo todo o “Dia Internacional das Aduanas”, em menção à data da realização da primeira sessão, em 1953, do Conselho de Cooperação Aduaneira da Organização Mundial de Aduanas (OMA).

A importância da Aduana pode ser vista por meio dos resultados alcançados nos últimos anos tanto na esfera do combate ao contrabando, ao descaminho e à pirataria, como nas ações visando a facilitação do comércio reforçam o engajamento da Receita Federal com os objetivos de resultados descritos em seu Mapa Estratégico<sup>66</sup>: “contribuir para a melhoria do ambiente de negócios e da competitividade do país por meio da simplificação tributária e aduaneira e da prestação de melhores serviços à sociedade” e “garantir segurança e agilidade no fluxo internacional de bens, mercadorias e viajantes, com atuação tempestiva e eficaz no combate ao ilícito aduaneiro, e promover a redução do tempo total de permanência dos bens e mercadorias lícitos nos portos, aeroportos e pontos de fronteira e mais facilidade e previsibilidade aos operadores de comércio exterior no cumprimento de suas obrigações aduaneiras”.

No combate ao contrabando, ao descaminho e à pirataria, destacam-se: a) reorganização da área de vigilância e repressão aduaneira, com a criação da Coordenação-Geral de Vigilância e Repressão, aperfeiçoando os processos de gestão dessa atividade para maior eficácia e eficiência; b) implementação de sistema eletrônico de controle e de despacho aduaneiro de encomendas postais permitindo maior efetividade no combate ao contrabando e ao descaminho nessa modalidade de operação que vem crescendo rapidamente como resultado da expansão do comércio eletrônico. Por intermédio desse sistema, 100% das remessas passaram a ser processadas eletronicamente, permitindo o cálculo automático dos tributos, a seleção para fiscalização baseada em gestão de risco e a liberação automática de remessas não selecionadas, trazendo maior agilidade e segurança na passagem das remessas; c) recorde anual de apreensão de mercadorias, drogas e cigarros: em 2017, a Receita Federal apreendeu R\$ 2,3 bilhões, contra R\$ 2,1 bilhões em 2016, com um crescimento de 9,46%; as apreensões de cigarros cresceram 11,16%; as de drogas 122,4%, (Fig. 14).

	2016	2017	Varição
<b>Mercadorias</b>	<b>R\$ 2.102.350.352,61</b>	<b>R\$ 2.301.135.539,43</b>	<b>+9,46%</b>
<b>Cigarros</b>	<b>199.668.027 maços</b>	<b>221.955.401 maços</b>	<b>+11,16%</b>
<b>Drogas</b>	<b>20,5 ton</b>	<b>45,7 ton</b>	<b>+122,40%</b>

Figura 14 – Mercadorias contrabandeadas – Período 2016/2017

Fonte: Relatório de Gestão RFB 2016-2017 (Fonte: Intranet RFB)

<sup>66</sup> Mapa Estratégico da RFB: Disponível na intranet da RFB e disponibilizado no ANEXO-A desse documento. Acesso em 05.03.2017.

Algumas iniciativas vêm corroborando para a melhoria das ações realizadas pela Aduana Brasileira visando a melhoria da facilitação do comércio que também é impactado com as ações voltadas para o combate aos crimes de contrabando e descaminho:

- a) Implementação da nova Declaração Única de Exportação – DUE totalmente integrada à Nota Fiscal eletrônica, permitindo eliminar dezenas de informações redundantes, simplificar e agilizar o processo de despacho aduaneiro de exportação;
- b) Implementação do módulo de Controle de Carga e Trânsito (CCT) na exportação que integrou o processo de despacho de exportação e as correspondentes movimentações de carga até o embarque ou a transposição de fronteira, reduzindo tempos, custos e melhorando o próprio controle aduaneiro do processo;
- c) Reforma do arcabouço normativo dos processos de exportação e de importação de remessas por meio dos Correios e das empresas de *courier*, que permitiu dissociar o regime tributário antes associado à importação das remessas (Regime de Tributação Simplificada – RTS) do modal expresso, a retirada de barreiras que limitavam seu uso e a ampliação de limites, o que amplia o acesso das empresas ao comércio exterior, em especial das de menor porte, que têm maior dificuldade de acesso a mercados externos;
- d) Implantação do Despacho sobre Águas para empresas certificadas como Operador Econômico Autorizado - OEA, nova modalidade de importação que permite o registro de declarações de importação (DI) de forma antecipada, antes da chegada da carga no Brasil. As declarações dessa modalidade de importação serão parametrizadas para canal de conferência aduaneira logo após o seu registro. Assim, as mercadorias objeto de DI parametrizada para o canal verde estarão disponíveis para retirada, pelo importador, tão logo sejam descarregadas;
- e) Conclusão da implementação do Programa Brasileiro do OEA, que hoje já incorpora 175 empresas habilitadas, as quais representaram, em 2017, 14,46% do volume total de comércio exterior (quantidade de declarações de importação e exportação). Também houve avanço na implantação do projeto-piloto do OEA Integrado com o Ministério da Agricultura, além de discussões com outros órgãos, como o Exército e Anvisa, o que estenderá os benefícios do programa aos procedimentos dos outros anuentes.

### **3.2 Estrutura Organizacional da RFB**

A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) é órgão específico singular da estrutura do Ministério da Fazenda. Ela 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.

Além de atuar no combate e na prevenção aos ilícitos fiscais e aduaneiros como sonegação fiscal, contrabando, descaminho, pirataria, fraude comercial, tráfico de drogas e de animais em extinção e outros delitos relacionados ao comércio internacional, a RFB também auxilia o Poder Executivo Federal na formulação da política tributária.

De acordo com o Art. 1º, do novo Regimento Interno, Portaria nº 430, de 09 de outubro de 2017, dentre as finalidades da Secretaria da Receita Federal do Brasil que têm impacto nas atividades da Administração Aduaneira, destacam-se:

- a) promover atividades de cooperação e integração entre as administrações tributárias do País, entre o fisco e o contribuinte e de educação fiscal, além de preparar e divulgar informações tributárias e aduaneiras;
- b) celebrar convênios com órgãos e entidades da Administração Pública e entidades de direito público ou privado, para permuta de informações, racionalização de atividades, desenvolvimento de sistemas compartilhados e realização de operações conjuntas;
- c) negociar e participar da implementação de acordos, tratados e convênios internacionais cujo objeto seja relativo a matéria tributária e aduaneira;
- d) dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar os serviços de administração, fiscalização e controle aduaneiros, inclusive quanto ao alfandegamento de áreas e recintos;
- e) planejar, coordenar e executar as atividades de repressão ao contrabando, ao descaminho, à contrafação e pirataria, ao tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins, ao tráfico internacional de arma de fogo e à lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, observada a competência específica de outros órgãos;
- f) administrar, controlar, avaliar e normatizar o Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) e, no âmbito deste, o Portal Único de Comércio Exterior, ressalvadas as competências de outros órgãos;
- g) articular-se com órgãos, entidades e organismos nacionais, internacionais e estrangeiros que atuem no campo econômico-tributário, econômico-previdenciário e de comércio exterior, para realização de estudos, conferências técnicas, congressos e eventos semelhantes; e
- h) orientar, supervisionar e coordenar as atividades de produção e disseminação de informações estratégicas na área de sua competência, em especial aquelas destinadas ao gerenciamento de riscos ou à utilização por órgãos e entidades participantes de operações conjuntas, que visem à qualidade e à fidedignidade das informações, à prevenção e ao combate a fraudes e práticas delituosas, no âmbito da administração tributária federal e aduaneira.

A Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB exerce suas atividades em todo o território nacional por meio de uma estrutura organizacional hierárquica e funcional, delineada em dois grupos estratégicos: Unidades Centrais e Unidades Descentralizadas.

As Unidades Centrais da RFB são compostas pelas Unidades de Assessoramento Direto e pelas Unidades de Atividades Específicas, localizadas predominantemente em Brasília/DF. Nestas áreas são desenvolvidas atividades normativas, de supervisão e de planejamento, com subordinação direta ao Secretário da RFB.

As Unidades Descentralizadas são compostas por unidades regionais e locais, distribuídas e organizadas geograficamente por todo o país, a fim de desempenhar funções táticas e operacionais, sob o acompanhamento das Unidades Centrais.

É uma estrutura basicamente funcional, com comando central. O núcleo estratégico da RFB está sediado em Brasília. É composto pelo secretário, secretário-adjunto, subsecretários e por uma estrutura técnica de assessoramento.

As Subsecretarias, compostas por Coordenações-Gerais e demais subunidades, são responsáveis pela gestão de um macro conjunto de atividades como: arrecadação e atendimento (Subsecretaria de Arrecadação, Cadastro e Atendimento – Suara); tributação e contencioso (Subsecretaria de Tributação e Contencioso – Sutri); fiscalização (Subsecretaria de Fiscalização – Sufis); aduana e relações internacionais (Subsecretaria de Aduana e Relações Internacionais – Suari); pessoas, tecnologia e orçamento/logística (Subsecretaria de Gestão Corporativa – Sucor).

As Superintendências Regionais, subordinadas ao Secretário da RFB, representam o nível tático<sup>67</sup> da organização e são responsáveis pela gestão de todas as atividades, no seu âmbito de atuação, que dizem respeito às funções anteriormente mencionadas, em relação à estrutura central. Estas funções são replicadas nas regiões. São responsáveis, ainda, pela supervisão das unidades sob sua jurisdição.

As Delegacias/Inspetorias e unidades subordinadas representam o nível operacional e, efetivamente, executam as atividades inerentes à arrecadação, controle e recuperação de créditos, atendimento ao contribuinte, fiscalização, controle aduaneiro, entre outras. As delegacias e inspetorias são subordinadas às Superintendências.

Tendo em vista sua atuação nacional, a RFB está distribuída geograficamente e organizada por meio de Regiões Fiscais, composta por uma ou mais unidades da Federação (Fig.15).

---

<sup>67</sup> Ao se comentar sobre níveis tático e operacional, deve-se observar que para a Administração Pública o nível tático corresponde ao nível operacional das Organizações Militares e o nível operacional da Administração Pública corresponde ao nível tático das Organizações Militares.



Figura 15 – Regiões Fiscais da RFB  
 Fonte: Estrutura Organizacional (Intranet RFB)

Dentre as Coordenações-Gerais, para o referido trabalho, é importante ressaltar o papel que a Coordenação Geral de Pesquisa e Investigação (Copei) desempenha no combate aos crimes contra a ordem tributária, às fraudes aduaneiras, à corrupção e à lavagem de dinheiro (Fig.16).

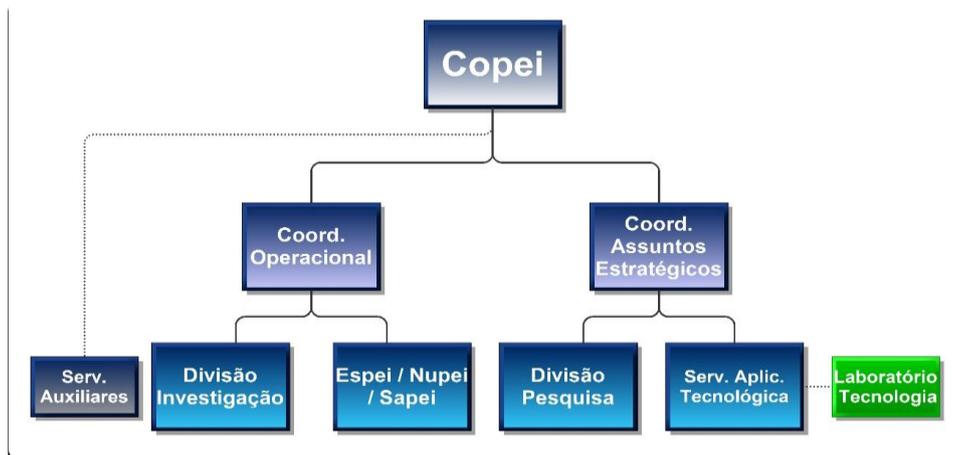


Figura 16 – Organograma Copei  
 Fonte: Portal de Gestão – Estrutura Organizacional (Fonte: Regimento Interno - Intranet RFB)

Partindo de um contexto em que tais ilícitos são comumente praticados por grandes grupos criminosos, observa-se que a RFB desempenha nos dias atuais um papel importantíssimo no esforço do Estado para combater o crime organizado, convindo aqui destacar o perfeito alinhamento da instituição com a estratégia do Governo Federal de investir na criação e na otimização de áreas de inteligência dos diversos órgãos empenhados em tal missão.

No âmbito da RFB, a Copei é o órgão responsável pelas atividades de inteligência fiscal, e segundo o art. 42 do Regimento Interno da RFB possui as seguintes atribuições:

I - inteligência fiscal, especialmente no combate a crimes, fraudes e ilícitos tributários e aduaneiros, à lavagem e ocultação de bens, direitos e valores, ao terrorismo e seu financiamento, ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e a qualquer outro ilícito praticado contra a Administração Pública Federal, ou em detrimento da Fazenda Nacional, inclusive aqueles que concorram para sua consumação;

II - investigação conjunta com outros órgãos visando a coibir a prática dos crimes, fraudes e ilícitos mencionados no inciso I, ressalvadas as competências das demais áreas da RFB; e

III - de representação da RFB nos sistemas, órgãos, comissões, conselhos e agências ligados à atividade de inteligência.

A atividade de Inteligência é o exercício permanente de ações especializadas orientadas para obtenção de dados, produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento de autoridades governamentais, nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução e o acompanhamento das políticas de Estado. Engloba, também, a salvaguarda de dados, conhecimentos, áreas, pessoas e meios de interesse da sociedade e do Estado. Possui aplicações: defesa nacional, estratégia governamental, segurança pública, concorrência empresarial e investigação fiscal.

Essa Coordenação possui em cada uma das Regiões Fiscais, Escritórios de Pesquisa e Investigação (Espei) e/ou Núcleos de Pesquisa e Investigação (Nupei) que atuam como desdobramento das diretrizes da Copei.

### **3.2.1 Estrutura Organizacional da Aduana Brasileira**

Antes de ser exposta a estrutura organizacional da Aduana, é interessante apresentar suas duas grandes áreas de atuação: Comércio internacional e vigilância e repressão. Conforme apresentado na Fig.17, ambas se interconectam já que a segunda, apesar de não ter como foco principal a arrecadação de tributos, sua função extrafiscal fornece condições para que as operações comerciais se realizem dentro dos aspectos legais pertinentes.

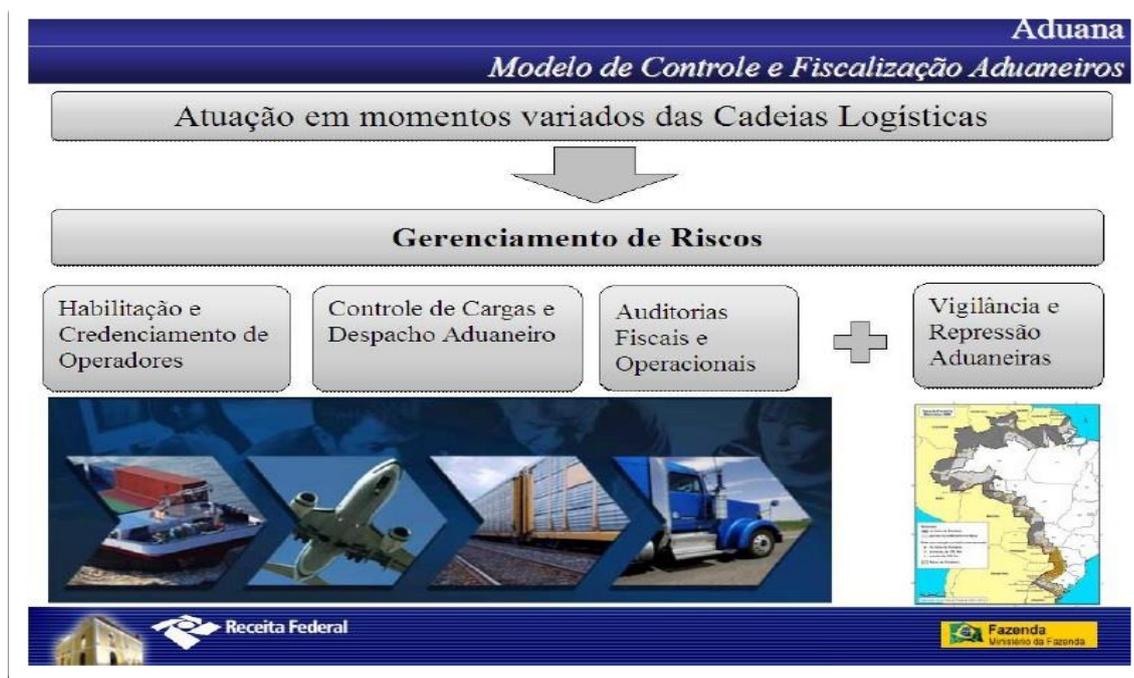


Figura 17 – Modelo de Controle e Fiscalização Aduaneiros  
 Fonte: Subsecretaria Aduana e Relações Internacionais (Intranet RFB)

A apresentação da estrutura organizacional da Aduana na referida pesquisa, é importante, tendo em vista que, por ser um órgão cuja participação ainda é incipiente em operações realizadas com outras organizações, acredita-se que o conhecimento de sua estrutura e de seus processos de trabalho venham a contribuir com pesquisas futuras que tenham como foco a inserção da Aduana em um cenário mais amplo de combate aos crimes transfronteiriços.

### 3.2.1.1 Subsecretaria de Aduana e Relações Internacionais (SUARI)

Na estrutura organizacional a Administração Aduaneira, de acordo com o Art. 137 da Portaria MF nº 430, de 9 de outubro de 2017, que aprovou o novo Regimento Interno da RFB, é representada pela Subsecretaria de Aduana e Relações Internacionais (Suari) que é um órgão de atividade específica da estrutura da Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, sendo responsável pelo planejamento, coordenação e supervisão das atividades relacionadas ao controle aduaneiro; ao combate ao contrabando, descaminho e outros ilícitos tributários e aduaneiros; além de outras atividades diretamente relacionadas à melhoria da infraestrutura aduaneira e aquelas relacionadas às relações internacionais.

A estrutura organizacional da RFB está representada no art. 2º do Anexo I da referida Portaria, onde a Suari passa a ser representada por quatro Coordenações: Coordenação Especial de Infraestrutura e Técnica Aduaneira (Cotad); Coordenação Geral de Administração Aduaneira (Coana); Coordenação Geral de Combate ao Contrabando e Descaminho (Corep) e Coordenação Geral de Relações Internacionais (Corin). Observa-se a importância que passa a ser dada para as

operações de combate ao contrabando e descaminho, que deixa de ser tratada como uma simples Divisão da Coana para assumir um papel mais relevante de coordenação.

Além disso, o novo Regimento Interno da RFB apresenta a criação de uma Delegacia Especial da Receita Federal de Comércio Exterior (Decex) localizada no Rio de Janeiro. Tal fato fortalece as ações de combate ao contrabando e descaminho, tendo em vista que dentre suas atribuições está o gerenciamento de riscos aduaneiros.

Os principais processos de trabalho onde a Suari atua fortemente, representados na Cadeia de Valor da RFB, são os relacionados à fiscalização ao combate de ilícitos tributários e aduaneiros e à administração aduaneira.

Em seguida, serão abordadas algumas das principais atribuições daquelas Coordenações que compõem a Suari e cuja atuação impacta nas atividades de vigilância e repressão.

### **3.2.1.1.1 Coordenação-Geral de Administração Aduaneira (Coana)**

A Coordenação-Geral de Administração Aduaneira (Coana), de acordo com o Art. 140 do Anexo I da Portaria MF nº 430, de 09 de outubro de 2017 (novo Regimento Interno da RFB), tem sob sua responsabilidade o desafio de gerenciar os processos de trabalho, relacionados com o controle do fluxo de bens, pessoas e veículos que chegam ao País ou dele saem, propiciando segurança aduaneira e agilidade procedimental necessárias para o fortalecimento do comércio exterior e a proteção da sociedade, a despeito do crescimento constante da corrente de comércio, o qual decorre do processo de inserção competitiva do Brasil no cenário comercial internacional.

As ações vinculadas à Administração Aduaneira da Receita Federal abrangem desde a proteção dos interesses fiscais e financeiros contra a movimentação ilícita de mercadorias, especialmente daquelas consideradas proibidas ou perigosas (contrafeitos, biopirataria, narcóticos, armas) até o controle de viajantes internacionais.

Os procedimentos adotados pela Administração Aduaneira da Receita Federal alinham-se com as melhores práticas internacionais preconizadas pela Convenção Internacional sobre a Simplificação e Harmonização dos Regimes Aduaneiros, firmada em Kyoto, no Japão e observam os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC).

Dentre principais competências da Coana que tem impacto nas atividades realizadas pelas equipes de vigilância e repressão, destacam-se:

- a) o gerenciamento das atividades relativas à administração aduaneira;
- b) a coordenação do relacionamento da RFB com outros órgãos da administração pública e entidades privadas relativamente a matérias de interesse aduaneiro;
- c) o planejamento e a avaliação das atividades, dos recursos e das tecnologias relativos à vigilância e repressão aduaneira;

- d) o assessoramento do Subsecretário de Aduana e Relações Internacionais na formulação e avaliação da política de controle aduaneiro e de integração com outros órgãos governamentais que intervenham no comércio exterior; e
- e) a análise das proposições e estudos de natureza aduaneira apresentados por entidades governamentais, empresariais e sociais.

Com o novo Regimento Interno, a Cofir deixa de existir. Ela era composta por três Divisões e uma Gerência: Divisão de Vigilância e Repressão ao Contrabando e Descaminho - Direp; Divisão de Fiscalização Aduaneira - Difia; Divisão de Operações Aéreas - Dioar; e Gerência de Fiscalização e Controle de Intervenientes - Gefin.

E a Coana, de acordo com o Art.2º do Anexo I da referida Portaria passa a ser composta pela Coordenação Operacional Aduaneira (Copad), Coordenação de Controle de Intervenientes no Comércio Exterior (Coint), Centro Nacional de Gestão de Riscos Aduaneiros (Cerad) e duas Seções de Apoio. A Divisão de Vigilância e Repressão ao Contrabando e Descaminho (Direp) é transferida para uma Coordenação própria, criada para o combate ao contrabando e descaminho (Corep).

#### **3.2.1.1.1.1 Centro Nacional de Gestão de Riscos Aduaneiros (CERAD)**

O Cerad<sup>68</sup>, é responsável pelo estudo e definição de perfis de risco que implementam os diversos monitoramentos nacionais, visando a obter uma uniformidade no controle aduaneiro em todo país.

Tem como objetivos a formação de inteligência corporativa; a facilitação da comunicação estratégica; a elevação da percepção de risco e da presença fiscal na área aduaneira; a redução dos procedimentos que consomem tempo e recursos (padronização e simplificação); e a execução do controle aduaneiro com maior segurança e agilidade.

Tem dentre suas principais diretrizes: a condução de estudos técnicos, visando a identificação de áreas de risco específicas; o desenvolvimento de sistemas e ferramentas informatizados para apoio às atividades de análise de risco aduaneiro; o aperfeiçoamento e a gestão das rotinas automatizadas de seleção; a avaliação dos resultados obtidos; a condução de estudos e pesquisas; o acompanhamento das ações em curso; e o gerenciamento do intercâmbio internacional de informações com vistas à caracterização de situações de fraude.

Percebe-se que o Cerad, por meio do uso mais intensivo da tecnologia, possibilita a análise de novos perfis de risco aduaneiro bem como a decisão estratégica do momento de atuação no controle das mercadorias transacionadas no comércio internacional. Com isso, o aprimoramento da seleção nacional, evidenciado pelo crescimento do número de perfis de risco implementados, possibilita uma

---

<sup>68</sup> Informações sobre o Centro Nacional de Gestão de Riscos Aduaneiros. Disponível em: <[www.fncp.org.br/.../relatorio\\_anual\\_atividades2015-cerad-resexecexterno.pdf](http://www.fncp.org.br/.../relatorio_anual_atividades2015-cerad-resexecexterno.pdf)>. Acesso em 02 set.2016.

melhor alocação dos recursos públicos na medida em que os esforços da fiscalização são direcionados para as operações que apresentam maior indícios de irregularidades.

### **3.2.1.1.2 Coordenação-Geral de Combate ao Contrabando e Descaminho (Corep)**

A nova Coordenação-Geral de Combate ao Contrabando e Descaminho (Corep), de acordo com o Art.2º do Anexo I da referida Portaria nº 430, de 09 de outubro de 2017, é composta pela Coordenação Operacional de Vigilância e Repressão ao Contrabando e Descaminho (Coper), pelo Centro Nacional de Operações Aéreas (Ceoar), pelo Centro Nacional de Cães de Faro (CN-K9) e por uma Seção de Apoio.

A Corep, de acordo com o Art. 151 do Anexo I da referida Portaria, tem como competência o gerenciamento das atividades relativas ao combate ao contrabando, ao descaminho e a outros ilícitos transfronteiriços conexos.

A Coper, ainda de acordo com o Art. 2º do Anexo I da referida Portaria, por sua vez, é composta pela Divisão de Recursos Tecnológicos e Operacionais (Direo); pela Divisão de Vigilância e Repressão ao Contrabando e Descaminho (Direp) e pela Divisão de Gestão de Riscos para Vigilância e Repressão ao Contrabando e Descaminho (Digre).

A Coper tem como competências o gerenciamento das atividades relativas ao combate ao contrabando, ao descaminho e outros ilícitos transfronteiriços e, em especial aqueles relacionados às operações de vigilância e repressão; à gestão de riscos para a vigilância e repressão; e à administração de recursos tecnológicos e operacionais para a vigilância e repressão, observadas, no que couber, as diretrizes estabelecidas pela Cotec.

Já a Divisão de Vigilância e Repressão ao Contrabando e Descaminho (Direp) da Corep, de acordo com o art. 152 do Anexo I, torna-se responsável pelo gerenciamento e pela execução das atividades relativas às operações de vigilância e repressão, para combater o contrabando, o descaminho e outros ilícitos transfronteiriços conexos.

De acordo com o art 154 do Anexo I da mesma Portaria, o Centro Nacional de Operações Aéreas (Ceoar) assume o gerenciamento e a execução das atividades relativas às operações aéreas; e o Centro Nacional de Cães de Faro (CNK9), de acordo com o Art. 157, é o responsável pelo gerenciamento e execução das as atividades de cães de faro (Fig. 18).

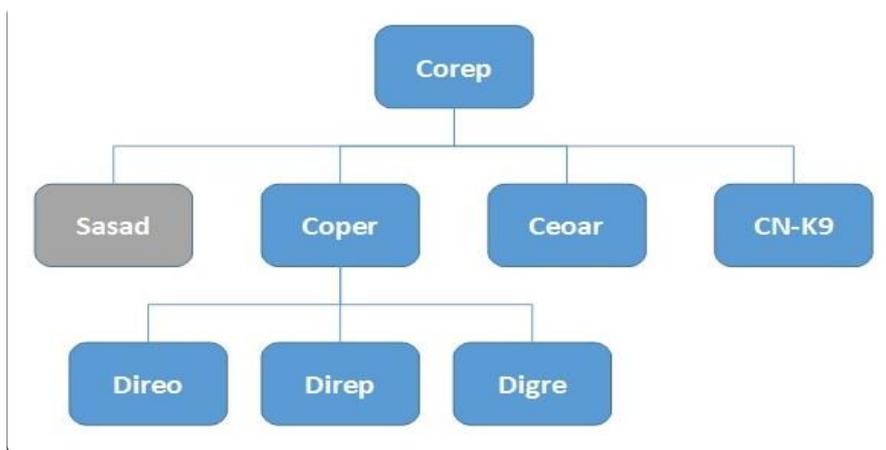


Figura 18 – Organograma COREP

Fonte: Portal de Gestão – Estrutura Organizacional (Fonte: Regimento Interno - Intranet RFB)

Para complementar, deve-se observar que as Divisões de Vigilância e Repressão ao Contrabando e Descaminho (Direp) das Superintendências, têm entre suas competências, nas respectivas Regiões Fiscais, gerir e executar as atividades relativas ao combate ao contrabando, ao descaminho e a outros ilícitos tributários e aduaneiros, em especial: às operações de vigilância e repressão; à gestão de risco para a vigilância e repressão; e à administração de recursos tecnológicos e operacionais para a vigilância e repressão, observadas, no que couber, as diretrizes definidas pela Cotec (Fig.19).

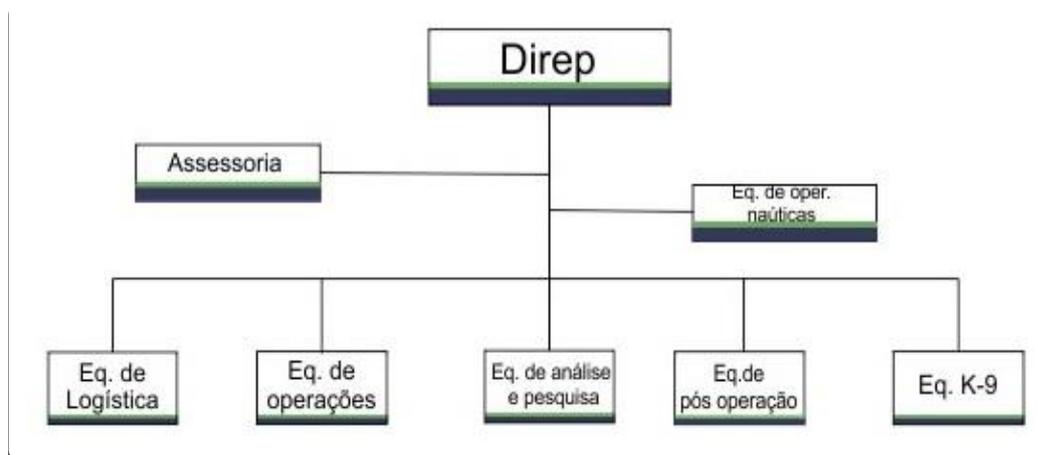


Figura 19 – Organograma DIREP (7ªRF)

Fonte: Portal de Gestão – Estrutura Organizacional (Fonte: Regimento Interno - Intranet RFB)

### 3.3 Jurisdição

A Aduana Brasileira tem jurisdição em todo o território aduaneiro, que, de acordo com o art. 2º do Decreto nº 6.759, de 05 de fevereiro de 2009 – Regulamento Aduaneiro, compreende todo o território nacional e abrange as chamadas zonas primária e secundária<sup>69</sup>, tendo como campo de

<sup>69</sup> As zonas primárias compreendem as áreas ocupadas pelos portos, aeroportos e pontos de fronteira alfandegados, ou seja, áreas de carga ou descarga de mercadorias e desembarque de passageiros procedentes do exterior. A zona

atuação as atividades de controle aduaneiro de veículos; de fiscalização dos tributos devidos na importação e na exportação; de concessão e controle de regimes aduaneiros especiais; de despacho de importação e de exportação; de mercadorias provenientes de naufrágio e outros acidentes; mercadorias abandonadas; tráfego postal; tráfego de cabotagem e revisão aduaneira.

Segundo o art. 4º e parágrafos do referido documento, o Ministro de Estado da Fazenda poderá demarcar, na orla marítima ou na faixa de fronteira, zonas de vigilância aduaneira, nas quais a permanência de mercadorias ou a sua circulação e a de veículos, pessoas ou animais ficarão sujeitas às exigências fiscais, proibições e restrições que forem estabelecidas. Tal ato que fizer a demarcação da zona de vigilância aduaneira poderá:

- I - ser geral em relação à orla marítima ou à faixa de fronteira, ou específico em relação a determinados segmentos delas;
- II - estabelecer medidas específicas para determinado local; e
- III - ter vigência temporária.

Na orla marítima, a demarcação da zona de vigilância aduaneira levará em conta, além de outras circunstâncias de interesse fiscal, a existência de portos ou ancoradouros naturais, propícios à realização de operações clandestinas de carga e descarga de mercadorias.

Segundo o art. 5º do Regulamento Aduaneiro, os portos, aeroportos e pontos de fronteira serão alfandegados por ato declaratório da autoridade aduaneira competente, para que neles possam, sob controle aduaneiro:

- I - estacionar ou transitar veículos procedentes do exterior ou a ele destinados;
- II - ser efetuadas operações de carga, descarga, armazenagem ou passagem de mercadorias procedentes do exterior ou a ele destinadas; e
- III - embarcar, desembarcar ou transitar viajantes procedentes do exterior ou a ele destinados.

O alfandegamento de portos, aeroportos ou pontos de fronteira, de acordo com o Art. 6º, será precedido da respectiva habilitação ao tráfego internacional pelas autoridades competentes em matéria de transporte. Ao iniciar o processo de habilitação de que trata o caput, a autoridade competente notificará a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

O ato que declarar o alfandegamento estabelecerá as operações aduaneiras autorizadas e os termos, limites e condições para sua execução. Somente nos portos, aeroportos e pontos de fronteira alfandegados poderá efetuar-se a entrada ou a saída de mercadorias procedentes do exterior ou a ele destinadas.

Na fronteira terrestre existem 34 pontos de fronteira alfandegados com os 10 países vizinhos da América do Sul. Na orla marítima e nos rios brasileiros, foram estabelecidos 38 portos

---

secundária é o restante do território nacional, incluindo-se as águas territoriais e o espaço aéreo. Informações sobre a Receita Federal. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em 08 set.2016

alfandegados. Considerando sua extensão territorial, 41 aeroportos foram alfandegados para operar internacionalmente. Nesses lugares, chegam do exterior, ou para ele saem veículos, mercadorias e objetos postais. Mas esses números não representam ainda todos os locais de presença e de controle aduaneiros da RFB. Há também centenas de instalações portuárias de cargas conectadas aos portos referidos, dezenas de recintos interiores de armazenagem (Portos Secos e Centros Logísticos Industriais Aduaneiros - Clias), e vários centros de distribuição de remessas postais entre outros locais e recintos alfandegados<sup>70</sup>. Além desses locais, a Receita Federal por meio de sua fiscalização e de suas ações de vigilância e repressão aduaneiras atua em todo o território nacional. Para fazê-lo, conta com uma diversificada estrutura de Alfândegas, Inspetorias, Delegacias e Superintendências Regionais.

Segundo o art. 237 da Constituição Federal, o exercício da administração aduaneira compreende a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, em todo o território aduaneiro.

Segundo o art. 17 do Regulamento Aduaneiro, nas áreas de portos, aeroportos, pontos de fronteira e recintos alfandegados, bem como em outras áreas nas quais se autorize carga e descarga de mercadorias, ou embarque e desembarque de viajante, procedentes do exterior ou a ele destinados, a autoridade aduaneira tem precedência sobre as demais que ali exerçam suas atribuições. Tal precedência implica:

I - a obrigação, por parte das demais autoridades, de prestar auxílio imediato, sempre que requisitado pela autoridade aduaneira, disponibilizando pessoas, equipamentos ou instalações necessários à ação fiscal; e

II - a competência da autoridade aduaneira, sem prejuízo das atribuições de outras autoridades, para disciplinar a entrada, a permanência, a movimentação e a saída de pessoas, veículos, unidades de carga e mercadorias nos locais referidos no caput, no que interessar à Fazenda Nacional.

O disposto nesse artigo aplica-se igualmente à zona de vigilância aduaneira, devendo as demais autoridades prestar à autoridade aduaneira a colaboração que for solicitada.

Em relação aos veículos marítimos, segundo o art. 42 do referido Regulamento, os transportadores, bem como os agentes autorizados de embarcações procedentes do exterior, deverão informar à autoridade aduaneira dos portos de atracação, na forma e com a antecedência mínima estabelecidas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, a hora estimada de sua chegada, a sua procedência, o seu destino e, se for o caso, a quantidade de passageiros.

O responsável pelo veículo deverá apresentar também as declarações de bagagens dos viajantes, se exigidas pelas normas específicas, e a lista dos pertences da tripulação, como tais

---

<sup>70</sup> Informações sobre a Aduana. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em 08 set.2016.

entendidos os bens e objetos de uso pessoal componentes de sua bagagem. Nos portos seguintes ao primeiro de entrada, será ainda exigido o passe de saída do porto da escala anterior.

O responsável por embarcação de recreio, aeronave particular ou veículo de competição que entrar no País por seus próprios meios deverá apresentar-se à unidade aduaneira do local habilitado de entrada, no prazo de vinte e quatro horas, para a adoção dos procedimentos aduaneiros pertinentes

No exercício de suas atribuições, a autoridade aduaneira terá livre acesso a quaisquer dependências do porto e às embarcações, atracadas ou não; e aos locais onde se encontrem mercadorias procedentes do exterior ou a ele destinadas. Para desempenho das atribuições referidas no caput, a autoridade aduaneira poderá requisitar papéis, livros e outros documentos, bem como o apoio de força pública federal, estadual ou municipal, quando julgar necessário<sup>71</sup>.

O controle aduaneiro<sup>72</sup> precede à fiscalização aduaneira no sentido de que objetiva garantir as condições de efetividade da fiscalização. São de responsabilidade do controle aduaneiro: a habilitação de pessoas (ex: importadores, exportadores, transportadores internacionais, depositários, agentes de carga) para atuar no comércio exterior; atos de alfandegamento de áreas e recintos de zona primária e/ou de recintos de zona secundária (ex: portos secos, instalações da Empresa de Correios e Telégrafos, recintos de exposição); o controle sobre veículos e cargas procedentes do exterior ou a ele destinados; o controle sobre os bens trazidos por viajantes, e das remessas e encomendas internacionais; a inspeção de sistemas informatizados das pessoas sujeitas ao controle aduaneiro para fins de alfandegamento ou para fruição de regimes aduaneiros especiais.

A fiscalização aduaneira<sup>73</sup> assume além das responsabilidades relacionadas às operações de comércio exterior (importação, exportação ou trânsito internacional de mercadorias), outras modalidades que incluem a vigilância e repressão aduaneiras e a fiscalização pós-despacho aduaneiro, que executa novas verificações sobre as declarações após o desembarço das mercadorias, podendo ocorrer na forma de “revisão aduaneira” – quando o procedimento se restringe à análise das informações da própria declaração – ou na forma de “auditoria externa”, quando requer informações adicionais do sujeito passivo, auditoria contábil ou a inspeção física de estoques, instalações comerciais e industriais.

### **3.4 Gestão Estratégica da RFB (Ciclo 2016-2019)**

O Planejamento Estratégico da Receita Federal é elaborado a partir da reunião das informações de várias fontes, tais como os resultados de pesquisas de imagem e satisfação quanto à Receita Federal, diagnóstico organizacional, avaliação dos processos de trabalho da Receita Federal

---

<sup>71</sup> Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, art.36, §2º. Dispõe sobre o regime jurídico de exploração dos portos organizados e das instalações portuárias.

<sup>72</sup> Informações sobre a Aduana. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em 12 set.2016.

<sup>73</sup> Informações sobre a Aduana. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>.

e cenários prospectivos.

Os Referenciais Estratégicos (Missão, Visão de Futuro e Valores) são elementos que compõem e fundamentam o planejamento estratégico da Receita Federal.

Os Mapas Estratégicos da Receita Federal têm sua construção baseada na Cadeia de Valor e representa o modo como o órgão pretende cumprir sua Missão e alcançar sua Visão de Futuro. Após análise do nível de criticidade dos processos de trabalho, foram identificados os maiores desafios que deveriam ser superados, o que deu origem às escolhas estratégicas.

### **3.4.1 Estratégia RFB**

Em 2014, iniciou-se a construção da Estratégia da RFB para o ciclo 2016-2019. O trabalho foi dividido em quatro etapas distintas:

Análise – realização de um diagnóstico interno e externo da atuação da RFB;

Escolha – definição dos Objetivos Estratégicos da RFB, bem como dos indicadores e das metas para mensurar e avaliar a execução dos objetivos;

Desdobramento – definição dos projetos e ações que são fundamentais para o alcance e o desempenho almejado da Estratégia; e

Gestão – depois do planejamento e vinculação da estratégia a projetos e ações, iniciou-se a fase da Gestão Estratégica que consiste na execução da Estratégia da organização, monitoramento dos resultados de desempenho e a tomada de ações para melhorar as operações e a estratégia, com base nas novas informações e no aprendizado contínuo.

A Estratégia da RFB para o ciclo 2016-2019 foi aprovada pela Portaria nº 1.749, de 26 de dezembro de 2016, e é composta por: Missão Institucional, Visão de Futuro, Valores e Objetivos Estratégicos.

A Estratégia da RFB demonstra as prioridades da organização para o período de 2016 a 2019, indicando qual é a missão, a visão, os valores e os objetivos estratégicos da instituição.

A cada quatro anos, o órgão promove discussões com participação dos servidores sobre sua missão, visão e estratégias de atuação para alcance dos resultados almejados, utilizando-se a metodologia de gestão estratégica, o Balanced Scorecard – BSC.

Para que haja o alinhamento das discussões estratégicas entre todas as Regiões Fiscais, a RFB utiliza a demonstração gráfica do produto final dessas discussões traduzidas em seu Mapa Estratégico.

#### **3.4.1.1 Mapa Estratégico**

Todos os elementos que compõem a Estratégia da RFB estão apresentados graficamente no Mapa Estratégico, segundo a Portaria RFB nº 1940, de 17 de abril de 2017, que pode ser entendido

como a representação visual da estratégia da organização, apresentando os objetivos estratégicos da mesma, procurando evidenciar os desafios que a instituição tem que concretizar para cumprir sua missão e alcançar sua visão de futuro.

Ele é estruturado por meio de conjuntos de objetivos estratégicos distribuídos sob perspectivas e pode ser entendido como uma relação de causa e efeito entre os objetivos estratégicos distribuídos de acordo com as perspectivas.

As perspectivas formam conjuntos de pontos de vistas ou o conjunto de componentes-chave que direcionam a execução da estratégia. Cada perspectiva possui um conjunto de objetivos e o conjunto de perspectivas fornece uma visão mais ampla da estratégia da organização.

Há 3 níveis ou perspectivas:

- a) Perspectiva de Resultado – reúne os Objetivos Estratégicos finais da instituição, os quais são relacionados com a Visão;
- b) Perspectiva de Processos Internos – reúne os Objetivos Estratégicos relacionados aos macroprocessos finalísticos da instituição (arrecadação, fiscalização, tributação, aduana e relacionamento com a sociedade);
- c) Perspectiva de Gestão e Suporte (pessoas e recursos) – reúne os Objetivos Estratégicos relacionados ao aprimoramento das capacidades da organização para levar a efeito os processos finalísticos.

O Mapa Estratégico (ANEXO A) apresenta também a Missão, Visão e os Valores da RFB, a saber: Missão: “Exercer a administração tributária e aduaneira com justiça fiscal e respeito ao cidadão, em benefício da sociedade”; e a Visão: “Ser uma instituição inovadora, protagonista na simplificação dos sistemas tributário e aduaneiro, reconhecido pela efetividade na gestão tributária e pela segurança e agilidade no comércio exterior, contribuindo para a qualidade do ambiente de negócios e a competitividade do país”; além dos Valores que devem permear toda e qualquer ação realizada - Valores: respeito ao cidadão; integridade; lealdade com a instituição; legalidade; profissionalismo; e transparência.

#### **3.4.1.2 Indicadores Estratégicos**

Para mensurar o alcance dos objetivos estratégicos foram definidos diversos indicadores. Os resultados destes indicadores e suas respectivas avaliações de desempenho são registrados periodicamente, pelas áreas gestoras, no Sistema Integrado de Gestão (SIG) (Fig.20). Tais informações são úteis para a reavaliação dos projetos estratégicos que estão em andamento, assim como para a avaliação dos programas e iniciativas que estão sendo realizados para identificar os principais pontos de melhoria.

**1** Selecionar a categoria do indicador. Estão disponíveis para seleção todos os indicadores estratégicos vinculados aos Mapas Estratégicos 2012-2015 e 2016-2019 e indicadores de processo.

**2** Selecionar o ano de consulta desejado.

**3** Selecionar, se desejar, a área gestora do indicador.

**4** Selecionar o mês de consulta desejado. Indicadores com mensuração mensal retornam resultados para todos os meses do ano. Indicadores com mensuração trimestral retornam resultados para os meses 3, 6, 9 e 12.

**5** Selecionar para quais localidades se deseja visualizar os resultados. Para visualizar resultados nacionais, regionais, locais e de Unidade Central, selecionar opção todos. Para visualizar apenas resultados de uma determinada região, selecionar a Região Fiscal desejada. Para visualizar apenas resultados de Unidade Central, selecionar a unidade desejada.

**6** Especifique as localidades que deseja visualizar. Se no seletor anterior, a opção todos foi selecionada, neste seletor é possível escolher visualizar resultados nacionais, regionais e locais, visualizar apenas resultados nacionais e regionais ou selecionar os resultados de uma unidade específica. Se no seletor anterior, uma região fiscal foi selecionada, neste seletor é possível escolher visualizar os resultados de uma unidade específica da região selecionada.

Objetivo Estratégico	Indicador	Aparição	Ámbito	Meta	Nacional	SRRF01	SRRF02	SRRF03	SRRF04	SRRF05	SRRF06	SRRF07	SRRF08	SRRF09	SRRF10	Recor
01 - Garantir a arrecadação necessária ao Estado, com eficiência e aprimoramento do sistema tributário.	II - Índice de Cumprimento da Meta de Arrecadação	Mensal	100,00		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	
04 - Aumentar a efetividade da cobrança	II - Índice de Crédito Tributário Garantido	Trimestre	21,00		19,34	17,10	16,20	17,50	20,17	20,75	18,75	16,05	19,39	22,20	16,32	
	II - Índice de Efetividade da Cobrança Administrativa Especial	Trimestre	75,83		22,80	1,81	81,79	37,35	44,79	84,58	18,12	15,70	24,80	4,38	1,80	
03 - Ampliar o contato ao contribuinte, ao devedor e à sonegação Fiscal	II - Índice de Efetividade de Combate ao Contribuinte e Devedor	Trimestre	25,10		34,89											
	II - Índice de Presença Fiscal do Contribuinte Adiantado Pós-Despacho	Trimestre	9,83		5,10	1,06	4,70	4,80	7,80	4,80	6,00	4,40	5,00	5,50	4,30	
07 - Ampliar a aplicação da análise de riscos nos controles tributários e aduaneiros	II - Índice de Presença Fiscal Tributária	Mensal	40,00		19,30	32,21	11,61	37,39	59,19	57,77	44,48	36,06	34,64	35,81	52,76	
	II - Índice de RTFP - Quantidade dos autos	Mensal	30,00		37,48	45,21	25,75	48,10	50,13	44,20	27,31	34,79	37,99	37,48	35,14	
	II - Índice de RTFP - Valor dos autos	Mensal	30,00		33,34	50,00	25,11	82,40	66,36	72,67	38,23	10,38	53,69	24,78	24,79	
II - Grau de Eficácia da Análise de Riscos de Conformidade - Despacho de exportação	II - Grau de Eficácia da Análise de Riscos de Conformidade - Despacho de importação	Trimestre	5,84		10,40	17,10	9,90	20,40	4,30	9,70	40,50	9,20	10,00	9,90	13,30	
	II - Grau de Eficácia da Análise de Riscos de Conformidade - Desaparelhamento	Trimestre	33,33		29,20	37,30	35,41	37,81	29,39	59,04	34,44	34,30	30,13	35,20	35,84	
	II - Grau de Eficácia da Análise de Riscos de Conformidade - Tributação	Trimestre	18,29		27,32	26,15	50,47	27,08	24,35	53,70	35,04	22,57	28,12	23,62	33,50	
II - Grau de Eficácia da Análise de Riscos de Conformidade com Direito Creditário	II - Grau de Eficácia da Análise de Riscos de Conformidade com Direito Creditário	Mensal	92,00		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	
	II - Grau de Eficácia da Análise de Riscos de Conformidade com Direito Creditário	Trimestre	7,50		11,50	17,80	81,00	16,60	55,35	8,30	14,50	6,28	11,30	7,13	8,90	

Figura 20 – Painel de Gestão – Indicadores Estratégicos

Fonte: Portal de Gestão – Estrutura Organizacional (Fonte: Regimento Interno - Intranet RFB)

### 3.4.2 Gestão de Processos da RFB

Na RFB, os processos de trabalho estão estruturado a partir da Cadeia de Valor. Ela propicia uma visão de como os processos se relacionam, mitigando a percepção estritamente departamental e hierárquica, evidenciando a necessidade de compartilhamento de informações entre as áreas constituindo-se em instrumento norteador de todo o trabalho de implantação da cultura de Gestão de Processos.

Todo processo em execução precisa ser gerido de alguma forma para que seu desempenho atenda às expectativas de seus clientes e partes interessadas.

O objetivo da implantação da Gestão de Processos na RFB consiste em viabilizar a estruturação, a organização, a mensuração e o gerenciamento da instituição em torno de seus processos de trabalho.

A gestão orientada a processos deve ser conduzida considerando a integração e a articulação com outras disciplinas de gestão utilizadas na RFB, como: o Gerenciamento de Projetos, a Gestão de Riscos e a Gestão de Competências.

Os padrões e ferramentas adotados para Gestão de Processos na RFB envolvem a definição

da notação de representação de processos e a definição dos sistemas de suporte e de modelagem de processos.

A Metodologia de Gestão de Processos proposta para a RFB foi desenvolvida com base nas definições e nos conceitos propostos pelo BPM CBOOK, pelo Modelo de Governança e Operacionalização da Inovação de Gestão no Ministério da Fazenda e pela Metodologia de Transformação de Processos proposta pela Elo Group.

Independentemente do tipo de iniciativa a ser empreendida, o grande objetivo da implantação e disseminação da cultura de Gestão de Processos na RFB consiste em aumentar a capacidade da instituição em prestar melhores serviços aos cidadãos e à sociedade. O foco é prospectar melhorias e inovações que alavanquem o desempenho da organização e estimular a adoção de uma postura crítica e focada em resultados.

### **3.4.2.1 Cadeia de Valor**

Para exercer suas funções plenamente e cumprir seus objetivos institucionais demonstrados no Mapa Estratégico, a Receita Federal do Brasil atua em diversos processos de trabalho, os quais são representados pela Cadeia de Valor (ANEXO B).

A Cadeia de Valor é a representação gráfica de como são organizados e agrupados os processos de trabalho da instituição a fim de que ela cumpra sua missão e gere valor para os seus clientes, que para a RFB são os cidadãos, os contribuintes, a sociedade, o Estado, os parceiros institucionais do órgão, entre outros. Os processos de trabalho são organizados hierarquicamente em níveis.

A Cadeia de Valor da RFB é o principal instrumento na disseminação de uma cultura de gestão orientada a processos na Receita Federal.

A escolha por essa metodologia tem como objetivos a melhoria das análises de desempenho, evolução dos indicadores de desempenho, melhoria da fixação de metas, compartilhamento de melhores práticas e lições aprendidas, obtenção de mais insumos para a tomada de decisão, evolução do processo de orçamentação, elaboração de planos que contribuam para a Estratégia e pró-atividade na reestruturação organizacional.

Os processos de trabalho executados na RFB estão organizados hierarquicamente em níveis. O nível mais alto é representado pelos macroprocessos<sup>74</sup>, os quais podem ser classificados em dois tipos: Macroprocessos Finalísticos e Macroprocessos de Gestão e Suporte.

Os Macroprocessos Finalísticos estão ligados à essência do funcionamento e aos objetivos da organização e representam aqueles processos que efetivamente entregam valor aos clientes

---

<sup>74</sup> Macroprocessos: conjunto de processos que atendem a objetivos relevantes no contexto da missão organizacional consolidando suas linhas de atuação e as formas de enfrentamento das demandas recebidas (JURAN, 1992).

externos da RFB. Os Macroprocessos de Gestão e Suporte são aqueles que, em regra, geram valor aos clientes internos da própria instituição e constituem a base necessária para que os macroprocessos finalísticos possam ser executados.

A visão estratégica dos processos<sup>75</sup> de nível mais alto da organização representada pela Cadeia de Valor, geralmente, não possibilita o gerenciamento efetivo das rotinas de trabalho. Portanto, abaixo dos macroprocessos, encontram-se os processos de primeiro nível da cadeia de valor, que por sua vez são desdobrados em outros níveis até que seja obtido o detalhamento adequado para a realização das atividades operacionais.

A Cadeia de Valor vem sendo tratada como um novo paradigma organizacional da RFB, em paralelo com a estrutura regimental funcional. Gerenciamento e monitoramento de processos de trabalho, trilhas de capacitação, alocação de servidores, gestão do conhecimento e gestão de riscos são algumas das atividades de cunho gerencial que vêm sendo conduzidas nos últimos anos com base na Cadeia de Valor. A própria criação do Mapa Estratégico de 2016-2019 foi baseada na Cadeia de Valor.

A nova Cadeia de Valor da Receita Federal do Brasil é composta pelos macroprocessos e os processos de primeiro nível e seus respectivos desdobramentos. Aqui não serão considerados os desdobramentos para outros níveis, o que será realizado quando da análise dos processos relacionados às ações realizadas pela Equipe de Operações Náuticas, no próximo capítulo.

Os processos de trabalho relacionados à Administração Aduaneira são: Administrar Processos de Importação e Exportação; Controlar Regimes Aduaneiros; Habilitação de Intervenientes; Controlar Encomendas de Bens e Viajantes e; Gerenciar Riscos Operacionais e Aduaneiros.

Os processos de trabalho relacionados à Fiscalização Aduaneira e Vigilância e Repressão são: Realizar Pesquisa e Seleção; Planejar a Execução da Fiscalização e; Executar a Fiscalização Aduaneira. (ANEXO C). Tais processos encontram-se inseridos nos principais processos destacados na Cadeia de Valor.

### **3.4.3 Gestão de Riscos na RFB**

Gerenciamento de Riscos é o processo por meio do qual os riscos são identificados, analisados, avaliados, tratados e monitorados. Ele visa antecipar-se às incertezas para que o gestor possa traçar o melhor caminho em direção aos objetivos da instituição. A Gestão de Riscos melhora a identificação de oportunidades e ameaças, melhora a governança corporativa, estabelece uma base confiável para a tomada de decisão e para o planejamento e auxilia na eficácia e eficiência operacionais e melhoria contínua dos processos de trabalho.

---

<sup>75</sup> Um processo é, portanto, uma ordenação específica das atividades de trabalho no tempo e no espaço, com começo, fim, inputs e outputs claramente identificados; uma estrutura de ação recebidas (JURAN, 1992).

A RFB possui sua Metodologia de Gerenciamento de Riscos, que é aplicada tanto para riscos de processos, projetos e de negócio. Foi elaborada baseada na ISO 31000:2009 e suas diretrizes foram publicadas na Portaria RFB 1.674/2014.

O estudo da política de Gestão de Riscos da RFB permite entender: os princípios a serem observados pelos gestores e demais servidores; os objetivos dessa atividade na RFB; os principais conceitos utilizados no gerenciamento de riscos; as competências das diversas áreas da RFB relativas ao tema; as diretrizes para sua implementação na RFB; o processo de gerenciamento de riscos e a documentação requerida.

A Política de Gestão de Riscos da RFB observará os seguintes princípios: agregar valor e proteger o ambiente corporativo; ser parte integrante dos processos organizacionais; subsidiar a tomada de decisões; abordar explicitamente a incerteza; ser sistemática, estruturada e oportuna; ser baseada nas melhores informações disponíveis; considerar fatores humanos e culturais; ser transparente e inclusiva; ser dinâmica, interativa e capaz de reagir a mudanças e; apoiar a melhoria contínua da organização.

Para fins do trabalho a ser realizado, foram usados alguns conceitos importantes quando da aplicação da metodologia de gestão de riscos para identificação e classificação dos riscos relacionados às atividades aduaneiras (ANEXO D). Essa metodologia quando aplicada ao gerenciamento de riscos permite ao seu executor realizar algumas atividades que vão permitir uma melhor visualização do todo, impactando diretamente no levantamento e na descrição dos riscos.

Inicia-se pelo estabelecimento do contexto, o que vai permitir um aprofundamento sobre onde está inserida a organização, sua área de negócio e os principais processos de trabalho envolvidos. Também é nessa etapa que o executor consegue identificar as partes interessadas, assim como estabelecer os ambientes internos (governança, estrutura organizacional, capacidades, sistemas) e externos (ambiente cultural, social, político e legal) da organização; além de definir os critérios para avaliação em termos de probabilidade de ocorrência e consequência; planejamento da estrutura do trabalho de gerenciamento de riscos; definição do escopo do trabalho de gerenciamento de riscos.

Uma vez estabelecido o contexto onde a organização está inserida, as etapas seguintes são compostas pela identificação, pela análise e pela avaliação dos riscos. Por fim, o monitoramento e a análise crítica vão permitir verificar se as ações de tratamento dos riscos identificados, foram ou não válidas. A última etapa é composta pela comunicação e consulta o que vai melhorar o entendimento que as pessoas têm dos riscos e do processo de gestão de riscos do projeto, garantindo que os participantes estejam cientes de seus respectivos papéis e de suas responsabilidades.

Como produto final da aplicação da gestão de riscos, tem-se a elaboração de uma Matriz de Riscos sobre uma possível cooperação entre a Aduana Brasileira e a Marinha do Brasil (APÊNDICE B) que contém, além dos riscos identificados, informações sobre o processo de trabalho ao qual o

risco está vinculado; a descrição do evento de risco, suas causas e efeitos; em relação ao risco inerente, as avaliações de probabilidade, consequência e nível de risco; em relação ao risco residual, descrição dos respectivos tratamentos e monitoramentos e as avaliações de probabilidade, consequência e nível de risco; em relação ao risco futuro descrição dos tratamentos e dos monitoramentos propostos e as avaliações de probabilidade, consequência e nível de risco previstos caso os tratamentos e monitoramentos propostos sejam implementados, e ponto de controle.

Essa Matriz contém as ações destinadas ao tratamento de riscos negativos que terão os seguintes objetivos: evitar o risco, não iniciando ou descontinuando a atividade que o origina; eliminar o risco, removendo a respectiva fonte causadora; reduzir o risco, implantando controles que diminuam a probabilidade de ocorrência do risco ou suas consequências; aceitar o risco, assumindo-o por escolha consciente e justificada formalmente, podendo implementar sistemática de monitoramento; compartilhar o risco com as partes interessadas; e nos casos de riscos positivos (oportunidades), as ações respectivas terão o objetivo de potencializá-los, com vistas ao seu aproveitamento.

Os níveis de risco a serem considerados para as atividades de Gerenciamento de Riscos na RFB são: baixo, médio, alto e extremo.

Essa metodologia será utilizada quando da análise dos principais riscos que podem comprometer a cooperação entre a Aduana Brasileira e outras organizações que atuam no combate aos crimes de contrabando e descaminho na zona marítima.

#### **3.4.4 Conclusão Parcial**

Este capítulo teve como objetivo apresentar a estrutura da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Ao se propor uma reflexão sobre possível cooperação entre a Aduana Brasileira e a Marinha do Brasil (MB), fez-se necessário um estudo sobre a estrutura organizacional, os processos de trabalho e as metodologias de gestão adotadas pela RFB, como o Mapa Estratégico que define sua Missão, Visão de Futuro e seus principais objetivos estratégicos; e a Cadeia de Valor, a qual apresenta os principais processos de trabalho que uma vez desempenhados corretamente, serão capazes de contribuir para os resultados almejados.

Além disso, a pesquisa sobre a estrutura da RFB permitiu, também, identificar algumas lacunas que precisam ser melhoradas, assim como oportunidades de melhoria que devem ser melhor exploradas para que favoreçam a cooperação interagências.

O estudo das principais metodologias e ferramentas sobre gestão estratégica (Mapa Estratégico, Cadeia de Valor, Gestão de Processos e Gestão de Riscos) adotadas pela RFB foram úteis também para análise do contexto onde a Aduana está inserida, tanto para compreensão de sua estrutura organizacional, suas principais competências gerenciais e de como estão estruturados seus

processos de trabalho; assim como para a identificação dos riscos operacionais, que foram retratados na Matriz de Riscos (APÊNDICE A).

Por meio do estudo dos processos institucionais, foi possível identificar lacunas existentes nos principais processos relacionados à Administração Aduaneira e propor melhorias nos fluxos atuais, com vistas à documentação, padronização de forma a transformar o processo, visando a realização de operações conjuntas entre Aduana e MB.

A análise também permitiu conhecer melhor sua área de atuação; o que se espera da Aduana. Tais informações contribuíram tanto para a elaboração de uma planilha, denominada Matriz de Risco (APÊNDICE B), onde foram abordados os pontos considerados críticos para a segurança nacional – uma das funções da Aduana Brasileira – e que podem ser mitigados por meio da cooperação com a MB; assim como também contribuíram para a elaboração do Plano de Cooperação entre a Aduana e a MB no combate dos crimes transfronteiriços, apresentado no item 5.2.

## **CAPÍTULO 4 – POSSIBILIDADES DE COOPERAÇÃO: ADUANA BRASILEIRA E MARINHA DO BRASIL**

O presente capítulo surge como uma proposta de avaliar as vantagens de uma possível cooperação entre a Aduana Brasileira e a Marinha do Brasil no combate aos crimes transfronteiriços, tanto do ponto de vista tributário como no dos controles administrativos, estabelecendo políticas aduaneiras e monitorando os efeitos produzidos por esses fluxos internacionais. Para a elaboração do Plano de Cooperação que será apresentado no capítulo seguinte, fez-se necessário avaliar o contexto em que está inserido a Aduana Brasileira e as possibilidades de cooperação. Com base nisso, foram propostas algumas alterações em sua estrutura organizacional e em seus processos de trabalho de forma a contribuir para uma melhor reflexão da inserção da Aduana no combate aos crimes transfronteiriços, por meio da cooperação interagência, na zona marítima.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento do referido trabalho, foi pautada nas recomendações adotadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), onde foi possível estudar sobre sua Gestão Estratégica, Indicadores Estratégicos, Gestão de Projetos, Gestão de Processos e Gestão de Riscos, considerados importantes tanto para o levantamento como para o tratamento dos dados relacionados às operações realizadas pela Equipe de Operações Náuticas pertencente à Divisão de Repressão ao Contrabando e Descaminho da 7ª Região Fiscal (Direp/7ªRF).

### **4.1 Análise do Contexto**

#### **4.1.1 Papel da Aduana Brasileira na Segurança do Estado**

Para um melhor entendimento da importância da Aduana para a economia nacional assim como para a proteção da sociedade, serão abordadas algumas considerações.

A Aduana tem como Missão: controlar os fluxos de bens e mercadorias com o exterior (entrada e saída), promovendo uma adequada intervenção sobre os mesmos, até mesmo prevenindo e reprimindo o contrabando e o descaminho, administrando e fiscalizando regimes aduaneiros especiais e atípicos, fiscalizando atividades de comércio exterior, tanto do ponto de vista tributário como no dos controles administrativos, estabelecendo políticas aduaneiras e monitorando os efeitos produzidos por estes fluxos internacionais<sup>76</sup>.

A construção, ou a reconstrução, de uma Aduana atuante e eficiente é tarefa que interessa a toda a sociedade brasileira, sobretudo em uma nação que pretenda um desenvolvimento planejado e sustentado. E essa reconstrução não pode deixar de levar em consideração os diversos campos de possíveis atuação da aduana, a saber: aduana e saúde pública; aduana e segurança pública; aduana e segurança nacional; aduana e tributação; aduana e meio ambiente; aduana e política de

---

<sup>76</sup> UNAFISCO: Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal, em outubro de 2006 em Brasília. Disponível em <<http://unafisconacional.org.br>>. Acesso em 08 mai.2017.

desenvolvimento; aduana e o crime organizado; aduana e o comércio exterior; aduana e soberania nacional; aduana e a produção nacional; aduana e a propriedade industrial<sup>77</sup>.

A atividade aduaneira é uma função de Estado, de intervenção deliberada na economia tanto interna quanto externa do país. Tal interferência se dá fundamentalmente em cumprimento a preceitos constitucionais que têm em última instância, ou como princípio, a proteção e a promoção do trabalho nacional como forma de produzir aumento de riquezas e promover, planejadamente, o desenvolvimento econômico e a justiça social. Todo planejamento e estabelecimento de políticas, especialmente de comércio exterior, deve estar norteado por esse princípio e deve buscar alcançar esses objetivos. E mais, é como dizer que toda política econômica do país só se justifica enquanto forma de alcançar melhor qualidade de vida para seu povo. É justamente aí que reside a grande importância do sistema aduaneiro, estabelecendo e executando as políticas de controle sobre o comércio internacional e produzindo os efeitos desejados, seja promovendo restrições aos fluxos comerciais, seja facilitando-os, tendo sempre em vista o bem público. Vale dizer que o sistema aduaneiro ultrapassa a esfera tributária e alcança praticamente todas as áreas das atividades sociais e econômicas do país, na medida em que é responsável por equalizar os fluxos, adequando-os aos regramentos internos de proteção à saúde, à agricultura, à pecuária, à segurança, ao meio-ambiente, à economia, etc., bem como por combater ilícitos que estejam relacionados com esses fluxos<sup>78</sup>.

A construção e a manutenção de uma nova aduana não se justificam apenas pela imediata arrecadação tributária, mas sim por ser um investimento necessário ao desenvolvimento do país e consequente aumento de riquezas. O controle aduaneiro eficiente é um dos serviços públicos que deve ser prestado pelo Estado à sociedade. O poder público deve garantir que a Ordem Econômica e Social cumpra seus objetivos constitucionais, devendo, para tanto, dispor de um sistema eficiente que possa regular de forma eficaz todos os fluxos de comércio exterior e possa coibir qualquer prática ilícita.

Para isso, os princípios e as diretrizes do sistema aduaneiro devem ser levados em consideração: a) proteger o trabalho nacional: setores com importância estratégica ou econômica (programa nacional de desenvolvimento), setores que possuem potencial competitivo internacional (política de comércio exterior), setores que possuem potencial como geradores de empregos; b) proteger as riquezas nacionais: espécies animais e vegetais (combate à biopirataria), minérios e pedras preciosas, obras artísticas e objetos históricos; c) resguardar a segurança pública: combate ao tráfico de armas e de drogas; d) resguardar a saúde pública; e) garantir a soberania nacional.

A busca por uma reestruturação da Aduana e principalmente de sua área de vigilância e repressão deve levar em conta o cenário nacional e internacional. A situação atual revela um cenário

---

<sup>77</sup> UNAFISCO: Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal, em outubro de 2006 em Brasília. Disponível em <<http://unafiskonacional.org.br>>. Acesso em 08 mai.2017

<sup>78</sup> UNAFISCO: Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal, em outubro de 2006 em Brasília. Disponível em <<http://unafiskonacional.org.br>>. Acesso em 08 mai.2017.

em que uma parcela significativa do comércio internacional ocorre de forma total ou parcialmente clandestina. Essa clandestinidade não se restringe à informalidade, tendo em vista que, normalmente, são setores empresariais consagrados, muitos deles verdadeiros ícones da economia nacional, que acabam sendo abastecidos pelo mercado clandestino.

Dessa forma, é possível identificar as seguintes situações onde produtos estrangeiros circulam sem qualquer controle: a) de saúde (incalculáveis prejuízos à saúde pública) e meio ambiente: produtos medicinais, lentes, cosméticos, drogas, produtos contaminadores do ambiente, produtos não biodegradáveis; b) de segurança (tráfico de armas, drogas, explosivos, radioativos); c) de regulamentação (pneus e rolamentos); d) brinquedos; e) concorrência desleal: introdução clandestina no território nacional (sem qualquer pagamento de tributos, mediante fraude, com pagamento reduzido de tributos); f) subfaturamento; g) declaração inexata de classificação para diminuição de alíquota ou para fugir de controles específicos; h) evasão de riquezas: contrabando de minerais e pedras preciosas para o exterior, contrabando de espécies vegetais e animais silvestres para o exterior, biopirataria, objetos do patrimônio histórico e cultural.

#### **4.1.2 Funções da Aduana Brasileira**

Uma vez apresentada o contexto onde a Aduana está inserida e tendo como proposta uma reflexão sobre possível cooperação entre a Aduana e a Marinha do Brasil, é importante destacar suas três áreas de atuação, consideradas estratégicas para os interesses nacionais: a regulação econômica, a segurança pública e do Estado, e a proteção da sociedade.

A regulação econômica compreende a equalização dos preços dos produtos importados mediante a aplicação da proteção tarifária; a administração de regimes tributários especiais para o desenvolvimento econômico; a aplicação de medidas de defesa comercial<sup>79</sup> (antidumping, salvaguardas, direitos compensatórios); a arrecadação de tributos incidentes sobre bens; a manutenção do ambiente concorrencial, combatendo o descaminho, a informalidade, o subfaturamento, a contrafação, a pirataria e outros ilícitos vinculados ao comércio, além da observância aos requisitos técnicos e administrativos para oferta de produtos no mercado nacional.

A segurança pública e do Estado inclui o combate: ao contrabando de produtos proibidos (ex: armas, munições, narcóticos); à lavagem de dinheiro e à movimentação internacional de recursos do crime, realizando o controle da entrada de dinheiro no território nacional e de sua saída; ao crime organizado internacional; e ao terrorismo.

Por fim, a proteção à sociedade inclui medidas relacionadas, entre outras, à saúde pública; ao meio ambiente; à proteção contra a evasão do patrimônio histórico e cultural nacional; e a garantia

---

<sup>79</sup> Medidas de defesa comercial são instrumentos utilizados pelos governos como forma de impedir ou minimizar os efeitos das práticas desleais de comércio (dumping e subsídios).

da defesa dos direitos dos consumidores, e observância às normas técnicas de segurança para comercialização de produtos no mercado doméstico<sup>80</sup>.

As Aduanas também desempenham papel importante nos processos de inserção na economia global contribuindo para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de instrumentos que facilitam o acesso aos mercados e a aplicação correta de preferências tarifárias, cotas e regimes de origem das mercadorias.

A gestão de uma aduana moderna busca tanto a efetividade de seus controles e de sua capacidade de fazer cumprir as regras sob sua tutela como também a redução de custos da própria Administração Pública e dos particulares. Assim, os controles aduaneiros são desenvolvidos com base em técnicas de seletividade, transparência, previsibilidade e agilidade, para reduzir os custos operacionais e aumentar a competitividade da economia doméstica, como se verá neste estudo.

## 4.2 Possibilidades de Cooperação

Tendo como viés as funções relacionadas à segurança pública e do Estado e à proteção da sociedade, como embasamento para a reflexão proposta pelo projeto de pesquisa, aqui serão apresentadas algumas das possibilidades de cooperação entre a Aduana e a Marinha do Brasil, que foram definidas pelos gestores, por meio das entrevistas realizadas (APÊNDICE A).

(1) vigilância, inspeção e fiscalização do desembarque de mercadorias em pontos de fundeio: as embarcações que ficam nos pontos de fundeio até o momento para atracação nos portos, muitas vezes são foco do transbordo, o qual favorece a passagem de mercadorias e ilícitos (drogas, armas) dessas embarcações para pequenas lanchas, favorecendo assim, tanto ao comércio ilegal quanto ao contrabando e descaminho;

(2) inspeção e fiscalização de embarcações estrangeiras (de turismo, de veleiros: esporte e lazer, e de cargas) que podem estar trazendo drogas sintéticas e armas. Além disso, essas abordagens a embarcações de esporte e lazer estrangeiras também são necessárias para verificar se as instruções definidas no Regime Aduaneiro Especial de Admissão Temporária<sup>81</sup> estão sendo cumpridas. Há um prazo pré-estabelecido de permanência da embarcação no litoral brasileiro e a Equipe de Operações

---

<sup>80</sup> Informações sobre a Receita Federal. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso: outubro/2016.

<sup>81</sup> Regime Especial de Admissão Temporária: é o regime aduaneiro especial que permite a importação de bens que devam permanecer no País durante prazo fixado, com suspensão total do pagamento de tributos incidentes na importação (imposto de importação – II; imposto sobre produtos industrializados – IPI; contribuição para os programas de integração social e de formação do patrimônio do servidor público incidente na importação de produtos estrangeiros ou serviços - PIS/Pasep-Importação; contribuição social para o financiamento da seguridade social devida pelo importador de bens estrangeiros ou serviços do exterior-Cofins-Importação; contribuição de intervenção no domínio econômico combustíveis – Cide Combustíveis; e adicional de frete para renovação da Marinha Mercante - AFRMM); , ou com suspensão parcial de tributos no caso de utilização econômica (Art. 353 do Regulamento Aduaneiro, IN RFB nº 1600/2015). Acesso 16 ago.2017.

Náuticas da Receita Federal atua para ver se o prazo está sendo cumprido. Também nessas ocasiões são identificadas embarcações que adentraram no litoral brasileiro e não solicitaram a inscrição nesse regime aduaneiro. Muitas vezes até que haja o pagamento dos tributos devidos, a embarcação precisa permanecer fundeada e nesses casos, o próprio dono da embarcação estrangeira é designado como fiel depositário, o que não garante que a embarcação permanecerá no Brasil pelo prazo estipulado pela Autoridade Aduaneira. Esse apoio da MB aos servidores da Aduana é importante, pois quando um bem, nesse caso, a embarcação, é admitida temporariamente no país, não se trata de nacionalização tendo em vista que a sua entrada não possui ânimo de definitividade. É por isso que os tributos ficam suspensos durante a estadia desses bens no país, justamente porque eles regressarão ao exterior. No caso das embarcações de longo curso, para corroborar, pode-se citar a IN RFB nº 1600/2015:

Art. 3º. Poderão ser submetidos ao regime de admissão temporária com suspensão total do pagamento de tributos incidentes na importação:  
IX - veículos terrestres e embarcações de esporte e recreio, inclusive motos aquáticas, Destinados ao uso particular de viajante não residente, transportados ao amparo de conhecimento de carga.

(3) combate ao roubo de mercadorias em navios que se encontram atracados no porto, aguardando sinalização para o desembarço das mercadorias: A Aduana poderia buscar parcerias para a fiscalização de embarcações fundeadas na Baía da Guanabara de forma a coibir o tráfico de drogas e armas na região. Esse tipo de parceria é interessante para a RFB, pois além de fornecer maior segurança para os servidores envolvidos, também aumenta a área de atuação: navios abandonados, navios estrangeiros, rebocadores, entre outros. Essas ações tornam-se mais eficazes para se evitar o transbordo, onde mercadorias ilícitas são transferidas de navios para embarcações menores que transportam drogas e as armas para o território nacional;

(4) caso haja alguma denúncia sobre determinada embarcação com indícios de estar transportando mercadorias contrafeitas ou contrabandeadas, drogas e outros ilícitos, além do limite das 12 milhas náuticas, para que haja interceptação em alto-mar, é necessário solicitar apoio à Marinha do Brasil para escolta dos servidores da Aduana até o local onde a embarcação se encontra. Além disso, também seria importante para o monitoramento dessa embarcação suspeita até a sua chegada ao porto de destino, onde então seriam realizados os procedimentos aduaneiros pelas Equipes de Vigilância e Repressão do porto, conforme descrito no Art.259 do Regulamento Aduaneiro:

À Divisão de Vigilância e Controle Aduaneiro - Divig, aos Serviços de Vigilância e Controle Aduaneiro - Sevig e às Seções de Vigilância e Controle Aduaneiro - Savig competem as atividades de controle de carga e vigilância aduaneira.

(5) apoio da MB para controle e o acompanhamento das embarcações mercantes assim que entrem no Mar Territorial de 12 milhas ou enquanto aguardam vaga para atracação do navio em porto alfandegado, fundeados em local próximo. Esta providência impediria ou reduziria,

consideravelmente, a possibilidade da entrada ilegal de mercadorias, sem a devida autorização e recolhimento dos tributos aduaneiros. A medida protegeria a indústria nacional, a fuga de investimentos estrangeiros no país e, possivelmente resguardaria o mercado de trabalho interno. A entrada de produtos falsificados ou adulterados, armas e entorpecentes também poderiam ser encaixadas na fiscalização de tais embarcações fundeadas, desde sua entrada no mar de 12 milhas, o que geraria benefícios para a sociedade brasileira em diversas áreas: segurança e saúde (armas e entorpecentes); economia e saúde (perda de investimentos estrangeiros, proteção à indústria e ao mercado de trabalho e impedir que remédios e produtos nocivos à saúde cheguem aos consumidores. Concomitantemente, a Marinha do Brasil, instituição responsável (artigo 3º da Lei 9537/1997) pela garantia da segurança da navegação em mar aberto, nas hidrovias interiores e nos portos brasileiros e pela elaboração de normas de tráfego e permanência das embarcações na jurisdição nacional, poderia realizar inspeções navais e vistorias. Caso as embarcações estrangeiras apresentem irregularidades, a Marinha do Brasil pode aplicar as penalidades previstas no artigo 5º da Lei 9537/1997 abaixo indicadas:

Art. 5º A embarcação estrangeira, submetida à inspeção naval, que apresente irregularidades na documentação ou condições operacionais precárias, representando ameaça de danos ao meio ambiente, à tripulação, a terceiros ou à segurança do tráfego aquaviário, pode ser ordenada a: I - não entrar no porto; II - não sair do porto; III - sair das águas jurisdicionais; IV - arribar em porto nacional.

(6) troca de informações para controle dos registros de embarcações nacionalizadas: Não há integração entre os sistemas utilizados pela RFB e pela MB: por exemplo, pessoa física importando uma mercadoria – embarcação. Uma vez nacionalizada, por meio do desembarço aduaneiro, o importador vai apresentar a Declaração de Importação (DI) para a Diretoria de Portos e Costas (DPC)<sup>82</sup> que vai fazer o registro da embarcação com base nas informações apresentadas pelo importador, o que não garante que sejam as mesmas informações prestadas à Aduana. Essa falta de integração dos sistemas, favorece a vários tipos fraudes;

(7) troca de informações entre o Setor de Inteligência da Secretaria da Receita Federal, representada pela sua Coordenação-Geral de Pesquisa e Inteligência (COPEI) e pelos seus Escritórios Regionais (ESPEI) com a Marinha do Brasil para melhor planejamento e coordenação de operações conjuntas que favoreçam o combate ao contrabando e descaminho;

(8) controle das embarcações estrangeiras que efetuam atividades pesqueiras dentro da Zona

---

<sup>82</sup> Diretoria de Portos e Costas (DPC): Tem como missão a elaboração de normas no âmbito das suas atribuições como representante da Autoridade Marítima Brasileira (AMB), administrar o Sistema do Ensino Profissional Marítimo (SEPM) e suas atividades correlatas a realizar atividades técnicas normativas e de supervisão relativas a gestão ambiental das OM da MB, a fim de contribuir para a segurança do tráfego aquaviário, a prevenção da poluição hídrica e a salvaguarda da vida humana no mar.

Econômica Exclusiva, sem a autorização do governo brasileiro, prejudicando o mercado interno do setor, influenciando, conseqüentemente, na arrecadação de tributos e no controle de exportação de pescados;

(9) parceria para a verificação se o Repetro está sendo atendido. Entende-se Repetro como o Regime Aduaneiro Especial de Exportação e de Importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural, de acordo com o Decreto nº 6759, de 5 de fevereiro de 2009. Esse regime aduaneiro especial permite a importação de bens destinados às atividades de pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e de gás natural com suspensão total - até 31/12/2020 - do pagamento dos tributos incidentes sobre a importação. Bens admissíveis no Repetro: bens principais x bens acessórios (máquinas, aparelhos, instrumentos, ferramentas, equipamentos, partes ou peças, e sobressalentes). De acordo com Anexo I da Portaria Coana nº 03/2014, o Repetro aplica-se aos bens constantes do Anexo I a esta IN: a) embarcações destinadas às atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos e as destinadas ao apoio e estocagem nas referidas atividades; b) máquinas, aparelhos, instrumentos, ferramentas e equipamentos, cujo valor aduaneiro unitário seja superior a US\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil dólares dos Estados Unidos da América), destinados a atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos; c) plataformas de perfuração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, bem como as destinadas ao apoio, manutenção e segurança nas referidas atividades; d) veículos automóveis montados com máquinas, aparelhos, instrumentos, ferramentas e equipamentos destinados às atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos; e) linhas, dutos e umbilicais, necessários às atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, ou para sua transferência, nos termos do inciso VIII do art. 6º da Lei nº 9.748, de 1997; f) estruturas especialmente concebidas para suportar plataformas e viabilizar a produção de petróleo em lâminas de águas rasas. O apoio da Marinha permitirá que os servidores da Aduana tenham condições de verificar se os bens admissíveis no Repetro (suspensão total dos tributos) estão sendo utilizados para as finalidades exigidas pelo regime aduaneiro especial.

### 4.3 Análise da Estratégia

Após serem identificadas algumas possíveis formas de cooperação entre a Aduana e a Marinha do Brasil e tomando por base as considerações sobre a cooperação interagências apresentadas no Capítulo 2, serão propostas alterações tanto na estrutura organizacional quanto nos processos de trabalho da RFB. Além disso, sempre que for pertinente, alguns outros pontos serão abordados de forma a dar maior visibilidade para as alterações que se fazem necessárias quando se aborda operações conjuntas entre a Aduana Brasileira e a Marinha do Brasil.

#### 4.3.1 Estrutura Organizacional

##### 4.3.1.1 Coordenação-Geral de Combate ao Contrabando e Descaminho (COREP)

Observa-se que, apesar da importância do litoral para o comércio exterior brasileiro, quase 90% é feito pelo transporte marítimo e da importância da Amazônia Azul para a segurança nacional, foi constatado que não há na estrutura organizacional da RFB, conforme apresentado anteriormente no Capítulo 3 desse documento, um Centro Nacional de Operações Marítimas, similar ao Centro Nacional de Operações Aéreas (Ceoar) já existente. A discussão sobre a inserção desse centro seria importante para a Aduana em um debate mais amplo sobre sua inserção no combate aos crimes de contrabando e descaminho no litoral brasileiro.

Além disso, a existência de uma Equipe de Operações Náuticas dentro da SRRF/07 já poderia ser um ponto focal para atividades visando a cooperação entre a Aduana e a Marinha do Brasil no combate aos crimes de contrabando e descaminho no litoral, conforme proposto na Fig. 21.

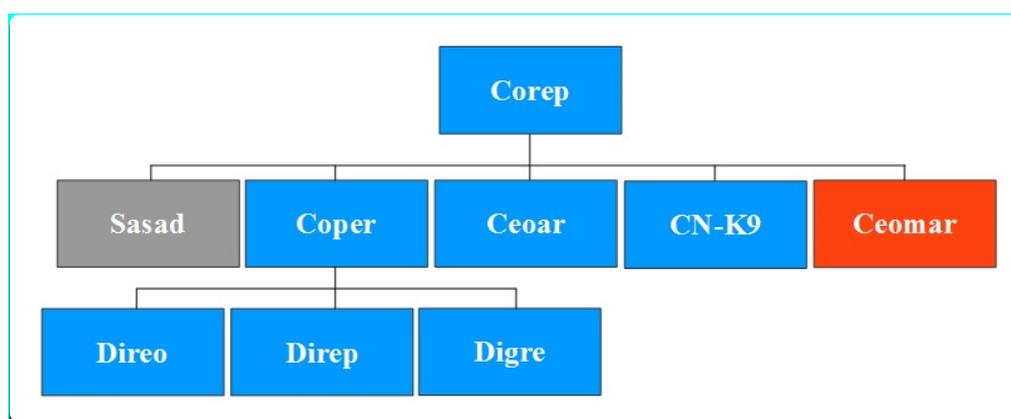


Figura 21 – Organograma COREP (inclusão Coord. Marítima)  
Fonte: Autoria própria

##### 4.3.1.2 Mapa Estratégico

Ao se analisar o Mapa Estratégico da RFB (ANEXO A), sob o enfoque da cooperação interagência, observa-se que alguns dos Objetivos de Resultado e dos Objetivos de Processos podem ser levados em consideração quando do planejamento de ações efetivas que permitam a realização de operações conjuntas, conforme as hipóteses apresentadas no item 4.1.3.

Entre os Objetivos de Resultado tem-se “*Garantir segurança e agilidade no fluxo internacional de bens, mercadorias e viajantes*” por meio da atuação tempestiva e eficaz no combate ao ilícito aduaneiro, e promover a redução do tempo total de permanência dos bens e mercadorias lícitas nos portos, aeroportos e pontos de fronteira e mais facilidade e previsibilidade aos operadores do comércio exterior no cumprimento de suas obrigações aduaneiras.

Já em relação aos Objetivos de Processo há três que podem ser incluídos no debate sobre cooperação interagências, a saber: “*Ampliar o combate ao contrabando, ao descaminho e à sonegação fiscal*” ao aumentar a efetividade das ações de combate ao contrabando, ao descaminho, à fraude e à sonegação fiscal, com ênfase na atuação institucional integrada interna e externamente; “*Ampliar a aplicação da análise de riscos nos controles tributários e aduaneiros*” ao ampliar e aperfeiçoar a análise de riscos a fim de garantir o fortalecimento dos controles tributários e aduaneiros, potencializando a utilização dos recursos internos e os resultados alcançados; e “*Contribuir para a facilitação do comércio internacional e do fluxo de viajantes, em articulação com os demais órgãos*” por meio da articulação da execução de iniciativas, com os atores envolvidos, para o aumento da transparência e agilidade, redução da complexidade da legislação aduaneira e simplificação dos procedimentos aduaneiros, a fim de viabilizar a previsibilidade, a uniformização e a redução do tempo total dos processos aduaneiros.

Para que seja possível a mensuração desses Objetivos Estratégicos, definidos no Mapa Estratégico, a RFB definiu, por meio de sua Portaria RFB nº 1749/2016, diversos Indicadores de Desempenho, os quais são vitais para o monitoramento e avaliação de sua organização, assim como de seus projetos, programas e políticas, pois permitem acompanhar o alcance das metas, identificar os avanços organizacionais, corrigir problemas, identificar necessidades de mudança, entre outros.

#### **4.3.1.3 Principais Processos de Trabalho**

Ao se analisar a Cadeia de Valor da RFB, identificou-se que, apesar dos processos apresentados não fazerem menção de forma explícita à realização de operações conjuntas entre a Aduana e outras organizações, há processos que podem servir de embasamento teórico quando da realização de algumas das hipóteses de cooperação apresentadas no item 4.2.

Observa-se que para a prática da cooperação existem outros processos de trabalho que não são específicos da área aduaneira, mas que devem ser levados em consideração quando do planejamento e na execução de operações conjuntas para o combate aos crimes transfronteiriços.

a) Realizar a Vigilância e Repressão: consiste na realização das ações de vigilância e repressão aduaneira voltadas à identificação e combate aos crimes de contrabando e descaminho, através da retenção e apreensão de mercadorias e veículos e aplicação das demais penalidades previstas.

– Realizar Ações de Vigilância Aduaneira: envolve as ações de prevenção e monitoramento de recintos aduaneiros de zona primária (portos, aeroportos e pontos de fronteira alfandegados), da zona

de vigilância aduaneira e de recintos alfandegados de zona secundária, buscando a verificar o cumprimento dos aspectos de segurança e controle das cargas em processo de importação, exportação ou trânsito e a identificação de ilícitos aduaneiros ou fragilidades nos controles existentes.

– Realizar Operações de Repressão Aduaneira: envolve as ações fiscais com vistas a combater ilícitos praticados no comércio exterior, durante sua ocorrência ou em situação que indique a probabilidade de sua prática, ou a verificar a regularidade fiscal de mercadorias e bens importados ou destinados à exportação, realizadas em todo o território aduaneiro.

– Gerir Atividades Náuticas: envolve as ações e atividades náuticas, com ênfase na vigilância e repressão aduaneira em águas navegáveis internas e externas até o limite da zona contígua brasileira.

b) Realizar Ações de Pesquisa e Investigação: consiste no desenvolvimento de ações especializadas visando à obtenção, análise, difusão e salvaguarda de dados e conhecimentos no interesse da Administração Tributária e Aduaneira, para subsidiar ações de fiscalização, repressão e combate a irregularidades, fraudes e ilícitos tributários e aduaneiros principalmente os executados por grupos organizados, e subsidiar os órgãos responsáveis pela persecução penal no combate aos ilícitos tributários, aduaneiros, à lavagem de dinheiro e a outros ilícitos praticados em detrimento da Administração Tributária Federal.

– Realizar Procedimentos de Pesquisa e Investigação: contempla a produção de conhecimentos de inteligência fiscal para assessorar o procedimento decisório e o combate às fraudes e aos ilícitos tributários e aduaneiros, à lavagem e ocultação de bens, direitos e valores, e a qualquer outro ilícito praticado contra a Administração Pública Federal ou em detrimento da Fazenda Nacional, incluindo os que concorram para a consumação, inclusive as ações integradas com órgãos de investigação e de persecução criminal.

– Realizar Ações de Contraineligência: consiste em prevenir, detectar, obstruir e neutralizar ações adversas contra a atividade de inteligência, a instituição e seus servidores.

c) Controle Aduaneiro: consiste em realizar o controle e a fiscalização da entrada e saída de mercadorias de origem estrangeira no país, o acompanhamento do despacho aduaneiro, a verificação da correta informação da base de cálculo de incidência dos tributos devidos na operação e o controle da aplicação de medidas de defesa comercial.

– Controlar Processos de Importação e Exportação: contempla o controle e a fiscalização dos processos de importação, exportação e controle de carga nos modais marítimo, aéreo e terrestre.

– Efetuar o Controle de Carga: consiste em efetuar o controle e a fiscalização das cargas procedentes do exterior, destinadas ao país e em trânsito e passagem, e o acompanhamento da correta e tempestiva informação dessas cargas nos sistemas de controle.

– Gerenciar Riscos Operacionais Aduaneiros: refere-se ao gerenciamento dos riscos operacionais

aduaneiros em todos os processos de exportação, importação e trânsito, bem como a realização de pesquisa e seleção para auditoria fiscal, visando obter o aumento do grau de eficácia na seleção e a efetividade da atuação no combate às irregularidades nas operações.

- Gerenciar Riscos Operacionais Aduaneiros no Controle de Carga: efetuar o gerenciamento de risco das operações de importação envolvendo cargas, em etapa que geralmente antecede o despacho aduaneiro de importação e exportação. Visa a obter o aumento do grau de eficácia na seleção e a efetividade da atuação da RFB no combate às irregularidades nas operações.
- Gerenciar Riscos Operacionais Aduaneiros na Vigilância e Repressão: Identificar padrões de comportamento e situações potencialmente suspeitas das empresas ou pessoas envolvidas com contrabando e descaminho que possibilite direcionar os recursos humanos e materiais empregados na Vigilância e Repressão de forma mais eficaz.
- Controlar Regimes Aduaneiros: envolve as atividades de fiscalização e controle das operações efetuadas ao amparo dos regimes aduaneiros especiais, de admissão temporária, trânsito aduaneiro e Repetro.
  - Realizar o Controle da Admissão Temporária: consiste em realizar a fiscalização e o controle das operações efetuadas ao amparo do regime aduaneiro especial de admissão temporária, consistindo no monitoramento dos processos de concessão e extinção do regime e no controle de prazos e prevenção do desvio de finalidade.
  - Realizar o Controle do Repetro: contempla realizar a fiscalização e o controle das operações efetuadas ao amparo desse regime aduaneiro especial, consistindo no monitoramento dos processos de concessão e extinção do regime e no controle de prazos e prevenção dos desvio de finalidade.

#### 4.3.1.4 Sistemas de Gestão

Atualmente, a RFB conta com inúmeros sistemas que favorecem a realização dos seus Objetivos Estratégicos. Para o referido trabalho, quando da realização de algumas entrevistas, percebeu-se que a troca de informações entre o Sistema de Comércio Exterior (Siscomex Carga) da RFB e o Sistema de Informações sobre o Tráfego Marítimo (SISTRAM) da MB seriam muito úteis quando da realização das operações conjuntas. Ao longo das entrevistas, os gestores identificaram alguns *flags* que podem ser utilizados para a troca de informações entre os dois sistemas e que muito contribuiria para a realização das operações conjuntas.

O SISTRAM<sup>83</sup> tem sua origem em duas Convenções Internacionais ratificadas pelo Brasil, relativas à segurança no mar: Convenção Internacional para a salvaguarda da vida humana no mar

---

<sup>83</sup>Informações sobre o Sistema de Informações sobre o Tráfego Marítimo. Disponível em <<https://www.marinha.mil.br/salvamarbrasil/Sistema/sistram-sistema-de-informações-sobre-o-tráfego-marítimo>>. Acesso 23 set.2017

(Safety of Life at Sea – SOLAS 74); e Convenção Internacional sobre busca de salvamento marítimo (Search and Rescue – SAR 79).

O SISTRAM é um sistema que utiliza processamento eletrônico de dados para acompanhamento dos navios mercantes e embarcações pesqueiras, dentro da área marítima de busca e salvamento sob responsabilidade do Brasil, bem como dos navios mercantes de bandeira brasileira, ou afretados por armador brasileiro, em qualquer parte do mundo.

Aqui, cabe também alguns comentários sobre os navios de bandeira brasileira e os afretados por armadores brasileiros, em navegação de longo curso ou de cabotagem, navegando em qualquer área marítima do mundo. Nesse caso são obrigados a enviar ao Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo (COMCONTRAM) suas posições e dados de navegação. Também os navios de bandeira brasileira e os afretados por armadores brasileiros, envolvidos em atividades de apoio marítimo às plataformas de exploração de petróleo e gás natural localizadas nas AJB (atividades “offshore”), quando em trânsito entre portos nacionais, são obrigados a enviar ao COMCONTRAM suas posições e dados de navegação.

Já os navios mercantes de bandeira estrangeira estão convidados a integrar voluntariamente ao SISTRAM, enviando, também, suas posições e dados de navegação para o COMCONTRAM. Todavia, quando estão navegando no Mar Territorial ou em águas interiores brasileiras, então são obrigados a se integrarem ao SISTRAM.

As embarcações autorizadas a realizar aquisição de dados relacionados à atividade do petróleo e do gás natural, ou quaisquer outras que utilizam rebocues de petrechos em suas atividades em AJB, estão obrigadas a se integrarem ao SISTRAM. Para fins de ilustração, apresentamos algumas particularidades do SISTRAM (Figs. 22 e 23).

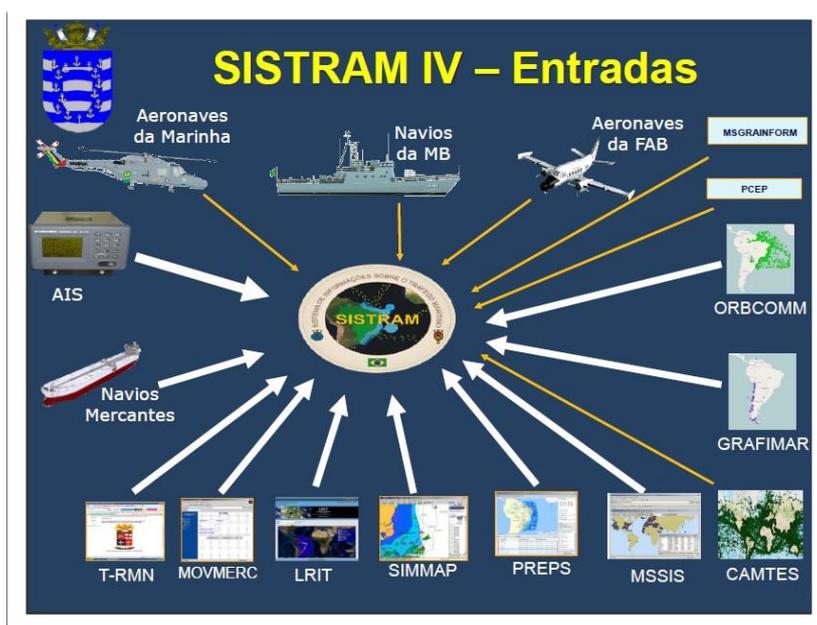


Figura 22 – SISTRAM IV – Principais “Inputs”  
Fonte: Marinha do Brasil



Figura 23 – SISTRAM IV – Principais “Outputs”  
 Fonte: Marinha do Brasil

Em relação aos sistemas da RFB, observa-se que o Siscomex é, em parte, a evolução de um sistema administrativo transferido para um sistema de informação gerencial informatizado, com base física em clusters de hardwares em locais geograficamente estratégicos em cidades brasileiras, para armazenagem de banco de dados de seus intervenientes aduaneiros.

De acordo com a Instrução Normativa nº 800 (RFB, 2007) o Siscomex agrega em sua criação um novo módulo chamado de “módulo de controle de carga aquaviária” que se denomina Siscomex Carga (Siscarga). Seu objetivo principal é o controle de entradas e saídas das embarcações por onde circula o modal marítimo nos portos alfandegados. O sistema consiste em dados cadastrados dos intervenientes de transporte pelo conhecimento de transporte marítimo de carga conhecido como *bill of lading*. As informações digitadas no Siscomex Carga emitem e controlam os conhecimentos de transporte marítimo de carga, validando-os como arquivos de informações ao sistema Siscomex da RFB.

#### 4.4 Gestão de Riscos – Matriz Cooperação Aduana e MB

Após a realização das análises dos processos de trabalho da Aduana, da legislação aduaneira e das entrevistas realizadas com os gestores das áreas envolvidas foi possível identificar alguns eventos que podem causar impacto negativo nos objetivos, processos de trabalho ou projetos da RFB quando da realização das operações conjuntas por meio da cooperação entre a Aduana e a Marinha do Brasil no combate aos crimes de contrabando e descaminho.

Uma vez identificados, foi feita uma classificação desses riscos, de acordo com a Metodologia de Gestão de Riscos da RFB (Portaria RFB Nº 1.674, de 16 de setembro de 2014), apresentada no capítulo anterior. Essa planilha, em anexo, serviu de apoio para a elaboração da proposta de um Plano de Cooperação entre a Aduana Brasileira e a Marinha do a ser apresentado no próximo capítulo.

#### 4.5 Conclusão Parcial

Pode-se observar que o contexto no qual está inserida a Aduana Brasileira favorece à reflexão sobre sua possível inserção em um debate mais amplo sobre segurança nacional. Tal fato, se deve não apenas por apresentar legitimidade para executar suas 3 funções básicas, dentre as quais há destaque para aquelas relacionadas à segurança do Estado e à proteção à sociedade, assim como percebe-se que as hipóteses apresentadas para um possível cooperação são bastante factíveis tendo em vista que vão ao encontro das ações realizadas visando ao combate do contrabando e descaminho.

Pode-se concluir, por meio dos registros apresentados no presente capítulo que, desde tempos remotos, as Aduanas de simples órgãos de arrecadação tributária, passaram a desempenhar funções econômicas e não econômicas relacionadas a uma crescente agenda de interesses tutelados pelos Estados modernos, sendo vista como um órgão de Estado, que desempenha funções diretamente relacionadas à segurança pública ao combater crimes de contrabando de armas, munições, drogas, descaminho e pirataria.

Entretanto, observa-se que ao se fazer menção às atividades desenvolvidas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), sempre vem à tona, as atividades relacionadas ao aumento da arrecadação tributária, esquecendo-se do papel desempenhado pela Aduana Brasileira, que faz parte da RFB e cuja atuação tem impacto no aumento da arrecadação, uma vez que proporciona maior controle da entrada de mercadorias pelos pontos alfandegados (portos, aeroportos e pontos de *frontier* onde há unidades da RFB), contribuindo para o combate ao contrabando e descaminho.

Essa percepção distorcida por parte da sociedade e de outros organismos nacionais não favorecem a um debate sobre a importância da inserção da Aduana nos quesito segurança nacional. Isso, pode ser notado, quando da análise das ferramentas de gestão estratégica utilizadas pelas unidades da RFB para um melhor gerenciamento dos seus processos de trabalho e do desenvolvimento e implementação de suas diretrizes organizacionais.

O Regimento Interno, Portaria MF nº 430, de 9 de outubro de 2017, promulgado recentemente, não dá destaque para as atividades realizadas pelas Equipes de Operações Náuticas, o que já ocorre com as relacionadas às operações aéreas. Pelo antigo Regimento Interno da RFB, Portaria MF nº 203, de 14 de maio de 2012, a Divisão de Vigilância e Repressão ao Contrabando e Descaminho (Direp) fazia parte da Coana (Coordenação Geral de Administração Aduaneira).

Com o novo Regimento Interno, a Direp é transferida para uma Coordenação própria, criada para o combate ao contrabando e descaminho: Coordenação Operacional de Vigilância e Repressão ao Contrabando e Descaminho (Coper) que é composta pela Direp, pelo Centro Nacional de Operações Aéreas (Ceoar), pelo Centro Nacional de Cães de Faro (CNK9) e por uma Seção de Apoio.

Ainda fazendo uma análise da estrutura organizacional da RFB, apesar de ela possuir em sua estrutura uma Coordenação de pesquisa e investigação que tem entre suas atribuições, o combate aos crimes contra a ordem tributária, às fraudes aduaneiras, à corrupção e à lavagem de dinheiro, observa-se que a troca de informações, principalmente com a Equipe de Operações Náuticas ainda é incipiente para um controle efetivo das ações de repressão e vigilância que ocorrem no litoral brasileiro.

Outro ponto relevante quando da análise das ferramentas de gestão estratégica utilizadas pela RFB por meio da análise da Cadeia de Valor da RFB, observou-se que não há processos que fazem menção às atividades realizadas pelas Equipes de Operações Náuticas, assim como os processos de trabalhos relacionados às operações de vigilância e repressão não fazem menção à cooperação interagências, apesar da Aduana ter um papel fundamental para controle das mercadorias que entram e saem do território brasileiro, principalmente quando se percebe que quase 90% do comércio brasileiro se dá por vias marítimas.

Ainda por meio da planilha de Matriz de Risco, em anexo, foi possível identificar alguns eventos de risco que têm impacto direto na eficiência das ações conjuntas a serem realizadas no combate aos crimes transfronteiriços e que devem ser minimizados quando da elaboração do Plano de Cooperação.

## 5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES - PLANO DE COOPERAÇÃO

### 5.1 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como finalidade demonstrar a importância da Secretaria da Receita Federal do Brasil (Aduana) para a segurança nacional e a sua inserção em um processo mais amplo, por meio da cooperação interagências, nesse caso com a Marinha do Brasil, de forma a contribuir para a redução dos crimes transfronteiriços (por exemplo, contrabando, descaminho, tráfico de drogas e de armas), principalmente nas rotas que permeiam as vias marítimas pertencentes à 7ª Região Fiscal, que faz parte do Comando do 1º Distrito Naval (RJ).

O objeto central foi analisar como são desempenhadas as atividades de vigilância e repressão pela Divisão de Repressão ao Contrabando e Descaminho (Direp/7ª RF), no que diz respeito às operações realizadas pela Equipe de Operações Náuticas no combate a esses crimes, e teve como objetivo a elaboração de um Plano, com base na cooperação interagências para o gerenciamento e o compartilhamento de informações estratégicas entre a Aduana Brasileira e a Marinha do Brasil.

A hipótese estabelecida foi identificar a possibilidade de uma maior integração dos organismos governamentais, principalmente entre a Aduana Brasileira e a Marinha do Brasil, à luz dos conceitos relativos ao tema cooperação interagências, de modo a proporcionar maior efetividade no combate aos crimes transfronteiriços na região pertencente à 7ª RF.

Por meio de revisão da literatura, tendo por base os principais Instrumentos Regulatórios relacionados à segurança nacional e a análise da estrutura organizacional, dos processos de trabalho que compõem a Administração Aduaneira, assim como as diretrizes estabelecidas no Manual de Vigilância e Repressão e às diversas legislações pertinentes à atuação da Administração Aduaneira (Portarias, Código Tributário Nacional (CTN), Código de Conduta, novo Regimento Interno da RFB, entre outras), foi possível estabelecer as seguintes conclusões que corroboraram para a validação das hipóteses levantadas, assim como para a elaboração do Plano de Cooperação, apresentado, logo a seguir, como produto final do trabalho de tese proposto.

1) Os desafios da segurança marítima são complexos e têm impacto direto na segurança nacional. O tráfego por via marítima, conforme alguns documentos apresentados ao longo do texto, vem aumentando continuamente e os volumes de mercadorias transportadas continuarão a se elevar nas próximas décadas, influenciando as transferências de bens e o desenvolvimento de centros comerciais, afetando toda a cadeia produtiva e aumentando a vulnerabilidade de cada componente do setor marítimo. Logo, a busca pela realização de operações conjuntas entre organizações que atuam no combate aos crimes transfronteiriços devem estar na pauta dessas organizações;

2) Estudos têm demonstrado que os portos brasileiros tornaram-se uma das rotas alternativas para levar cocaína produzida na América do Sul para países da Europa, constituindo-se em grave problema social. A busca de parcerias entre as organizações que atuam na proteção do comércio exterior – Aduana – deve ser um marco regulatório importante para as políticas definidas por essa instituição;

3) A inserção da Aduana Brasileira em um debate mais amplo sobre segurança nacional deve estar pautada entre suas diretrizes estratégicas, tendo em vista que nas áreas de portos, aeroportos, pontos de fronteira e recintos alfandegados, bem como em outras áreas nas quais se autorize carga e descarga de mercadorias, ou embarque e desembarque de viajante, procedentes do exterior ou a ele destinados, a autoridade aduaneira tem precedência sobre as demais que ali exerçam suas atribuições. Essa precedência, implica tanto na obrigação, por parte das demais autoridades, de prestar auxílio imediato, sempre que requisitado pela autoridade aduaneira, disponibilizando pessoas, equipamentos ou instalações necessários à ação fiscal; assim como detém a competência, sem prejuízo das atribuições de outras autoridades, para disciplinar a entrada, a permanência, a movimentação e a saída de pessoas, veículos, unidades de carga e mercadorias nos locais que interessar à Fazenda Nacional. Tal fato deve ser levado quando da realização de operações conjuntas entre a Aduana e outras organizações;

4) A inserção da Aduana em um contexto mais amplo sobre a segurança nacional lhe proporcionará maior conhecimento sobre a complexidade do tráfego marítimo, tendo como exemplo o fato de que um navio mercante em viagem pode trocar de bandeira, mudar de armador, arribar em um porto qualquer, embarcar ou desembarcar cargas e pessoas, movido por interesses comerciais que poderão ocultar ou não ilícitos nocivos ao estado costeiro. A Aduana de posse dessas informações em um prazo relativamente curto, poderá atuar de forma mais eficiente no combate aos crimes transfronteiriços por meio de um melhor planejamento das operações das equipes relacionadas às ações de vigilância e repressão;

5) A percepção da importância da segurança marítima, por outras organizações que atuam na faixa de fronteira, principalmente pela Aduana Brasileira que tem dentre os seus principais interesses a segurança pública e do Estado, trará segurança para os estados costeiros, como o Brasil que possuem uma grande extensão litorânea, em decorrência da expansão das atividades de inteligência, vigilância, gerenciamento e compartilhamento de informações. Isso proporcionará novas parcerias entre as Forças Armadas e as entidades do setor privado (interesses comerciais) que poderão contribuir para a redução dos crimes transfronteiriços por via marítima;

6) A compilação de informações, exemplificando, as posições dos navios e suas características, manifestos de carga, cadeia logística, atividades desenvolvidas, rotas comerciais, portos de saída e de destino, entre outras, são de interesse de todos os que atuam tanto na segurança marítima quanto na segurança do comércio internacional, como é o caso da Aduana Brasileira. A cooperação interagências para fiscalização de qualquer navio mercante, de bandeira nacional ou estrangeira, desde a solicitação para navegar em Mar Territorial brasileiro, passando por sua efetiva entrada, fundeio, atracação no porto de destino indicado e desembarque e desembarço aduaneiro das mercadorias indicadas no Manifesto de Carga será vital para a melhoria no combate aos crimes transfronteiriços;

7) Criação de um Canal de Comunicação para o intercâmbio de informações entre a Aduana e outras instituições envolvidas em operações conjuntas. Para isso, é importante que exista uma autoridade competente (que pode ser um setor, ou um conjunto de pessoas), pois isso facilita o contato com outras autoridades competentes e também garante a consistência em relação à política de intercâmbio de informações. O contato e as relações construídas com o decorrer do tempo entre os responsáveis confere maior clareza e agilidade à cooperação;

8) A busca por uma maior aproximação entre a Aduana e a Organização de Controle Naval do Tráfego Marítimo (ORGACONTRAM) mostra-se, também, como um ponto a ser explorado para a melhoria das operações a serem realizadas, tendo em vista que essa organização tem como uma de suas competências a detecção, a localização, o acompanhamento, a identificação e a classificação do tráfego, contribuindo para a análise e detecção de possíveis anomalias no que diz respeito à segurança marítima;

9) A Aduana pode e deve ser inserida em um debate mais amplo, relacionada à segurança nacional. Tal fato pode ser constatado pela identificação de algumas iniciativas já em andamento, no combate aos crimes transfronteiriços: facilitação da conformidade aduaneira – Linha Azul (Despacho Aduaneiro Expresso); monitoramento de novos importadores e exportadores; combate à interposição fraudulenta; observância da aplicação dos princípios da Organização Mundial das Aduanas – OMA; melhoria da coordenação entre organismos que atuam nas fronteiras; sistemas informatizados para habilitação de importadores e exportadores; Operador Econômico Autorizado (OEA); criação do Centro Nacional de Gestão de Riscos Aduaneiros (CERAD); Guichê Único; criação de Manuais Aduaneiros; entre outros;

10) Quando se busca incluir a Aduana ou qualquer outra organização civil em um debate mais amplo sobre segurança nacional, percebe-se que a definição e o uso correto de determinados termos, que pela sua natureza já faz parte do arcabouço linguístico das organizações militares, devem estar na pauta de discussão quando da elaboração de suas operações conjuntas. A pesquisa, por ora realizada, que contou a avaliação dos principais Documentos Regulatórios (PND, END, LBDN, DMN) e de alguns documentos relacionados à legislação aduaneira (Manuais, Portarias, Regulamentos, entre outros) serviram para corroborar essa percepção;

11) Quando se busca a cooperação entre a Aduana Brasileira e outras instituições (Marinha do Brasil), cabe ressaltar que há conflitos de interesses que devem ser levados em consideração para a manutenção de um ambiente que favoreça a realização de operações conjuntas. Esses conflitos advêm pelo fato de tais organizações operarem em ambientes diferentes e com recursos finitos e, serem detentoras de experiências históricas diversificadas o que contribui para culturas estratégicas distintas. Todavia, essa tensão entre as organizações envolvidas é construtiva, pois permite que várias ações sejam consideradas dentro de um espectro político, permitindo uma melhor escolha da ação final. Para maior eficiência das operações conjuntas devem ser desenvolvidos alguns instrumentos para essas operações, tais como sistemas interoperáveis, procedimentos e mecanismos de comunicações; identificação de pessoas experientes e conhecedoras do assunto para cargos estratégicos; confiança e respeito mútuos, doutrina combinada; e estrutura de comando e controle que não prejudiquem as operações conjuntas;

12) Ainda são incipientes os Projetos Estratégicos Institucionais da RFB que tenha foco na cooperação entre a Aduana Brasileira e outras instituições (inclusive com a Marinha do Brasil) que atuam no combate aos crimes transfronteiriços. Todavia, ao longo do desenvolvimento desse trabalho, houve um encontro entre representantes das duas instituições (Aduana e MB) sinalizando uma possível parceria, com a indicação de um servidor da Aduana para participar do Curso de Políticas e Estratégicas Marítimas da EGN. Tal iniciativa permitirá a criação de novas oportunidades de estudos entre as duas organizações, o que irá gerar novas propostas de trabalho conjunto;

13) Ao longo da realização desse trabalho, houve a promulgação do Novo Regimento Interno da RFB pela Portaria nº 430, de 09 de outubro de 2017 que alterou a estrutura organizacional da Coordenação Geral de Administração Aduaneira (Coana) pertencente à Subsecretaria de Aduana e Relações Internacionais (Suari). No antigo Regimento Interno da RFB, Portaria nº 203, de 14 de maio de 2012, a Divisão de Vigilância e Repressão ao Contrabando e Descaminho (Direp) era apenas uma Divisão da Coana. Com a publicação do novo Regimento Interno da RFB houve alterações que

fizeram com que a Direp passasse a fazer parte de uma nova Coordenação-Geral de Combate ao Contrabando e Descaminho (Corep). Tal fato, permitirá maior agilidade na tomada de decisão para a realização das operações no combate aos crimes transfronteiriços, assim como dará maior visibilidade das ações que estão sendo realizadas com esse intuito. Cabe ressaltar, que apesar da importância do litoral brasileiro para segurança e para o comércio exterior, o novo regimento não contemplou a criação de uma Coordenação para operações marítimas assim como já existe para as operações aéreas;

14) Por meio da análise do Mapa Estratégico da RFB, de seus objetivos estratégicos e de seus Indicadores de Desempenho, percebeu-se a necessidade da criação de indicadores capazes de monitorar o desempenho das operações conjuntas a serem realizadas entre a RFB e outros órgãos (Marinha do Brasil, órgãos de segurança pública federal, estaduais e municipais, entre outros);

15) A análise da Cadeia de Valor da RFB permitiu identificar, entre os principais processos de trabalho (Realizar Ações de Vigilância Aduaneira, Realizar Operações de Repressão Aduaneira, Realizar Retenção e Apreensão de Mercadorias Suspeitas e Veículos; Gerenciar Riscos Operacionais Aduaneiros no Controle de Carga; Gerenciar Riscos Operacionais Aduaneiros na Vigilância e Repressão) algumas atividades que podem ser realizadas em conjunto com outras organizações. Tal fato deve ser levado em consideração quando da realização de operações conjuntas, tendo em vista a necessidade do gerenciamento e do compartilhamento de informações entre a Aduana e a Marinha do Brasil;

16) Observa-se que a RFB é uma instituição com muitas funções, algumas, inclusive, que requerem o uso da força e o poder de polícia. Além disso, analisando-se alguns dos seus principais processos de trabalho, foi possível identificar que internamente há muitas Divisões com funções sobrepostas. Assim sendo, para que as operações conjuntas tenham o êxito esperado, faz-se necessário uma melhor identificação e compreensão das competências gerenciais alocadas a cada uma das esferas de decisão da RFB (Superintendências, Delegacias, Inspetorias) que devem ser levadas para o debate quando da definição do campos de ação de cada um dos atores envolvidos nesse processo.

17) Por meio da análise do Painel de Gestão – Intranet RFB percebeu-se que as informações disponibilizadas têm contribuído para uma visão mais ampla sobre os resultados obtidos em relação a alguns dos principais processos de trabalho da área aduaneira, entre eles, “Fiscalização Tributária e Combate a Ilícitos” e “Eficiência do Controle do Comércio Exterior e Proteção à Sociedade”;

18) Para o gerenciamento e compartilhamento de informações, foram identificados alguns sistemas aduaneiros tais como: Siscomex Importação, Siscomex Exportação, Siscomex Carga, Siscomex Trânsito, Radar, Mantra, DW Aduaneiro, entre outros. Nesse contexto percebeu-se a importância da utilização de dois dos principais sistemas: Siscomex Carga (Aduana), o qual permite o controle de embarcações e de cargas em portos brasileiros com o Sistran / CAMTES (Marinha do Brasil). Essa troca de informações via sistemas gerenciais possibilitará à Aduana receber da Marinha do Brasil informações sobre as embarcações que adentram no Mar Territorial (12 milhas) e na Zona Contígua (24 milhas) permitindo um melhor planejamento de suas atividades nessas regiões. A análise de outros sistemas utilizados pelas instituições envolvidas que possam contribuir para uma melhor realização das operações conjuntas também é um ponto que deve ser considerado quando da realização de gerenciamento e de compartilhamento de informações no combate aos crimes transfronteiriços;

19) Dentre os principais Manuais Aduaneiros já publicados, destaca-se o Manual de Vigilância e Repressão Aduaneira que contém informações sigilosas sobre suas operações. Para o intercâmbio de informações entre as instituições envolvidas, é importante a eleição de uma autoridade competente (que pode ser um setor, ou um conjunto de pessoas) que será responsável pela definição das normas e padrões a serem incorporados nos recursos criptográficos, de forma a assegurar a confidencialidade, a autenticidade, a integridade e o não-repúdio, assim como a interoperabilidade entre os sistemas de segurança da informação que devem ser levados em consideração quando da realização de operações conjuntas entre a Aduana Brasileira e outras organizações (entre elas, Marinha do Brasil);

20) Quanto à legislação pode ser citado o Acordo de Cooperação Técnica que foi assinado recentemente, no dia 27 de outubro de 2017, entre a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Marinha do Brasil. Esse acordo tem por finalidade o estabelecimento das formas de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução, na prevenção e repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional quanto ao uso do mar, das águas interiores e de áreas portuárias. O acordo possibilitará promover o intercâmbio de instrução e de cursos de formação e aperfeiçoamento; prestar assessoria técnica, apoio e serviços relacionados ao reparo e manutenção de embarcações e aeronaves; apoiar o desenvolvimento, a instalação, a manutenção e a implementação de sistemas eletrônicos de gerenciamento de documentos; e promover o intercâmbio de informações por meio do compartilhamento de dados e acesso a sistemas de gerenciamento. De acordo com a pesquisa realizada, iniciativas desse tipo vão favorecer a inserção da Aduana em um contexto mais amplo no combate aos crimes transfronteiriços;

21) Observou-se, que a Secretaria da Receita Federal já conta com um ambiente virtual de interesse comum aos órgãos fazendários e aduaneiros, que atende também a outros órgãos e entidades sediados no território nacional, apoiando a celebração de acordos e termos de cooperação, orientando e possibilitando o acompanhamento conjunto das ações de cooperação e de integração fiscal. Esse canal de comunicação deve ser melhor explorado, dando maior visibilidade para as organizações envolvidas e para aquelas que também tenham interesse em realizar esses tipos de acordos;

22) A Doutrina Militar Naval (DMN) faz menção à cooperação entre a Marinha e outros órgãos federais na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, quanto ao uso do mar, de águas interiores e de águas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicação e de instrução. Tal fato, serve para corroborar na busca de parcerias entre a Aduana e a MB para a realização de operações conjuntas no combate aos crimes transfronteiriços;

23) Faltam recursos orçamentários para investimentos nas ações de vigilância e repressão realizadas pela Equipe de Operações Náuticas. Atualmente, a previsão orçamentária é feita apenas para conservação e/ou manutenção dos equipamentos existentes, o que dificulta qualquer ação de cooperação entre a Aduana e outras instituições no combate aos crimes de contrabando e descaminho;

24) A criação de exercícios simulados entre as duas instituições pode ser uma alternativa para uma melhor percepção e treinamento sobre a realização de futuras operações conjuntas no mundo concreto.

25) Proposta de um exercício simulado entre a Aduana Brasileira e a Marinha do Brasil, com base no que foi identificado ao longo da pesquisa realizada (APÊNDICE C).

## **5.2 PLANO DE COOPERAÇÃO ENTRE A ADUANA E A MARINHA DO BRASIL NO COMBATE AOS CRIMES TRANSFRONTEIRIÇOS**

Nesse item, apresenta-se uma proposta de Plano de Cooperação entre a Aduana e a Marinha do Brasil elaborado a partir das pesquisas e análises realizadas no decorrer do processo de pesquisa. Esse Plano apresenta algumas sugestões para uma melhor cooperação entre as duas entidades no que diz respeito ao combate dos crimes transfronteiriços, por meio das operações realizadas pela Equipe de Operações Náuticas da 7ª RF.

## **PLANO DE COOPERAÇÃO**

### **CAPÍTULO I**

#### **DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

**Art. 1º** – Apresenta normas gerais sobre o Plano de Cooperação (PCoop) para um melhor compartilhamento e gerenciamento de informações entre a Aduana Brasileira e a Marinha do Brasil. Esse Plano fixa as responsabilidades, estabelece a estrutura organizacional e define as diretrizes, procedimentos e as ações, com o objetivo de permitir atuação coordenada de órgãos da administração pública, no que tange a cooperação para combate aos crimes de contrabando e descaminho.

**Art. 2º** – Para fins desse Plano, adotam-se as seguintes definições:

I – ação de resposta: qualquer ação destinada a avaliar, conter, reduzir, combater ou controlar um incidente que favoreça ao contrabando e ao descaminho em águas marítimas;

II – águas jurisdicionais brasileiras: representam as águas interiores e os espaços marítimos, nos quais o Brasil exerce jurisdição, em algum grau, sobre atividades, pessoas, instalações, embarcações e recursos naturais vivos e não vivos, encontrados na massa líquida, no leito ou no subsolo marinho, para os fins de controle e fiscalização, dentro dos limites da legislação internacional e nacional. Esses espaços marítimos compreendem a faixa de 200 milhas marítimas contadas a partir das linhas de base, acrescida das águas sobrejacentes à extensão da plataforma continental além das 200 milhas marítimas, onde ela ocorrer, até o limite de 350 milhas marítimas;

III – apoio logístico: Apoio prestado por organizações militares específicas, abrangendo a execução de atividades das funções logísticas de recursos humanos, de saúde, de suprimento, de manutenção, de transporte, de engenharia e de salvamento para sustentar a capacidade de operação e de durabilidade na ação das forças;

IV – comando unificado de operações: forma de atuação que reúne os representantes de diversos órgãos e entidades públicos responsáveis pelas ações de resposta sob coordenação do Coordenador Operacional para compartilhar as ações a serem realizadas;

V – consciência situacional: percepção precisa e atualizada do ambiente operacional no qual se atuará e no reconhecimento da importância de cada elemento percebido em relação à missão atribuída;

VI – consciência situacional marítima: é a efetiva compreensão das tendências e relações, que se desenvolvem temporalmente no ambiente marítimo, entre diversos atores, que podem impactar a defesa, a segurança, a economia e o entorno estratégico de um país. Exige avaliação contínua das áreas de interesse e monitoramento de padrões de comportamento. As lacunas no conhecimento devem ser buscadas pela vigilância, inteligência, reconhecimento e troca de informações.

VII – contrabando: ocorre quando há importação ou exportação de mercadoria proibida. A ilicitude não afronta a lei tributária, mas a lei que proíbe a importação ou exportação daquela mercadoria;

VIII – crime transfronteiriço: pode ser considerado como a ocorrência de fato típico, antijurídico e punível que ultrapassa os limites das fronteiras de um país;

IX – defesa nacional: representa o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra as ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (PND,2012);

X– descaminho: ocorre quando a ilicitude reside no não pagamento dos tributos devidos, pois a importação ou exportação é, em tese, legalmente permitida;

XI – exercícios simulados (jogos simulados): consiste na utilização de certas técnicas matemáticas, empregadas em computadores, as quais permitem imitar o funcionamento de, praticamente qualquer tipo de operação ou processo do mundo real, ou seja, é o estudo do comportamento de sistemas reais através do exercício de modelos. Simulação pode ser vista simulação como um processo amplo que engloba não apenas a construção do modelo, mas todo o método experimental que se segue, buscando: descrever o comportamento do sistema; construir teorias e hipóteses considerando as observações efetuadas; usar o modelo para prever o comportamento futuro, isto é, os efeitos produzidos por alterações no sistema ou nos métodos empregados em sua operação.

XII – incidente: episódio inesperado; situação desagradável que altera a ordem normal das coisas. Fato imprevisível que ocorre no decurso de um acontecimento principal e pode ou não influir no seu desenvolvimento.

XIII – manual do PCoop: documento técnico que contém, de forma detalhada, procedimentos operacionais, recursos humanos e materiais necessários à execução das ações de respostas em incidentes que favoreçam ao contrabando e descaminho em águas marítimas;

XIV– poder marítimo: projeção do Poder Nacional, resultante da integração dos recursos de que dispõe a Nação para a utilização do mar e das águas interiores, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando a conquistar e manter os objetivos nacionais;

XV – poder naval: um dos componentes da expressão militar do Poder Nacional e integrante do Poder Marítimo, capaz de atuar no mar, nas águas interiores e em certas áreas terrestres limitadas de interesse para as operações navais, incluindo o espaço aéreo sobrejacente, visando a contribuir para a conquista e a manutenção dos Objetivos Nacionais de Defesa, identificados na Política Nacional de Defesa, conforme as diretrizes estabelecidas pela Estratégia Nacional de Defesa.

XVI – segurança nacional: representa a condição que permite ao país preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais (PND,2012).

XVII – sistema de informações: modelo, automatizado ou manual, de processos responsáveis por coletar e transmitir dados que sejam úteis ao desenvolvimento de produtos ou serviços das empresas, organizações e de demais projetos.

**Art 3º** \_Para efeito das operações a serem realizadas em conjunto com a Marinha do Brasil, serão consideradas águas sob jurisdição nacional:

I – águas interiores:

- a) compreendidas entre a costa e a linha de base reta, a partir da qual se mede o mar territorial;
- b) dos portos;
- c) das baías; e

II – águas marítimas, todas aquelas sob jurisdição nacional que não sejam interiores, a saber:

- a) mar territorial: águas abrangidas por uma faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixo-mar do litoral continental e insular, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil;
- b) zona contígua: águas abrangidas por uma faixa que se estende das doze às vinte e quatro milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial;
- c) zona econômica exclusiva: águas abrangidas por uma faixa que se estende das doze às duzentas milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial; e
- d) as águas sobrejacentes à plataforma continental, quando esta ultrapassar os limites da zona econômica exclusive.

## **CAPÍTULO II**

### **DIRETRIZES, PRINCÍPIOS E OBJETIVOS**

#### **Seção I**

##### **Das Diretrizes**

**Art. 4º** \_ O Plano de Cooperação entre a Aduana Brasileira e a Marinha do Brasil terá como diretrizes:

- I – atuação integrada da Aduana e da MB quando da realização das atividades previamente definidas em que caiba a atuação da cooperação interagências; e
- II – cooperação e integração com outras instituições que atuam na segurança das fronteiras marítimas, sempre que necessário para o êxito das operações no combate ao tráfico de drogas e armas.

#### **Seção II**

##### **Dos Princípios**

**Art. 5º** \_ São princípios fundamentais que devem nortear os desafios em um ambiente interagência da qual a Aduana seja parte:

- I – Compreensão, por meio da qual se dá o reconhecimento das capacidades e das limitações de cada participante do trabalho interagências. Há a necessidade de compartilhar um mesmo espaço físico para favorecer o diálogo entre os vários órgãos, sendo desejável uma postura aberta e indagadora;
- II – Coordenação, por meio da qual, é dada ênfase à importância do trabalho em conjunto e harmonioso, de forma que todos os envolvidos possam planejar suas ações de forma a maximizar o efeito de todas as outras ações em andamento;
- III – Cooperação, a qual representa o agir junto ou em conformidade com outros;
- IV – Concessões que deve ser vista como ceder em alguns pontos para se chegar a uma solução de compromisso, sem que isso implique em renunciar os valores individuais ou organizacionais;
- V – Consenso para evitar que soluções impostas possam acarretar na desistência de alguns dos envolvidos em participar de determinada atividade; e
- VI – Comunicação é importante para convencer que o que está sendo proposto contribuirá para a resolução dos problemas identificados.

### **Seção III**

#### **Dos Objetivos**

**Art. 6º** – São objetivos da cooperação entre a Aduana e Marinha do Brasil:

- I – fortalecimento do desenvolvimento da Consciência Situacional Marítima<sup>84</sup> junto à sociedade brasileira, favorecendo à divulgação da Missão da MB *“Preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a Defesa da Pátria; para a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; para o cumprimento das atribuições subsidiárias previstas em Lei; e para o apoio à Política Externa”* e de sua Visão *“A Marinha do Brasil será uma Força moderna, equilibrada e balanceada, e deverá dispor de meios compatíveis com a inserção político-estratégica de nosso País no cenário internacional e, em sintonia com os anseios da sociedade brasileira. Ela estará permanentemente pronta para atuar no mar e em águas interiores, de forma singular ou conjunta, de modo a atender aos propósitos estatuídos na sua missão”*;
- II – o fortalecimento da imagem da instituição da RFB, fazendo com que a sociedade reconheça a RFB como uma organização que cumpre sua Missão *“Exercer a administração tributária e aduaneira com justiça fiscal e respeito ao cidadão, em benefício da sociedade”* e sua Visão *“Ser uma instituição inovadora, protagonista na simplificação dos sistemas tributário e aduaneiro, reconhecido pela efetividade na gestão tributária e pela segurança e agilidade no comércio exterior, contribuindo para a qualidade do ambiente de negócios e a competitividade do país”* com excelência, transparência,

---

<sup>84</sup> Consciência Situacional Marítima: é a efetiva compreensão das tendências e relações, que se desenvolvem temporalmente no ambiente marítimo, entre diversos atores, que podem impactar a defesa, a segurança, a economia e o entorno estratégico de um país.

integridade e profissionalismo;

III – integração das operações de combate ao contrabando e descaminho realizadas pela Equipe de Operações Náuticas, por meio da adequação dos recursos e dos procedimentos necessários visando melhorar e ampliar o desempenho das atividades de vigilância e repressão aduaneira em todo o território nacional;

IV – a adequação do quadro de pessoal da Aduana às necessidades institucionais, provendo as unidades organizacionais de mão-de-obra necessária e suficiente para o bom desempenho de seu papel institucional, com vistas à presença efetiva e distribuída adequadamente pelo território nacional, tendo em conta perfis profissionais e as características de cada unidade;

V – a adequação da infraestrutura física e tecnológica da Aduana às necessidades, por meio da disponibilização das instalações físicas e infraestrutura tecnológica adequadas às atividades de cada unidade, propiciando um ambiente de trabalho seguro e saudável, de forma a garantir o efetivo desempenho institucional;

VI – a elevação da percepção de risco e da presença fiscal, intensificando a atuação da instituição na administração de tributos internos e de comércio exterior, visando o aumento da presença fiscal e a elevação da percepção de risco pela sociedade, principalmente no que tange à realização de operações conjuntas em vias marítimas;

VII – o aumento da efetividade e da segurança dos processos aduaneiros, por meio da integração dos processos de trabalho, garantindo agilidade aos operadores que atuam de acordo com os requisitos legais e aumentando a segurança e a efetividade dos procedimentos para coibir ilegalidades.

### **CAPÍTULO III**

#### **DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E DAS COMPETÊNCIAS**

**Art. 7º** \_ Integram a estrutura organizacional do (PCoop):

I – Autoridade Marítima;

II – Autoridade Aduaneira;

III – Comitê-Executivo (nível estratégico);

IV – Grupo de Monitoramento e Avaliação (nível tático); e

V – Comitê de Suporte (nível operacional).

**Art. 8º** \_ O Comitê-Executivo será composto por representantes dos seguintes órgãos e entidades:

I – Secretaria da Receita Federal do Brasil;

II – Marinha do Brasil; e

III – demais entidades que forem importantes para o PCoop.

**Art. 9º** \_ Compete à Autoridade Marítima:

- I – fornecer o apoio logístico para a realização das operações conjuntas com a Aduana Brasileira, quando da abordagem de embarcações suspeitas fundeadas na zona secundária;
- II – explorar por meio de seu poder naval, as características de mobilidade, de permanência, de versatilidade e de flexibilidade de modo a fornecer o apoio logístico necessário aos servidores da Aduana assim como aos pertencentes a outras organizações que estejam envolvidos em operações conjuntas de combate aos crimes transfronteiriços;
- III – disponibilizar, quando cabível, dados sobre posição dos navios mercantes e suas características, atividades desenvolvidas, rotas comerciais, entre outros que sejam de interesse de todos que atuam tanto na segurança marítima quanto na segurança do comércio internacional.

**Art. 10º** \_ Compete à Autoridade Aduaneira:

- I – planejar, coordenar e realizar as atividades de repressão ao contrabando, ao descaminho, à contrafação e pirataria e ao tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins, e à lavagem e ocultação de bens, direitos e valores, observada a competência específica de outros órgãos;
- II – definir os processos de trabalho relacionados às operações a serem realizadas por meio da cooperação entre Aduana e MB, com a definição do tamanho e composição das equipes multidisciplinares, escolha dos gestores, definição dos indicadores de desempenho, detalhamento e integração dos processos de trabalho;
- III – acompanhar e avaliar permanentemente a implementação do Plano de Cooperação, observando sua compatibilização com os projetos e os processos de trabalho da Equipe de Operações Náuticas da Direp/7ªRF; com o Manual de Vigilância e Repressão Aduaneira, com a Regulamento Aduaneiro, com o novo Regimento Interno da RFB e demais normas federais, sem prejuízo da competência de outros órgãos;
- IV – orientar, supervisionar e coordenar as atividades de produção e disseminação de informações estratégicas na área de sua competência, em especial às destinadas ao gerenciamento de riscos ou à utilização por órgãos e entidades participantes de operações conjuntas, visando à qualidade e fidedignidade das informações, à prevenção e ao combate às fraudes e práticas delituosas, no âmbito da administração tributária federal e aduaneira.
- V – promover o fortalecimento da área de vigilância e repressão, mediante o apoio técnico, financeiro e metodológico;
- VI – buscar o desenvolvimento de uma cultura interagências, de forma a reduzir o entrave que os atores envolvidos em segurança nacional têm ao lidar com assuntos que vão além de suas funções e de seus departamentos;
- VII – identificar os sistemas que podem ser utilizados para suporte e troca de informações, entre a

Aduana e a MB, para o bom desempenho das ações de cooperação no combate aos crimes de contrabando e descaminho;

VIII – celebrar convênios com órgãos e entidades da Administração Pública e entidades de direito público ou privado, para permitir a troca de informações, racionalização de atividades, desenvolvimento de sistemas compartilhados e realização de operações conjuntas;

IX – estruturar, implementar e acompanhar os programas de monitoramento, controle e ordenamento nas áreas de sua competência; e

X – publicar Portarias necessárias para a implementação do Plano de Cooperação, de forma que haja harmonia, legitimidade e operacionalidade nas mudanças procedimentais exigidas para um melhor gerenciamento e compartilhamento de informações entre as instituições envolvidas; e

XI – promover a consolidação do Plano de Cooperação junto à RFB.

**Art. 11º** – Compete ao Comitê-Executivo:

I – estabelecer as diretrizes para a implementação do PCoop;

II – estabelecer exercícios simulados (jogos simulados) no PCoop;

III – supervisionar o desenvolvimento do sistema de informações sobre combate aos crimes de contrabando e descaminho em águas marítimas brasileiras;

IV – elaborar o Manual do PCoop no prazo estipulado pelas Autoridades Aduaneira e Marítima, prorrogável por igual período, contado da data de publicação desse documento;

V – promover a articulação intersetorial e interinstitucional com outros órgãos existentes em âmbito federal, estadual e municipal, cujas competências tenham vinculação com as atividades do Plano de Cooperação;

VI – celebrar termos de cooperação, convênio e instrumentos congêneres que favoreçam as ações de combate ao contrabando e descaminho em águas marítimas; e

VII – elaborar seu Regimento Interno.

**Art 12º** – O Grupo de Monitoramento e Avaliação será composto por representantes titulares e suplentes dos seguintes órgãos e entidades:

I – Secretaria da Receita Federal do Brasil, por meios de representantes que pertencem à Administração Aduaneira;

II – Marinha do Brasil; e

III – demais entidades que forem importantes para o PCoop.

Parágrafo único: o Grupo de Monitoramento e Avaliação será convocado e ativado por qualquer um de seus componentes sempre que se fizer necessário.

**Art. 13º** \_ Compete ao Grupo de Monitoramento e Avaliação:

- I – acompanhar e avaliar incidentes que favoreçam ações de contrabando e descaminho em águas marítimas;
- II – determinar o acionamento do PCoop na hipótese de o plano não ter sido acionado por seus participantes;
- III – conduzir exercícios simulados (jogos simulados), programados pelo Comitê Executivo;
- IV – avaliar as ações relativas ao PCoop, após o seu acionamento, e informar as conclusões às Autoridades Marítima e Aduaneira;
- V – manter as Autoridades Marítima e Aduaneira permanentemente informadas sobre as ações de resposta em andamento, uma vez acionado o PCoop;
- VI – acompanhar e avaliar as ações de resposta do PCoop.

**Art 14º** \_ O Comitê de Suporte será composto por representantes:

- I – Ministério da Defesa:
  - a) Marinha do Brasil
- II – Ministério da Fazenda:
  - a) Secretaria da Receita Federal

**Art 15º** \_ Compete ao Comitê de Suporte:

- I – atender as solicitações das Autoridades Marítima e Aduaneira e do Grupo de Monitoramento e Avaliação;
- II – indicar recursos humanos e materiais solicitados pelo Grupo de Monitoramento e Avaliação para emprego nas ações de resposta a incidentes relacionados ao contrabando e descaminho;
- III – realizar outras determinações próprias dos setores de logística e de pessoal de cada uma das instituições envolvidas no PCoop.

## **CAPÍTULO IV**

### **REGRAS DE USO – GERENCIAMENTO E COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS**

**Art 16º** \_ Aspectos Legais no Intercâmbio de Informações:

- I – Para o intercâmbio de informações entre a Aduana e outras instituições envolvidas em operações conjuntas, é importante que exista uma autoridade competente (que pode ser um setor, ou um conjunto de pessoas), pois isso facilita o contato com outras autoridades competentes e também garante a consistência em relação à política de intercâmbio de informações. O contato e as relações construídas

com o decorrer do tempo entre os responsáveis confere maior clareza e agilidade à cooperação;

II – No caso da Aduana Brasileira, a autoridade competente é o Secretário da Receita Federal do Brasil, que pode delegar essa competência a servidores por ele designados.

**Art 17º\_** Confidencialidade da Informação Recebida:

I – Toda informação recebida deve ser tratada como confidencial e só pode ser revelada a pessoas ou autoridades envolvidas com a cobrança, fiscalização, julgamento e execução de tributos em questão, ou com processos penais relacionados a esses tributos;

II – O uso indevido ou a não adoção de medidas visando a conferir proteção à informação recebida é de responsabilidade da Administração que a recebe, e os danos porventura causados a terceiros devem ser de sua responsabilidade, não podendo este se furtar a assumi-los sob alegação de que a responsabilidade é da Administração que forneceu a informação;

III – As normas estabelecidas quanto à implementação dos sistemas de segurança da informação, com vistas a garantir a sua interoperabilidade e a obtenção dos níveis de segurança desejados devem ser levados em consideração quando da troca de informações entre a Aduana Brasileira e a MB, principalmente aqueles relacionados à defesa nacional; e

IV – Normas, padrões, níveis, tipos e demais aspectos relacionados pré-estabelecidos ao emprego dos produtos que incorporem recursos criptográficos, de modo a assegurar a confidencialidade, a autenticidade, a integridade e o não-repúdio, assim como a interoperabilidade entre os sistemas de segurança da informação devem ser levados em consideração quando da realização de operações conjuntas entre a Aduana Brasileira e a MB.

**Art 18º\_** Uso da Informação para outras finalidades:

I – A informação recebida só pode ser usada para os fins a que se destina, a menos que a autoridade competente autorize o seu uso para outros fins;

II – Os acordos aduaneiros preveem exceções à proibição de revelar informação: casos de drogas narcóticas, substâncias psicotrópicas e precursores, saúde pública, segurança pública e proteção ambiental. Nestes casos, a informação deve ser transmitida imediatamente para os órgãos competentes.

**Art 19º\_** Aspectos Técnicos no Intercâmbio de Informações:

I – Previsões na legislação doméstica que asseguram proteção às informações fiscais contra sua divulgação não autorizada devem ser levadas em consideração quando da troca de informações para a realização de operações conjuntas entre a Aduana Brasileira e a MB. Tal fato deve ser observado durante a negociação dos acordos de cooperação e, portanto, não pode servir de argumento para se

negar o fornecimento de informações baseado em acordo celebrado.

**Art 20º** \_ Limitações ao Intercâmbio de Informações:

I – O sigilo das informações fiscais, normalmente presentes nas legislações domésticas, reveste-se de grande importância para criar a atmosfera de confiança entre as Administrações envolvidas. Tal confiança, importante para Administrações e contribuintes, no caso das Equipes de Operações Náuticas, os responsáveis pelas embarcações estrangeiras, pode ser abalada caso a informação sensível seja empregada para finalidade diversa daquela prevista nos acordos internacionais.

II – Assim, as legislações domésticas devem possuir mecanismos que impeçam que as informações recebidas de outro Estado sejam transmitidas a pessoas não autorizadas ou que sejam utilizadas para propósitos não permitidos. Por outro lado, deve haver previsão para que as informações recebidas possam ser reveladas a outros órgãos administrativos envolvidos na administração ou fiscalização das leis tributárias e aduaneiras.

III – A proteção da confidencialidade não pode ser levada ao extremo, sob pena de inviabilizar o atendimento do pedido de intercâmbio. A obrigação de não revelar segredos comerciais, industriais ou informações que podem afetar a ordem pública também são previstos e podem ser alegados pelo Estado requisitado para se abster de fornecer a informação requerida. Fica entendido que livros, documentos e informações financeiras não constituem, no caso geral, qualquer tipo de segredo que possa ser alegado para não se atender pedido de administração tributária estrangeira.

## **CAPÍTULO V**

### **DO ACIONAMENTO E DA MOBILIZAÇÃO DO PCoop**

**Art 21º** \_ A Autoridade Aduaneira, sempre que achar necessário a cooperação da Marinha do Brasil para auxílio no combate aos crimes de contrabando e descaminho, e outros ilícitos transfronteiriços, deverá comunicar, de imediato, ao Comitê-Executivo qualquer incidente que exija algum tipo de ação de resposta.

**Art 22º** \_ Caso nenhuma das Autoridades e demais responsáveis pelo acionamento do PCoop o façam dentro do prazo estipulado, então conforme o Art. 13º, tal ato poderá ser realizado pelo Grupo de Monitoramento e Avaliação.

## **CAPÍTULO VI**

### **DOS INSTRUMENTOS DO PCoop**

**Art 23º** \_ Para atingir os seus objetivos, o PCoop contará com os seguintes Instrumentos:

I – As orientações contidas no Manual de Vigilância e Repressão;

- II – As orientações contidas no Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 6759, de 05 de fevereiro de 2009);
- III – As orientações contidas no Regimento Interno (Portaria nº 430, de 09 de outubro de 2017);
- IV – As orientações definidas pela Organização Mundial de Aduanas - OMA
- V – demais Documentos Regulatórios que abordem a presença da Aduana Brasileira em ações relacionadas à segurança das fronteiras;
- VI – As orientações contidas na Doutrina Militar Naval (DMN); e
- VII – demais orientações que sejam condizentes com as diretrizes traçadas no PCoop.

## **CAPÍTULO VII**

### **DISPOSIÇÕES FINAIS**

**Art 24º**\_ Os órgãos e entidades integrantes do Comitê-Executivo, do Grupo de Monitoramento e Avaliação e do Comitê de Suporte poderão expedir, isolada ou conjuntamente, atos complementares sobre os procedimentos necessários ao cumprimento de suas competências, no prazo estipulado pelas Autoridades Marítima e Aduaneira, a contar da data de publicação desse Documento.

**Art 25º**\_ Os órgãos e instituições integrantes da estrutura organizacional do PCoop, em articulação com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, incluirão na previsão de seus orçamentos recursos financeiros específicos para o cumprimento de suas atribuições previstas nesse documento.

**Art 26º**\_ Os integrantes do Comitê Executivo devem estruturar e desenvolver, no prazo estipulado pelas Autoridades Marítima e Aduaneira, contados da data de publicação desse documento, programas internos de capacitação e treinamento para o pessoal envolvido no cumprimento das competências previstas anteriormente nesse documento, a partir da divulgação dos atos complementares previstos no Art.24.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Vágner Camilo; MOREIRA, William de Souza; NETO, José Miguel Arias (organizadores). *A Defesa e a Segurança na América do Sul – IV Encontro da ABED*. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2011 – (Coleção Mercado de Letras Temas).

AQUINO, Sérgio. *Aduana – Desafios Futuros. Nos Modelos Portuário – Retroporto. II SEMINÁRIO ADUANEIRO INTERNACIONAL*, Porto Alegre, RG, 2013.

ASSESSORIA de Comunicação Institucional. Notícias sobre as operações realizadas pelas Equipes de Repressão da Receita Federal do Brasil na 7ª Região Fiscal. Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/@@busca?SearchableText=noticia>>. Acesso em 27 set.2017.

ASSESSORIA de Comunicação. Sindicato dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil. SEMINÁRIO do Comércio Internacional Brasileiro: Desafios para o controle de fronteiras e para segurança pública. Brasília, DF, 21 mar 2016. Disponível em <<http://sindireceita.org.br/blog/release-desafios-para-facilitacao-do-comercio-exterior-e-o-controle-de-fronteiras-sao-temas-de-seminario-promovido-pelo-sindireceita>>. Acesso em set 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *Apresentação de relatórios técnico-científicos*. ABNT NBR 6024, 2ª Edição, 2012.

AXELROD, Robert. 2010. *A Evolução da Cooperação*. São Paulo: Leopardo

BARDACH, Eugene. *Getting agencies to work together: The practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington, D.C.,1998. Brookings Institution Press (p.9 apud RAZA,2012).

BARROS, André Ferreira de. *O Novo Direito Aduaneiro – Volume II – Synergia Editora*. Rio de Janeiro, 2009

BEIRÃO; André Panno.. “Segurança no Mar”: Que Segurança? Reflexões sobre a Conveção do Direito do Mar. Coleção Relações Internacionais. Fundação Alexandre de Gusmão. Ministério das Relações Exteriores. Brasília, DF, 2014. Organizadores: André Panno Beirão; Antônio Celso Alves Pereira.

BONETTE, Luiz Rodrigo. *Sistemática Aduaneira Brasileira: Premissas para o Século XXI*. Revista Organização Sistêmica, v.6, n. 3, p.71- 86, jul/dez. 2014.

BRASIL, Câmara dos Deputados Federais. (2006). *Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas*. Brasília: Câmara dos Deputados Federais. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/dl/cpiarmas.pdf>>. Acesso em 06 jun.2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 26 set 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Motego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jun.1995. Disponível <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1530-22-junho-1995-435606-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 03 out 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 mar.2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm)>. Acesso em 27 set 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.129, de 06 de julho de 2004. Dispõe sobre a Patrulha Naval e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul.2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5129.htm)>. Acesso em: 08 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.244, de 14 de outubro de 2004. Dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5244.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5244.htm)>. Acesso em: 08 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm)>. Acesso em 10 nov.2016

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.387, de 07 de março de 2005. Inclui a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) na composição do Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual, criado pelo Decreto nº 5.244, de 14 de outubro de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5387.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5387.htm)>. Acesso em: 08 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.417, de 13 de abril de 2005. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Comando da Marinha, do Ministério da Defesa, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, < Disponível <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Decreto/D5417.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5417.htm)>. Acesso em: 08 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 de julho de 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm)>. Acesso em: 08 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 dez.2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm)>. Acesso em: 08 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.759, de 05 de fevereiro de 2009 – Regulamento Aduaneiro: regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 fev.2009 Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/aceso-rapido/legislacao/regulamento>>. Acesso em: 08 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.496, de 08 de junho de 2011: institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 jun.2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7496.htm)>. Acesso em: 08 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016: Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 nov.2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm)>. Acesso em: 08 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.978, de 1 de fevereiro de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 fev.2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D8978.htm#art9](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D8978.htm#art9)>. Acesso em: 08 set. 2016

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 dez. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19537.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19537.htm)>. Acesso em: 08 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 96.000, de 2 de agosto de 1988. Dispõe sobre a realização de pesquisa e investigação científica na plataforma continental e em águas sob jurisdição brasileira, e sobre navios e aeronaves de pesquisa estrangeiros em visita aos portos ou aeroportos nacionais, em trânsito nas águas jurisdicionais brasileiras ou no espaço aéreo sobrejacente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 mai.1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D96000.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96000.htm)>. Acesso em 27 set 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto-Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 set.2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2013/decretolegislativo-373-25-setembro-2013-777085-norma-pl.html>>. Acesso em: 08 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm)>. Acesso em: 03 mai.2017

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 3.914, de 09 de dezembro de 1941. Lei de Introdução do Código Penal (decreto-lei nº 2.848 de 07/12/1940) e da Lei das Contravenções Penais (decreto-lei nº 3.688, de 03 de outubro de 1941). Acesso em: 03 mai.2017

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jun.1999. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm)>. Acesso em 05 dez.2016

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 set.2004. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp117.htm)>. Acesso em 08 set 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 136, de 25 de Agosto de 2010: altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as

atribuições do Ministro do Estado da Defesa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 ago.2010. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp136.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp136.htm)>. Acesso em 05 dez.2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 03 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 mai. 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L6634.htm)>. Acesso em: 08 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.542 de 26 de setembro de 1986. Dispõe sobre a pesquisa, exploração, remoção e demolição de coisas ou bens afundados, submersos, encalhados e perdidos em águas sob jurisdição nacional, em terreno de marinha e seus acrescidos e em terrenos marginais, em decorrência de sinistro, alijamento ou fortuna do mar, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 set.1986. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7542.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7542.htm)> . Acesso em 08 set.2016

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jan.1993. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8617.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8617.htm)>. Acesso em 06 ago 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.630, de 25 fev.1993. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. (LEI DOS PORTOS). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 fev.1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L8630.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8630.htm)>. Acesso em 08 set 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.537 de 11 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 dez.1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9537.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9537.htm)>. Acesso em 08 set 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 fev.1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9605.htm)>.Acesso em 08 set 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 fev.1998. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9610.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9610.htm)>. Acesso em 08 set 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 mar.1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9613.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9613.htm)>. Acesso em 09 out 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.649, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 mai.1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9649cons.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9649cons.htm)>. Acesso em 09 out 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.748, de 6 de Agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 ago.1997. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9478.htm)>. Acesso em 08 set 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000. Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 abr.2000. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9966.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9966.htm)>. Acesso em 08 set 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002. Acrescenta o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dispositivo à Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que "dispõe sobre os crimes de 'lavagem' ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do Sistema Financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jun.2002. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10467.htm)>. Acesso em 09 out 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.701, de 09 de julho de 2003. Altera e acrescenta dispositivos à Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jul.2003. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10701.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10701.htm)>. Acesso em 09 out 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento). Dispõe sobre o Registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas-Sirnam, define crimes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez.2003. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.826.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.826.htm)>. Acesso em: 08 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006 (Tráfico de Entorpecentes). Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 ago.2006. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm)>. Acesso em: 08 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nºs 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nºs 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jun.2013. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm#art76](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm#art76)>. Acesso em 08 set 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.008, de 26 de junho de 2014. Dá nova redação ao art 334 do Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 – Código Penal e acrescenta-lhe o art. 334-A. Diário Oficial da União,

Brasília, DF, 27 jun.2014. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113008.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113008.htm)>. Acesso em 08 set 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea *j* do Artigo 8, a alínea *c* do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 mai.2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113123.htm)>. Acesso em 08 set 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.444, de 6 de outubro de 2016. Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 out.2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13344.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13344.htm)>. Acesso em 08 set 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 mai.2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm)>. Acesso em 08 set 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Portaria nº 32/MD, de 30 de agosto de 2017. Dispõe sobre Operações Interagências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set.2017. Acesso 08 dez.2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Portaria nº 229/MD, de 28 de janeiro de 2013. Dispõe sobre Operações Interagências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jan.2013. Acesso 08 ago.2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Portaria MF nº 203, de 14 de maio de 2012. Aprova o Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/portarias/2012/MinisteriodaFazenda/portmf203.htm>> Acesso em: 18 mai.2016

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Portaria MF nº 430, de 9 de outubro de 2017: aprova o Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de out 2017. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=87025>>. Acesso em: 18 mai.2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Portaria MF nº 1749, de 26 de dezembro de 2016. Aprova a Gestão Estratégica da RFB para o Ciclo de 2016-2019. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao>> Acesso em 18 mai.2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Manual de Intercâmbio de Informações com o Exterior. Assessoria de Assuntos Internacionais. Portaria Conjunta Asain/Coana/Codac/Cofis/Copi nº 001, de 07 de abril de 2008 Organizadores: Claudemir Rodrigues

Malaquias et al. Brasília, DF. Abril.2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Aprova o Mapa e os Objetivos Estratégicos da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) para o período de 2012 a 2015, os Indicadores Estratégicos, a Cadeia de Valor da RFB e dá outras providências. Portaria RFB nº 625, de 17 de maio de 2013. Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/aceso-rapido/legislacao>>. Acesso em 07 mai.2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Dispõe sobre as atividades de vigilância e repressão aduaneira. Portaria COANA, da RFB nº 35, de 22 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/aceso-rapido/legislacao>>. Acesso em 09 set.2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Estabelece as Zonas de Vigilância Aduaneira. Portaria COANA, da RFB nº 17, de 05 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/aceso-rapido/legislacao>>. Acesso em 09 set.2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Dispõe sobre a Política de Gestão de Riscos da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Portaria nº 1.674, de 16 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://intranet.receita.fazenda/administracao/audit/legislacao-audit/portarias-audit/portarias-audit-nao-publicar/arquivos-2014-1/portaria-rfb-no-1674-de-16-de-setembro-de-2014>>. Acesso em 18 mai 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Aprova a Estratégia, os Indicadores Estratégicos e os Projeto Estratégicos Institucionais da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) para o período de 2016 a 2019. Portaria RFB nº 1.749, de 26 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/aceso-rapido/legislacao>>. Acesso em 07 mai.2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Coordenação-Geral de Planejamento, Organização e Avaliação Institucional. Metodologia de Gestão de Processos: manual de Gestão de Processos. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://intranet.receita.fazenda/administracao/copav/gestao-estrategica/Processos/imagens-e-arquivos/manual-de-gestao-de-processos-v1.0>>. Acesso em 18 mai 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Dispõe sobre a Política de Gestão de Riscos da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Portaria nº 1.674, de 16 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://intranet.receita.fazenda/administracao/audit/legislacao-audit/portarias-audit/portarias-audit-nao-publicar/arquivos-2014-1/portaria-rfb-no-1674-de-16-de-setembro-de-2014>>. Acesso em 18 mai 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Estabelece o Modelo de Governança de Processos, define metodologia, aprova o Manual da Gestão de Processos no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil e dá outras providências. Portaria nº 1.708, de 22 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://intranet.receita.fazenda/administracao/copav/gestao-estrategica/Processos/imagens-e-arquivos/portaria-rfb-no-1.708de-22-de-setembro-de-2014>>. Acesso em 18 mai 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa RFB nº 1415, de 4 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a habilitação e a aplicação do regime aduaneiro

especial de exportação e importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural (Repetro). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 de dez.2013. Disponível em:

<<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=48306#1371257>>. Acesso em 18 mai 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa RFB, nº 1600, de 14 de dezembro de 2015: Dispõe sobre a aplicação dos regimes aduaneiros especiais de admissão temporária e de exportação temporária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez.2015. Disponível em:

<<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=70297>>. Acesso em 18 mai 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa nº 1781, de 29 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o regime aduaneiro especial de utilização econômica destinado a bens a serem utilizados nas atividades de exploração, desenvolvimento e produção das jazidas de petróleo e de gás natural (Repetro-Sped) e altera as Instruções Normativas RFB nos. 1.415, de 4 de dezembro de 2013, e 1.600, de 14 de dezembro de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 de ja.2018. Disponível em:

<<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=89204>>. Acesso em 12 fev.2018

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Portaria Coana nº 3, 3 de fevereiro de 2014 Estabelece orientações e procedimentos complementares para aplicação do regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural (Repetro). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez.2014. Disponível em:

<<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=50169>>. Acesso em 13 jun.2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Portaria Coana nº 45, 16 de junho de 2014 Altera a Portaria Coana nº 3, de 3 de fevereiro de 2014, que estabelece orientações e procedimentos complementares para aplicação do regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural (Repetro). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 de jul.2014. Disponível em :

<<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=53739#1423617>> Acesso em 13 jun.2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Portaria MF nº 203, de 14 de maio de 2012. Criação do Centro Nacional de Gestão de Riscos aduaneiros (CERAD). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 de mai.2012. Disponível em:

<<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=37965>>. Acesso em 4 mar2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa RFB nº 800, de 27 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o controle aduaneiro informatizado da movimentação de embarcações, cargas e unidades de carga nos portos alfandegados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 DE DEZEMBRO DE 2007. Disponível em:

<<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=15753>>. Acesso 4 mar2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Alfândegas Brasileiras 200 ANOS. Brasília, DF – 2010/2ª Edição, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Planejamento Estratégico de Segurança para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014. Secretaria Extraordinária de Segurança para grandes eventos. Rio de Janeiro, RJ, 2012.

BRITO, Pedro. Muito a Navegar: Uma Análise Logística dos Portos Brasileiros. TOPBOOKS Editora. Rio de Janeiro, RJ. 2010.

CAPELLA, Leila Maria Corrêa (org); FILHO, Aélcio dos Santos; MAGALHÃES, Cleber; PONTES, Marcus Vinicius Vidal; DA SILVA, Pedro Henrique Leite, Alfândega do Rio de Janeiro: Administração, Comércio e Cidade, Rio de Janeiro: Receita Federal do Brasil, Superintendência da Receita Federal do Brasil na 7ª Região Fiscal, 2017.

CENTRO de Comunicação Social da Marinha. Conheça a Amazônia Azul. Disponível em <<https://www.marinha.mil.br/content/amazonia-azul-1>>. Acesso em: 15 mai 2016.

\_\_\_\_\_. Estrutura Organizacional. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/content/estrutura-organizacional>>. Acesso em: 20 mai.2016.

CONTROLE DE FRONTEIRAS – Uma Análise do abandono da Aduana Brasileira – Relatório 2014/2016. Disponível em: [www.sindireceita.org.br](http://www.sindireceita.org.br). Acesso em: 07 jun.2017

CORDEIRO, Marcello Diniz. Enfrentamento Integrado e Globalizado da Criminalidade Organizada Transnacional – Operação Oceânica. Dissertação de Mestrado em Direito Internacional Econômico. Universidade Católica de Brasília. Brasília, DF, 2009

DA SILVA, Roberto Ferreira – Pirataria, Roubo Armado em Águas Territoriais e a Bandidagem nos Portos (Clube Naval, Departamento Cultural – Prêmio Jaceguai, 2002).

DECICINO, Ronaldo. Litoral brasileiro: Costa tem grande importância e deve ser preservada; 2007. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/disciplinas/geografia/litoral-brasileiro-costa-tem-grande-importancia-e-deve-ser-preservada.htm>>. Acesso em: 10 jan.2017.

DEFESA NACIONAL PARA O SÉCULO XXI. Política Internacional, Estratégia e Tecnologia Militar. Organizadores: Edilson Benedito da Silva Filho; Rodrigo Fracalossi de Moraes. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

DIÁLOGO Revista Militar Digital – Fórum das Américas. Comando Sul dos EUA. 2012-2013 – Trimestral. Disponível em: <<https://dialogo-americas.com/en/receive-enews>>. Acesso em 08 jun.2017.

DOCTRINA MILITAR NAVAL (DMN) – OSTENSIVO – EMA-305 – Anexo A – Marinha do Brasil – Estado-Maior da Armada – 1ª Edição – 2017. Acesso em: 04 nov.2017.

ECO, Umberto. Como se faz uma tese. Título original: *Como se fa una tesi di laurea*. Tradução Gilson Cesar Cardoso de Souza – São Paulo: Editora Perspectiva, 19ª edição, 2005.

EDWARDS, A.; GILL, P. Transnational Organized Crime: Perspectives on Global Security. European Journal of Probation, 2003.

ENCCLA: Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado Brasileiro contra o crime organizado. ORGANIZAÇÃO: Ricardo Andrade Saadi, Roberto Biasoli, Ana Paula da Cunha.

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA: Curso sobre Gestão Integrada de Fronteiras – Administrado em parceria com BID, Brasília, DF, 2015.

[ESTRATÉGIA 2016-2019 E O PAPEL DA REDE DE PLANEJAMENTO RFB]. [Brasília:s.n]. 73 dispositivos.

FALCONI C., Vicente. O Valor dos Recursos Humanos na Era do Conhecimento. Nova Lima, MG: INDG Tecnologia e Serviços Ltda, 7ª edição, 2004.

\_\_\_\_\_. Gerenciamento da rotina do trabalho do dia-a-dia. Nova Lima, MG: INDG Tecnologia e Serviços Ltda, 8ª edição, 2004.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). Anuário 2017 – Mercados Ilícitos Transnacionais em São Paulo: a economia criminal transnacional. São Paulo: Fiesp, 2017.

FILHO, Antonio Russo. Comércio Internacional: Um modelo para a segurança portuária e modernização da Aduana Brasileira. São Paulo, 2006. Dissertação Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.

GODOY, José Eduardo de Pimentel. Projeto Memória da SRF. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em 10 jun.2016.

GODOY, Rafael Neves; CASTRO, Sérgio Ricardo Moreira de. Fronteiras Abertas: Um Retrato do Abandono da Aduana Brasileira, Brasília, DF. 2010.

GOULART, Marcelo Vieira; RIBEIRO, Kleber Silas Monteiro. Atuação do Exército Brasileiro na Faixa de fronteira contra os delitos transfronteiriços e Ambientais – Aspectos Jurídicos. Revista Sociedade Militar: Forças Armadas – Defesa – Geopolítica – Segurança Pública. 17 de maio 2016. Disponível em: <<https://www.sociedademilitar.com.br/wp/2016/05/atuacao-do-exercito-brasileiro-na-faixa-de-fronteira-contra-os-delitos-transfronteiricos-e-ambientais-aspectos-juridicos.html>>. Acesso em 18 mar.2017.

GRUPO DE TRABALHO INTERFEDERATIVO DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA: Base para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira, 2010.

HAK NETO, Ibrahim Abdul: Armas de Destruição em Massa no Século XXI: Novas Regras para um Velho Jogo – O Paradigma da Iniciativa de Segurança contra a Proliferação (PSI). Brasília, DF, 2011.

JURAN, J.M. A Qualidade desde o Projeto: novos passos para o planejamento da qualidade em produtos e serviços. Tradução Nivaldo Montingelli Jr. São Paulo: Pioneiras, 1992.

LABROUSSE, Alain – Geopolítica das Drogas. Tradução Mônica Seincman, apresentação Thiago Rodrigues. *Título original Géopolitique des drogues*. São Paulo: Editora Desatino, 2010.

LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina de Andrade. Metodologia do Trabalho Científico:

Procedimento básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 7ª. ed. SP: Editora Atlas S.A, 2013.

LIMA, Paulo Sérgio França de A. As Aduanas como Áreas Indispensáveis à Segurança Nacional: Identificação, Propostas e Critérios de Utilização. Revista ESG, v.24, n.49, p.160-178, jan/jun.2008.

LUZ, Newton Cléo Bochi. Operações Interagências: uma abordagem estratégica. Monografia do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia. Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2012.

LUZ, Rodrigo. Comércio Internacional e Legislação Aduaneira. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2012.

MANUAIS ADUANEIROS. Reúne os manuais dos mais variados sistemas que permeiam os processos de trabalho da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/manuais>>. Acesso em: 09 set.2017

MANUAL DE GESTÃO DE RISCOS – Coordenação Geral de Auditoria Interna – Secretaria da Receita Federal do Brasil. Brasília, DF. 2015

MARCELLA, Gabriel. Affairs of State: The Interagency and National Security.U.S. 2008.

MARCIAL, E.C. & GRUMBACH, R.J. dos S. Cenários Prospectivos: Como construir um futuro melhor. 2ª Ed. Rio de Janeiro, FGV, 2004.

MATTOS, Carlos de Meira. Brasil. Geopolítica e Teoria de Fronteiras. Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército Editora, 1990.

\_\_\_\_\_ Geopolítica III. Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército Editora, 2011.

McCLEAN, D. Transnational Organized Crime. Ed. Oxford. Great Britain, 2007.

MOREIRA, Ricardo de Souza. Monografia: Redes Organizacionais: estruturas capazes de potencializar o alcance de ações estratégicas (Prêmio de Criatividade e Inovação da RFB – 12º Prêmio RFB – 2013).

MORINI, C.; PORTO, P.C.S. A Modernização da Aduana Brasileira e a Convenção de Quioto Revisada – Revista Política Externa, v. 23, n.2, out/dez.2014.

MORINI, C.; BARASSA,E.;MAURÍCIO,M.P.G; MORETTI,AC.;PORTO,P.C.S Aduana do Brasil e Competitividade: uma comparação em termos de eficiência relativa. GEPROS. Gestão da Produção, Operações e Sistemas, Bauru, Ano 9, n°3, jul-set/2014, p.1-13.

MOTTA, Paulo Roberto; SCHMITT, Valentina Gomes Haensel; VASCONCELLOS, Carlos Antonio Raposo de (organizadores). Desafios Gerenciais em Defesa. FGV Editora, 2016.

MULLER, Cláudio José. Dissertação Modelo de Gestão Integrado Planejamento Estratégico, Sistemas de Avaliação de Desempenho e Gerenciamento de Processos (MEIO – Modelos de Estratégia, Indicadores e Operações) – Porto Alegre, 2003.

NAÍM, Moisés. Ilícito. O ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global. Tradução Sérgio Lopes. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2006.

NASSER, Reginaldo Mattar e MORAES, Rodrigo Fracalossi. O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico – América do Sul e Atlântico Sul. Brasília. IPEA, 2014.

NETO, José Carlos de Araujo. *Cooperação Interagências para a Segurança da Faixa de Fronteira*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Pará. Belém, Pará, 2017 (Mestrado).  
NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Direito Penal*, 12ª Ed. Editora Forense. 2016.

NYE JR. Joseph S., *Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais: uma leitura essencial para entender as principais questões da política mundial*. Tradução Henrique Amat Rêgo Monteiro. Revisão Técnica: Janina Onuki. São Paulo. Editora Gente, 2009.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de, *Metodologia Científica: um manual para a realização de pesquisas em administração*. Catalão: UFG, 2011.

OMA – Estrutura Normativa para a Segurança e a Facilitação do Comércio Internacional. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Aduana/OMA/default.htm>>. Acessado em: 06 ago 2017.

PAIVA, Marcelo de. *A Atividade de Inteligência Interagências no combate aos delitos transnacionais na fronteira Brasil-Colômbia*. Livro *Defesa e Cooperação Interagências*. Organizadores Marco Aurelio Guedes de Oliveira, Graciela De Conti Pagliari. Recife. Editora UFPE, 2015. Coleção *Defesa e Fronteiras Virtuais*, v.2.

PASTRE, Daniel Fernando. *A Teoria da Cooperação em Robert Axelrod e a Prática de Ilícitos Concorrenciais*. *Revista de Direito, Inovação, Propriedade Intelectual e Concorrência*. Minas Gerais. v.1, n.2, p.234-252. Jul/Dez.2015.

PONTES, Marcus Vinicius Vidal: *XXIII Concurso de Monografias CIAT/AEAT/IEF – Avanços e novos caminhos no Intercâmbio de Informações Tributárias*.

PORTAL - MANUAIS ADUANEIROS – e-Manuais: o sistema e-Manuais reúne manuais dos mais variados sistemas que permeiam os processos de trabalho da Receita Federal do Brasil. Há manuais sobre Aduana, Arrecadação e Atendimento, Fiscalização, Gestão Corporativa e Auditoria Interna compatíveis com seus respectivos processos de trabalho. Disponível em: <<http://e-manuais.rfoc.srf/suari/coana>>. Acesso em: 08 jan.2018.

PORTELA, Patrícia de Oliveira. *Apresentação de trabalhos acadêmicos de acordo com as normas de documentação da ABNT: informações básicas*. Uberaba: Universidade de Uberaba, MG, 2006.

PROGRAMA PORTAL ÚNICO DE COMÉRCIO EXTERIOR. Disponível em: <http://portal.siscomex.gov.br/conheca-o-portal/portal-unico-de-comercio-exterior>. Acesso em: 03 jun 2016.

RADICCHI, Carlos. *Dissertação O Congresso Nacional e Temas de Segurança e Defesa – EGN*, 2013.

RAZA, Salvador. *Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais?* *Brazilian Journal of International Relations*. São Paulo, SP, volume1, edição nº 1, p. 7-37, 2012.

RELATÓRIOS DE GESTÃO DAS ATIVIDADES DE CONTROLE ADUANEIRO A POSTERIORI: Diana 7ª RF. Disponível em: <<https://intranet.receita.fazenda/administracao/rf07/estrutura-organizacional/superintendencia-regional/diana/legislacao-diana...>>. Acesso 15 set.2017

REVISTA FATO GERADOR. Brasília, DF: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2013-2017. Semestral.

REVISTA VEJA – Disponível em:

<<https://www.skoob.com.br/revista-veja-edicao-2208-16-de-marco-de-2011-47349ed276942.html>>  
Acesso em 05 mai.2017.

REZEK, Francisco. Direito Internacional Público: Curso Elementar. São Paulo. Ed. Saraiva, 2008

RODRIGUES, Thiago – Política e Drogas nas Américas – São Paulo: EDUC: FAPESP, 2004.

\_\_\_\_\_. Narcotráfico: Uma guerra na guerra, 2ª Ed. São Paulo: Editora Desatino, 2012.

RUMMLER, Geary A; BRACHE, Alan P. Melhores Desempenhos das Empresas; tradução Kátia Aparecida Roque; revisão técnica Alan Melo Albuquerque – São Paulo: Makron Book, 1994. (aborda sobre o gerenciamento de processos organizacionais e permite aos membros das organizações para trabalharem em equipes interfuncionais de maneira eficaz, num ambiente propício ao desenvolvimento da capacidade de trabalho dos indivíduos, estabelecendo visões compartilhadas sobre os desafios da empresa e suas possibilidades)

SANTOS, Silvana Duarte dos; FREITAS, Silvio Domingosa de; BURNHAK, Gerson Odacir; GUZMAN, Eduardo Ferrufino; Moro, Antonio Renato Pereira. A Repressão aos Crimes Transnacionais e sua Influência no Desenvolvimento Socioeconômico da Região do Pantanal Sul Matogrossense. Trabalho apresentado no Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente- ENGEMA, 2013.

SEMINÁRIO “La Modernización de la Gestión Aduanera para la Facilitación del Comercio”. Secretaria Genreal. Montevideo – Uruguay: Sede de la ALADI, 16 de julio 2014.

SOUZA, Deywisson R.O. de; GARCIA, Sthephanie Queiroz. Ações Interagências e os Projetos Estratégicos do Exército: Uma análise do Sistema Proteger e do Sistema de Monitoramento das Fronteiras Terrestres. Livro Defesa e Cooperação Interagências.Organizadores Marco Aurelio Guedes de Oliveira, Graciela De Conti Pagliari. Recife. Editora UFPE,2015. Coleção Defesa e Fronteiras Virtuais, v.2.

TAVARES, Mauro Calixta. Planejamento Estratégico: A Opção entre o Sucesso e Fracasso Empresarial. Ed. HARBRA Ltda. Vila Mariana - São Paulo – SP, 1991.

TESCHE, Ana Bárbara Moreira; WIETCHILOSKI, Luciana; GONÇALVES, Thiago de Oliveira. Cooperação transfronteiriça dos países amazônicos em matéria de segurança e defesa: uma primeira aproximação. Livro Defesa e Cooperação Interagências.Organizadores Marco Aurelio Guedes de Oliveira , Graciela De Conti Pagliari. Recife. Editora UFPE,2015. Coleção Defesa e Fronteiras Virtuais, v.2.

TILL, Geoffrey, Seapower: A Guide for the Twenty-First Century, 2ª Edição, Londres, Routledge, 2009.

TOMLINSON, K. Effective Interagency Working: a review of the literature and examples from practice. Local Government Association Research Report 40.

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. A Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE) - ou International Narcotics Control Board (INCB) - é um órgão de fiscalização independente para a implementação das Convenções Internacionais das Nações Unidas de controle

de drogas. Foi estabelecida em 1968 de acordo com a Convenção de Drogas de 1961. Disponível em <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/jife.html>. Acesso em 10 set.2016

\_\_\_\_\_. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes detectou impactos do uso de drogas sobre a saúde e o desenvolvimento sustentável. Disponível em:

<<https://ambientedomeio.com/2016/06/24/escritorios-das-nacoes-unidas-sobre-droga-e-crime-detectou-impactos-do-uso-de-drogas-sobre-a-saude-e-o-desenvolvimento-sustentavel/...>>.

Acesso em 18 ago.2017.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. 16ª Edição – São Paulo: Atlas, 2016.

WERNER, Guilherme Cunha. *O Crime Organizado Transnacional e as Redes Criminosas: Presença e Influência nas Relações Internacionais Contemporâneas*. 2009. 101 f. Tese de Doutorado (Programa de pós-Graduação em Ciência Política) – USP. São Paulo, 2009. Disponível em:

<[www.teses.usp.br/teses/.../8/.../GUILHERME\\_CUNHA\\_WERNER.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/.../8/.../GUILHERME_CUNHA_WERNER.pdf)>. Acesso em 20 set.2016.

## GLOSSÁRIO

Ação de resposta	é qualquer ação destinada a avaliar, conter, reduzir, combater ou controlar um incidente que favoreça ao contrabando e ao descaminho em águas marítimas.
Aduana	representa uma palavra derivada do árabe <i>ad-diwân</i> , que quer dizer Alfândega. Alfândega: repartição pública encarregada de vistoria de bagagens e mercadorias em trânsito e cobrar os correspondentes direitos de entrada e saída.
Águas Jurisdicionais Brasileiras	compreendem as águas interiores e os espaços marítimos, nos quais o Brasil exerce jurisdição, em algum grau, sobre atividades, pessoas, instalações, embarcações e recursos naturais vivos e não vivos, encontrados na massa líquida, no leito ou no subsolo marinho, para os fins de controle e fiscalização, dentro dos limites da legislação internacional e nacional. Esses espaços marítimos compreendem a faixa de duzentas milhas marítimas contadas a partir das linhas de base, acrescida das águas sobrejacentes à extensão da Plataforma Continental (PC) além das duzentas milhas marítimas, onde ela ocorrer (MB, 2014, p. 1-2; BRASIL, 2004a).
Ambiente marítimo	é o espaço tridimensional, onde são considerados todos os aspectos relativos (acima d'água, na superfície, abaixo d'água, adjacentes e limítrofes) a um oceano, mar, ou outra via navegável, incluindo os elementos do Poder Marítimo e seus diversos componentes.
Ameaças	representam as fragilidades do controle aduaneiro relacionada à entrada de armas, munições e drogas.
Canais de Conferência Aduaneira	é um sistema utilizado pelos servidores alocados na área aduaneiro para direcionar os viajantes para uma dos canais de acordo com o nível de risco existente em estar transportando mercadorias contrabandeadas.
Consciência Situacional Marítima	formação da percepção advinda do processamento de todos os dados disponíveis que podem afetar as LCM, a exploração e o aproveitamento dos recursos vivos e não vivos; o meio ambiente, a proteção e a defesa nas águas jurisdicionais; e a salvaguarda da vida humana no mar na região de responsabilidade SAR, resultando em informações acuradas, oportunas e relevantes (MB, 2014, p. A-8).
Contrabando	prática de importação ou exportação de mercadoria legalmente proibida (BRASIL, 2014)

Contrafação	representa a produção comercial de um artigo sem a autorização da entidade que detém a sua propriedade intelectual
Defesa Nacional	representa o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra as ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.
Descaminho	é o ato de iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria (BRASIL, 2014)
Dumping	considera-se que há prática de dumping quando uma empresa exporta para o Brasil um produto a preço (preço de exportação) inferior àquele que pratica para produto similar nas vendas para o seu mercado interno (valor normal). Desta forma, a diferenciação de preços já é por si só considerada como prática desleal de comércio.
Garantia da Lei e da Ordem (GLO)	é a atribuição das Forças Armadas prevista no art. 142 da Constituição da República Federativa do Brasil, disciplinada na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, e com diretrizes fixadas no Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, que se refere à atuação coordenada com os Órgãos de Segurança Pública, possuindo caráter excepcional, episódico e temporário.
Medidas de defesa comercial	são instrumentos utilizados pelos governos como forma de impedir ou minimizar os efeitos das práticas desleais de comércio (dumping e subsídios).
Negação do uso do mar	é o efeito desejado da tarefa básica do Poder Naval que consiste em impedir que um oponente utilize ou controle uma área marítima para seus propósitos, por certo período de tempo, sem que seja requerido o uso por nossas próprias forças.
Operações Interagências	interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos (MD, 2012, p. 14).
Passagem inocente	significa a navegação pelo mar territorial com o fim de: a) atravessar esse mar sem penetrar nas águas interiores nem fazer escala num ancoradouro ou instalação portuária situada fora das águas interiores; ou b) dirigir-se para as águas interiores, ou delas sair ou fazer escala num desses ancoradouros ou instalações portuárias.

Patrulha Naval (PATNAV)	atribuição subsidiária particular da Marinha do Brasil, cujo propósito é implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, em águas jurisdicionais brasileiras, na plataforma continental brasileira e no alto-mar, respeitados os tratados, convenções e atos internacionais ratificados pelo Brasil.
Pirataria (RFB)	violação de direito autoral ou violação do direito do autor de programa de computador.
Pirataria	segundo a Convenção da Jamaica 141 (1982, apud MB, 2014), a pirataria é todo ato ilícito de violência, detenção ou depredação cometidos, para fins privados, pela tripulação ou por passageiros de um navio ou aeronave privados, e dirigidos contra um navio ou aeronave, pessoas ou bens a bordo dos mesmos, em alto-mar ou lugar não submetido à jurisdição de Estado algum. Mais ainda, o citado documento também enquadra nessa definição, todo ato de participação voluntária na utilização de um navio ou aeronave, quando aquele que o pratica tenha conhecimento de fatos que dêem a esse navio ou a essa aeronave o caráter de navio ou aeronave pirata. Toda a ação que tenha por fim incitar ou ajudar intencionalmente a cometer um dos atos enunciados é definida como pirataria.
Repressão aduaneira	representa a ação fiscal realizada com vistas a combater situações que envolvam veículos, pessoas e mercadorias ilícitamente ingressados no país ou que apresentem indícios de tentativa de saída do território nacional sem autorização da RFB (Regulamento Aduaneiro).
Segurança Nacional	condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais (MD, 2007, p. 236).
Subsídios	representa a concessão de um benefício, em função das seguintes hipóteses: a) caso haja, no país exportador, qualquer forma de sustentação de renda ou de preços que, direta ou indiretamente, contribua para aumentar exportações ou reduzir importações de qualquer produto; ou b) caso haja contribuição financeira por um governo ou órgão público, no interior do território do país exportador.
Vigilância aduaneira	representa a ação fiscal preventiva e de monitoramento destinada a combater ilícitos praticados nas operações de carga, descarga, armazenagem de mercadorias ou no trânsito de veículo e pessoas, inclusive

dos viajantes internacionais e de suas bagagens, realizada em zonas primárias, recintos alfandegados e áreas legalmente demarcadas como de "zona de vigilância aduaneira – ZVA" (Regulamento Aduaneiro).

## **APÊNDICE A - Questionário**

### **OPERACÕES NÁUTICAS**

1. Há alguma área específica para a realização das operações náuticas por parte da RFB?
2. Como são realizadas essas operações? Contam com o apoio de outras organizações de forma constante ou apenas pontual?
3. Quem são só responsáveis por essas operações?
4. Aplicando a Matriz SWOT, quais são as principais dificuldades encontradas pela Aduana quando da realização dessas operações? E quais as oportunidades quando da realização de operações conjuntas com a Marinha do Brasil?
5. Como são feitos o planejamento e a programação das operações realizadas pela Equipe de Operações Náuticas da 7ª RF?

### **COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS**

1. Qual é a importância da cooperação interagências para a Aduana Brasileira?
2. Como a Alta Administração percebe a inserção da Aduana em um contexto mais amplo no combate aos crimes transfronteiriços (ex: descaminho, contrabando, tráfico ilícito de drogas e armas) por meio da cooperação com a Marinha do Brasil?
3. Existe algum Termo de Cooperação entre a Aduana Brasileira e a Marinha do Brasil para combater o tráfico de drogas, armas e contrabando de mercadorias? Caso exista esse Termo, como é feita a troca de informações entre os envolvidos?
4. Há previsão orçamentária para a realização dessas atividades / operações? Qual é a área responsável por esses recursos? Como ocorre a alocação desses recursos?
5. O quê a Aduana espera da Marinha do Brasil quando da realização de operações conjuntas no combate aos crimes transfronteiriços?
6. Em que situações seria possível a cooperação entre a Aduana e a Marinha do Brasil?
7. Para identificar as possibilidades de operações conjuntas entre a Aduana e a Marinha do Brasil, quais os documentos que podem ser utilizados na pesquisa?

## **ESTRUTURA ORGANIZACIONAL – PROCESSOS DE TRABALHO**

1. No Plano de Modernização da Aduana está contemplada a sua inserção em um contexto mais amplo relacionado à segurança nacional?
2. Apesar da Aduana ter entre as suas funções, uma diretamente relacionada à segurança nacional, porquê sua presença ainda ocorre de forma tímida quando da realização de operações conjuntas no combate aos crimes transfronteiriços?
3. Há entre os Projetos Estratégicos Institucionais da RFB, algum com foco na cooperação entre a Aduana e a Marinha do Brasil? Existe algum convênio / acordo de cooperação entre essas organizações? Caso a resposta seja afirmativa, qual é área responsável pelo planejamento das operações interagências?
4. Há padronização nos processos de trabalho e nos procedimentos para a realização dessas atividades? Sendo a resposta negativa, o quê pode ser melhorado?
5. Quais são os processos de trabalho da Cadeia de Valor que podem ser estudados para dar embasamento teórico à pesquisa sobre cooperação interagências em relação às operações realizadas pela Equipe Náutica da RFB?
6. Há algum Indicador Estratégico da Aduana relacionado à melhoria das atividades de cooperação interagências?
7. Como está sendo tratada a ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão de delitos na faixa de fronteira? Como está sendo aplicado o gerenciamento de risco?

## **SISTEMAS**

1. Quais os sistemas utilizados ou que podem ser utilizados para a troca de informações relacionadas às operações interagências entre a Aduana e a Marinha do Brasil, quando da realização das operações náuticas?
2. A Aduana tem acesso às informações contidas no SISTRAM (Sistema de Informações sobre tráfego marítimo) das embarcações que adentram no Mar Territorial e na Zona Contígua? Como essas informações poderiam ser utilizadas para um melhor planejamento das atividades de fiscalização nas fronteiras marítimas?
3. Quais os principais entraves burocráticos que dificultam a troca de informações entre a Aduana e a Marinha do Brasil? Como proceder para melhorar essa comunicação?

## **LEGISLAÇÃO PARA ÁREA DE FRONTEIRA**

1. Quais são os principais documentos a serem pesquisados para melhor entendimento da atuação da Aduana (áreas de atuação, jurisdição, competências gerenciais, processos de trabalho, estrutura organizacional, sistemas operacionais)?
2. Como ocorre a atuação da Aduana nos Espaços Marítimos (Mar Territorial e Zona Contígua) quando da realização das atividades de vigilância e repressão no combate aos crimes transfronteiriços?
3. Qual é a área de atuação da Direp? Como se dá o desmembramento das diretrizes estratégicas da Direp (Órgão Central) para as demais Unidades Regionais?
4. O quê a Direp espera da Marinha quando da realização das operações conjuntas no combate aos crimes transfronteiriços na 7ª RF?

## **OUTROS**

1. Cite algumas oportunidades de melhoria, seja nos processos, na estrutura organizacional, nos sistemas, na legislação, nos equipamentos, na capacitação dos servidores que sejam favoráveis à realização das operações conjuntas entre a Aduana e a Marinha do Brasil.

### **APÊNDICE B – Mapa de Riscos Negativos**

Essa Matriz de Riscos foi elaborada com base na metodologia adotada pela RFB quando da avaliação dos riscos inerentes a determinado processo de trabalho.

Após a realização das pesquisas e de algumas entrevistas, elaborou-se uma Matriz tendo por base a análise de um processo fictício, denominado de “Cooperação Interagência no Combate aos Crimes Transfronteiriços entre a Aduana Brasileira e a Marinha do Brasil” e, cujo objetivo é o aumento da eficiência das ações conjuntas realizadas no combate aos crimes transfronteiriços.

MAPA DE RISCOS NEGATIVOS																		
Processo:		Cooperação Interagências no Combate aos Crimes Transfronteiriços (Aduana e MB)										Ciclo de Gerenciamento:		2017	Data inicial do Ciclo:		2017	
Objetivo do processo: aumentar a eficiência das ações conjuntas realizadas no combate aos crimes transfronteiriços.																		
Nº	Subprocesso / Atividade	Descrição do Risco			Risco Inerente			Controles Existentes		Risco Residual			PC	Controles Propostos		Risco Futuro		
		Evento de Risco	Causas	Efeitos	P	C	NR	Tratamento	Monitoramento	P	C	NR		Tratamento	Monitoramento	P	C	NR
1	Segurança Nacional e Aduana Brasileira	Integração ineficiente entre Aduana e MB quando da realização de ações no combate aos crimes transfronteiriços. Não há um planejamento contínuo de ações conjuntas entre a Aduana e a MB para abordagem e embarcações estrangeiras (de turismo, de veleiros e de esporte e lazer) que podem estar trazendo mercadorias ilícitas.	Falta de vontade e/ou percepção política que favoreça a construção de uma Aduana mais atuante e eficiente. Apesar dos esforços realizados, os resultados das apreensões realizadas ainda não são favoráveis aos estabelecidos pelos seus Objetivos Estratégicos.	A falta de integração da Aduana e MB favorece a entrada de drogas, armas e outras mercadorias ilícitas em território nacional, principalmente pelas vias marítimas, contribuindo assim para o aumento da violência nas grandes cidades brasileiras.	5	27	135	Há praticamente não existe integração entre a Aduana e MB de forma a se ter um planejamento sobre a realização das operações conjuntas. A Equipe de Operações Náuticas / Direp es poradicamente solicita auxílio à Marinha quando há alguma denúncia para que seja feita abordagem a alguma embarcação suspeita.	Uso de relatório das operações de abordagem e embarcações suspeitas que foram realizadas pelos servidores da Equipe de Operações Náuticas com o apoio das Forças Militares.	4	27	108	20%	Aduana deve buscar parcerias e/ou convênios com outras organizações, principalmente com a MB para a realização de operações conjuntas que tenham com o foco a cooperação para combate aos crimes transfronteiriços no litoral brasileiro.	Relatórios gerenciais da RFB, indicadores estratégicos, volumes de apreensões, nº de operações conjuntas realizadas pelas Equipes de Vigilância e Repres são com a MB, com foco no combate às ações de contrabando e descaminho.	3	17	51
2	Segurança Nacional e Aduana Brasileira	Baixa percepção da importância do sistema aduaneiro que ultrapassa a esfera tributária e alcança praticamente todas as áreas sociais e econômicas do país, na medida em que é responsável por equalizar os fluxos, adequando-os aos regimentos internos de proteção à saúde, à agricultura, à pecuária, à segurança, ao meio ambiente, à economia, etc., bem como por combater ilícitos que estejam relacionados com esses fluxos.	Desacordo com o controle aduaneiro ou entoque administrativo equivocado que tem sido imprimido ao sistema, produzindo grandes distorções interpretativas e operacionais.	A falta de integração da Aduana e MB favorece a entrada de drogas, armas e outras mercadorias ilícitas em território nacional, principalmente pelas vias marítimas, contribuindo assim para o aumento da violência nas grandes cidades brasileiras. Outra hipótese, são as operações que deixam ser realizadas, devido aos reduzidos recursos e que poderiam ser minimizados por meio de um planejamento e execução conjuntos.	5	27	135	Há praticamente não existe esta integração entre a Aduana e MB de forma a se ter um planejamento sobre a realização das operações conjuntas. Quando há alguma denúncia em que a Equipe de Operações Náuticas precisa fazer fiscalização em que o contexto implica em algum tipo de insegurança para seus servidores, então pedem auxílio às Forças Militares.	Relatórios gerenciais da RFB, indicadores estratégicos, volumes de apreensões, nº de operações realizadas pelas Equipes de Vigilância e Repres são com foco no combate às ações de contrabando e descaminho.	4	27	108	20%	Participação mais efetiva da Administração Aduaneira em congressos e seminários que abordem temas relacionados à segurança nacional, de forma a dar maior visibilidade para as demais organizações das ações que suas Equipes de Vigilância e Repres são vêm realizando no combate aos contrabando e descaminho e como podem se tornar mais eficazes por meio da realização de operações conjuntas.	Número de servidores da Aduana com participação efetiva em Congressos e Seminários que tenham por objetivo fomentar a discussão sobre temas relacionados à segurança nacional. Como sugestão, incentivo para que os servidores da Aduana participem no Curso de Política e Estratégia Marítima (C-PEM/MEG).	3	17	51

MAPA DE RISCOS NEGATIVOS																			
Processo:		Cooperação Interagências no Combate aos Crimes Transfronteiriços (Aduana e MB)										Ciclo de Gerenciamento:		2017		Data inicial do Ciclo:		2017	
Objetivo do processo: aumentar a eficiência das ações conjuntas realizadas no combate aos crimes transfronteiriços.																			
Nº	Subprocesso / Atividade	Descrição do Risco			Risco Inerente			Controles Existentes		Risco Residual			PC	Controles Propostos		Risco Futuro			
		Evento de Risco	Causas	Efeitos	P	C	NR	Tratamento	Monitoramento	P	C	NR		Tratamento	Monitoramento	P	C	NR	
3	Segurança Nacional e Aduana Brasileira	Ausência de agrupamento de atores atuando de forma conjunta na faixa de fronteira marítima a fim de alcançarem objetivos comuns, fundamentalmente a proteção de bens públicos. Não há uma integração efetiva entre as principais instituições que atuam na defesa do litoral (MB, RFB e PF).	Falta de vontade/ percepção política que favoreça a construção de uma Aduana mais atuante e eficiente. Apesar dos esforços realizados, os resultados obtidos ainda não são favoráveis aos estabelecidos pelos seus Objetivos Estratégicos.	a falta de integração da Aduana e MB favorece a entrada de drogas, armas e outras mercadorias ilícitas em território nacional, principalmente pelas vias marítimas, contribuindo assim para o aumento da violência nas grandes cidades brasileiras. Outra hipótese, são as operações que deixam ser realizadas, devido aos reduzidos recursos e que poderiam ser minimizados por meio de um planejamento e execução conjuntos.	5	27	135	De controles existentes ocorrem nos portos e pontos de fronteira atende-gados. Caso haja necessidade de realizar operações que extrapolem a Bala da Guanabara, a Equipe de Operações Náuticas da 7ª RF precisa solicitar auxílio à MB.	Relatórios gerenciais da RFB, Indicadores Estratégicos, volume de apreensões, nº de operações realizadas pelas Equipes de Vigilância e Repressão com foco no combate às ações de contrabando e descaminho.	3	27	81	40%	Buscar parcerias e/ou convênios entre as organizações que atuam na segurança e defesa nacional (Marinha, Exército, Polícia Federal).	Relatórios gerenciais da RFB, Indicadores Estratégicos, volume de apreensões, nº de operações conjuntas realizadas pelas Equipes de Vigilância e Repressão com a MB, com foco no combate às ações de contrabando e descaminho.	3	17	51	
4	Segurança Nacional e Aduana Brasileira	Controle das extensas áreas do litoral brasileiro onde não há portos atende-gados (presença da RFB), favorecendo o contrabando e descaminho.	Falta de mão-de-obra e de infraestrutura adequada para a fiscalização das extensas áreas do litoral brasileiro onde não há a presença permanente da Aduana Brasileira. Outro ponto, é o baixo quantitativo de servidores da Aduana, não sendo suficiente para cobrir todos os pontos considerados críticos para a segurança nacional.	Favorecimento às atividades relacionadas ao contrabando e descaminho, assim como a entrada de drogas e armas em território nacional, principalmente pelas vias marítimas.	5	27	135	De controles, quando existentes, ocorrem nos portos e pontos de fronteira atende-gados tendo em vista o nº reduzidos de servidores. Por exemplo, levando-se em consideração a necessidade da Equipe de Operações Náuticas da 7ª RF precisar realizar operações que extrapolem a Bala da Guanabara, precisarão solicitar auxílio à MB.	Relatórios gerenciais da RFB, Indicadores Estratégicos, volume de apreensões, nº de operações realizadas pelas Equipes de Vigilância e Repressão com foco no combate às ações de contrabando e descaminho.	3	27	81	40%	a Aduana Brasileira deve buscar parcerias e/ou convênios entre as organizações que atuam na segurança e defesa nacional (Marinha, Exército, Polícia Federal). Isto favorecerá a realização das operações conjuntas, assim como contribuirá para melhor eficiência nas ações de combate ao contrabando e descaminho.	Relatórios gerenciais da RFB, Indicadores Estratégicos, volume de apreensões, nº de operações conjuntas realizadas pelas Equipes de Vigilância e Repressão com a MB, com foco no combate às ações de contrabando e descaminho.	3	17	51	

MAPA DE RISCOS NEGATIVOS																		
Processo:		Cooperação Interagências no Combate aos Crimes Transfronteiriços (Aduana e MB)								Ciclo de Gerenciamento:		2017		Data inicial do Ciclo:		2017		
Objetivo do processo: aumentar a eficiência das ações conjuntas realizadas no combate aos crimes transfronteiriços.																		
Nº	Subprocesso / Atividade	Descrição do Risco			Risco Inerente			Controles Existentes		Risco Residual			PC	Controles Propostos		Risco Futuro		
		Evento de Risco	Causas	Efeitos	P	C	NR	Tratamento	Monitoramento	P	C	NR		Tratamento	Monitoramento	P	C	NR
5	Segurança Nacional e Aduana Brasileira	Fiscalização de embarcações (veleiros e de lazer) que atracam fora dos portos alfandegados e que podem estar trazendo drogas sintéticas, armas e outras mercadorias ilegais.	Falta de mão-de-obra e de infraestrutura adequada para a fiscalização de embarcações (veleiros e de lazer) que atracam fora dos portos alfandegados.	Favorecimento à entrada de drogas e armas em território nacional, principalmente pelas vias marítimas.	5	27	135	Os controles existentes ocorrem nos portos e pontos de fronteira alfandegados. Caso haja necessidade de realizar operações que extrapolem a Bala da Guanabara, a Equipe de Operações Náuticas da 7ªRF precisa solicitar auxílio à MB.	Relatórios gerenciais da RFB, indicadores Estratégicos, volumes de apreensões, nº de operações realizadas pelas Equipes de Vigilância e Repressão com foco no combate às ações de contrabando e descaminho.	3	27	81	40%	Apoio logístico (MB) na inspeção e na fiscalização de embarcações estrangeiras (de turismo, de veleiros: esporte e lazer, e de cargas) que podem estar trazendo drogas sintéticas e armas: abordagens a embarcações de esporte e lazer estrangeiras para verificar se as inspeções definidas no Regime Aduaneiro Especial de Admissão Temporária estão	Relatórios gerenciais da RFB, indicadores Estratégicos, volumes de apreensões, nº de operações realizadas pelas Equipes de Vigilância e Repressão com foco no combate às ações de contrabando e descaminho	3	17	51
6	Segurança Nacional e Aduana Brasileira	controle do desembarque de mercadorias em pontos de fundeio localizados na zona de fronteira marítima.	falta de mão-de-obra e de infraestrutura adequada para a fiscalização das extensas áreas do litoral brasileiros onde não há a presença permanente da Aduana Brasileira.	favorecimento à entrada de drogas e armas em território nacional, principalmente pelas vias marítimas.	5	27	135	Os controles existentes ocorrem nos portos e pontos de fronteira alfandegados. Caso haja necessidade de realizar operações que extrapolem a Bala da Guanabara, a Equipe de Operações Náuticas da 7ªRF precisa solicitar auxílio à MB.	Relatórios gerenciais da RFB, indicadores Estratégicos, volumes de apreensões, nº de operações realizadas pelas Equipes de Vigilância e Repressão com foco no combate às ações de contrabando e descaminho.	3	27	81	40%	apoio logístico (MB) fiscalização de áreas onde não há uma presença permanente da RFB que podem servir de entrada de armas, drogas e outras mercadorias ilícitas.	Relatórios gerenciais da RFB, indicadores Estratégicos, volumes de apreensões, nº de operações realizadas pelas Equipes de Vigilância e Repressão com foco no combate às ações de contrabando e descaminho	3	17	51

## MAPA DE RISCOS NEGATIVOS

Processo:	Cooperação Interagências no Combate aos Crimes Transfronteiriços (Aduana e MB)										Ciclo de Gerenciamento:	2017			Data inicial do Ciclo:	2017		
Objetivo do processo: aumentar a eficiência das ações conjuntas realizadas no combate aos crimes transfronteiriços.																		
Nº	Subprocesso / Atividade	Descrição do Risco			Risco Inerente			Controles Existentes		Risco Residual			PC	Controles Propostos		Risco Futuro		
		Evento de Risco	Causas	Efeitos	P	C	NR	Tratamento	Monitoramento	P	C	NR		Tratamento	Monitoramento	P	C	NR
7	Cooperação Interagências (Aduana e MB)	Organizações que farão parte das ações de cooperação Interagências não percebem que Interagência é um processo que envolve pessoas e organizações complexas, implicando em uma multiplicidade de culturas e diferentes perspectivas que vão impactar na melhor forma de se realizar uma determinada atividade.	Existência de conflitos de interesse que são oriundos de operações realizadas em ambientes diferentes e com recursos finitos, culturas e estratégias distintas, perspectivas e abordagens diferenciadas em relação às operações conjuntas, etc. Há um "jogo de poder" que precisa ser levado em consideração entre as instituições.	Operações conjuntas ineficazes; o volume de apreensões realizadas pela Equipe de Operações Náuticas da Direpr/RRF não tenha o aumento esperado.	4	27	108	Maiores envolvimento dos gestores das organizações envolvidas para troca de informações e planejamento das ações conjuntas. Há necessidade de eles perceberem os benefícios da cooperação, mas este já também preparados para os desafios que se fazem necessários a fim de compartilhar e implementar os conceitos dessa cultura entre os seus subordinados.	Relatório de gestão sobre o volume de apreensões antes e depois da implementação de operações conjuntas entre Aduana e MB.	3	17	51	53%	Realização de treinamentos visando a realização de operações conjuntas por meio da cooperação entre as organizações envolvidas. Realizar exercícios conjuntos e propor jogos simulados.	Número de servidores da Aduana que participam de operações no combate aos crimes de contrabando e descaminhos em conjunto com a MB. Também podem ser utilizados os treinamentos realizados por meio de exercícios simulados entre as duas organizações.	2	8	16
8	Cooperação Interagências (Aduana e MB)	Organizações que farão parte das ações de cooperação Interagências não percebem a importância da identificação das competências que podem ser compartilhadas em detrimento das competências específicas de cada uma das organizações envolvidas nas operações conjuntas.	Existência de conflitos de interesse que são oriundos de operações realizadas em ambientes diferentes e com recursos finitos, culturas e estratégias distintas, perspectivas e abordagens diferenciadas em relação às operações conjuntas, etc. Há um "jogo de poder" que precisa ser levado em consideração entre as instituições.	Operações conjuntas ineficazes; o volume de apreensões realizadas pela Equipe de Operações Náuticas da Direpr/RRF não tenha o aumento esperado.	4	27	108	Maiores envolvimento dos gestores das organizações envolvidas para troca de informações e planejamento das ações conjuntas. Há necessidade de eles perceberem os benefícios da cooperação, mas este já também preparados para os desafios que se fazem necessários a fim de compartilhar e implementar os conceitos dessa cultura entre os seus subordinados.	Relatório de gestão sobre o volume de apreensões antes e depois da implementação de operações conjuntas entre Aduana e MB.	3	17	51	53%	Realização de treinamentos visando a realização de operações conjuntas por meio da cooperação entre as organizações envolvidas. Realizar exercícios conjuntos e propor jogos simulados.	Número de servidores da Aduana que participam de operações no combate aos crimes de contrabando e descaminhos em conjunto com a MB. Também podem ser utilizados os treinamentos realizados por meio de exercícios simulados entre as duas organizações.	2	8	16

MAPA DE RISCOS NEGATIVOS																		
Processo:	Cooperação Interagências no Combate aos Crimes Transfronteiriços (Aduana e MB)											Ciclo de Gerenciamento:	2017	Data inicial do Ciclo:	2017			
Objetivo do processo: aumentar a eficiência das ações conjuntas realizadas no combate aos crimes transfronteiriços.																		
Nº	Subprocesso / Atividade	Descrição do Risco			Risco inerente			Controles Existentes		Risco Residual			PC	Controles Propostos		Risco Futuro		
		Evento de Risco	Causas	Efeitos	P	C	NR	Tratamento	Monitoramento	P	C	NR		Tratamento	Monitoramento	P	C	NR
9	Cooperação Interagências (Aduana e MB)	A ausência de meios eficazes para a troca de informações entre a Aduana e a MB visando a uma cooperação eficaz no combate aos crimes transfronteiriços.	Falta de vontade/percepção política que favoreça a construção de uma Aduana mais atuante e eficiente. Apesar dos esforços realizados, os resultados obtidos ainda não são favoráveis aos estabelecidos pelos seus Objetivos Estratégicos.	operações conjuntas ineficazes; o volume de apreensões realizadas pela Equipe de Operações Níticas da Direp7ªRF não tenha o aumento esperado.	4	27	108	Maiores envolvimento dos gestores das organizações envolvidas para troca de informações e planejamento das ações conjuntas. Há necessidade de eles perceberem os benefícios da cooperação, mas este já tem também preparados para os desafios que se fazem necessários a fim de compartilhar e implementar os conceitos dessa cultura entre os seus subordinados.	Relatório de gestão sobre o volume de apreensões antes e depois da implementação de operações conjuntas entre Aduana e MB.	3	17	51	53%	Elaboração / divulgação de legislação específica que aborde como ocorrerá a troca de informações entre a Receita Federal e outra instituição que não seja os Fiscos Estaduais ou Fiscos Municipais.	Relatórios gerenciais da RFB, Indicadores Estratégicos, volumes de apreensões, nº de operações realizadas pelas Equipes de Vigilância e Repressão com foco no combate às ações de contrabando e de caminho	2	8	16
10	Cooperação Interagências (Aduana e MB)	Não há integração entre as Áreas de Inteligência da RFB (COPE, ESPE) e da MB para a troca de informações e estratégias para o combate aos crimes transfronteiriços.	Falta de vontade/percepção política que favoreça a construção de uma Aduana mais atuante e eficiente. Apesar dos esforços realizados, os resultados obtidos ainda não são favoráveis aos estabelecidos pelos seus Objetivos Estratégicos.	Operações conjuntas ineficazes; o volume de apreensões realizadas pela Equipe de Operações Níticas da Direp7ªRF não tenha o aumento esperado.	4	27	108	Maiores envolvimento dos gestores das organizações envolvidas para troca de informações e planejamento das ações conjuntas. Há necessidade de eles perceberem os benefícios da cooperação, mas este já tem também preparados para os desafios que se fazem necessários a fim de compartilhar e implementar os conceitos dessa cultura entre os seus subordinados.	Relatório de gestão sobre o volume de apreensões antes e depois da implementação de operações conjuntas entre Aduana e MB.	3	17	51	53%	Realização de treinamentos visando a realização de operações conjuntas por meio da cooperação entre as organizações envolvidas. Realizar exercícios conjuntos e/ou propor jogos simulados a serem desenvolvidos em parceria com a MB. Nesses jogos definir os resultados a serem alcançados e, por meio de simulações, testar como deve agir a Aduana, a MB e demais organizações envolvidas no combate aos crimes	Número de servidores da Aduana que tenham participado dos jogos e/ou exercícios simulados.	2	8	16

MAPA DE RISCOS NEGATIVOS																		
Processo:		Cooperação Interagências no Combate aos Crimes Transfronteiriços (Aduana e MB)										Ciclo de Gerenciamento:		2017		Data inicial do Ciclo:		2017
Objetivo do processo: aumentar a eficiência das ações conjuntas realizadas no combate aos crimes transfronteiriços.																		
Nº	Subprocesso/Atividade	Descrição do Risco			Risco Inerente			Controles Existentes		Risco Residual			PC	Controles Propostos		Risco Futuro		
		Evento de Risco	Causas	Efeitos	P	C	NR	Tratamento	Monitoramento	P	C	NR		Tratamento	Monitoramento	P	C	NR
11	Cooperação Interagências (Aduana e MB)	Não há Projetos Institucionais visando à cooperação entre a Aduana e outras instituições no combate aos crimes transfronteiriços.	Falta de vontade/percepção política que favoreça a construção de uma Aduana mais atuante e eficiente. Apesar dos esforços realizados, os resultados obtidos ainda não são favoráveis aos estabelecidos pelos seus Objetivos Estratégicos.	Operações conjuntas ineficazes; o volume de apreensões realizadas pela Equipe de Operações Náuticas da Direp/7ª RF não tenha aumento esperado.	4	27	108	Maior envolvimento dos gestores das organizações envolvidas para troca de informações e planejamento das ações conjuntas. Há necessidade de eles percebam os benefícios da cooperação, mas estejam também preparados para os desafios que se fazem necessário a fim de compartilhar e implementar os conceitos dessa cultura entre os seus subordinados.	Relatório de gestão sobre o volume de apreensões antes e depois da implementação de operações conjuntas entre Aduana e MB.	3	17	51	53%	Elaboração de projetos institucionais que tenham como objetivo a realização de operações conjuntas entre as organizações, de modo a favorecer a melhoria dos processos de trabalho assim como o desempenho dos indicadores. Estratégicos, além de contribuir para a melhoria das ações de combate ao contrabando e descaminho.	Quantidade de projetos institucionais com foco na cooperação, medição dos indicadores estratégicos, volume de apreensões realizadas pelas Equipes de Vigilância e Repressão.	2	8	16
12	Vigilância e Repressão Aduaneira	O novo Regimento Interno não deu ênfase às operações realizadas pelas Equipes Náuticas da DIREP. As operações aéreas possuem estrutura definida, o que não ocorre com as operações náuticas, apesar de a nova estrutura organizacional ter criado uma Coordenação própria para o combate aos crimes de contrabando e descaminho.	Falta de vontade/percepção política que favoreça a construção de uma Aduana mais atuante e eficiente. Apesar dos esforços realizados, os resultados obtidos ainda não são favoráveis aos estabelecidos pelos seus Objetivos Estratégicos.	Favorecimento à entrada de drogas e armas em território nacional, principalmente pelas vias marítimas.	4	27	108	Maior visibilidade por parte dos gestores da RFB sobre a importância das operações realizadas pelas Equipes de Operações Náuticas, principalmente no combate aos crimes de contrabando e descaminho.	Relatório de gestão sobre o volume de apreensões antes e depois da implementação de operações conjuntas entre Aduana e MB.	3	17	51	53%	Buscar maior planejamento e integração entre a Aduana (Equipe de Operações Náuticas) com outras áreas da RFB, assim como com outras organizações que atuam no combate dos crimes transfronteiriços.	Relatórios gerenciais da RFB indicadores Estratégicos, volumes de apreensões, nº de operações realizadas pelas Equipes de Vigilância e Repressão com foco no combate às ações de contrabando e descaminho.	2	8	16

MAPA DE RISCOS NEGATIVOS																		
Processo:		Cooperação Interagências no Combate aos Crimes Transfronteiriços (Aduana e MB)								Ciclo de Gerenciamento:			2017		Data inicial do Ciclo:		2017	
Objetivo do processo: aumentar a eficiência das ações conjuntas realizadas no combate aos crimes transfronteiriços.																		
Nº	Subprocesso / Atividade	Descrição do Risco			Risco Inerente			Controles Existentes		Risco Residual			PC	Controles Propostos		Risco Futuro		
		Evento de Risco	Causas	Efeitos	P	C	NR	Tratamento	Monitoramento	P	C	NR		Tratamento	Monitoramento	P	C	NR
13	Vigilância e Repressão Aduaneira	Baixo nível de integração entre a SRRF07, a Espel (Escritório de Pesquisa e Investigação da 7ªRF) e a Direp/7ªRF.	Planejamento ineficiente das atividades da Equipe de Operações Náuticas.	Operações conjuntas ineficazes; o volume de apreensões realizadas pela Equipe de Operações Náuticas da Direp/7ªRF não tenha o aumento esperado.	4	27	108	Maior visibilidade por parte dos gestores da RFB sobre a importância das operações realizadas pelas Equipes de Operações Náuticas, principalmente no combate aos crimes de contrabando e descaminho.	Relatório de gestão sobre o volume de apreensões antes e depois da implementação de operações conjuntas entre Aduana e MB.	3	27	81	25%	Buscar maior planejamento e integração entre a Aduana (Equipe de Operações Náuticas) com outras áreas da RFB, assim como com outras organizações que atuam no combate dos crimes transfronteiriços.	Relatórios gerenciais da RFB, indicadores Estratégicos, volumes de apreensões, nº de operações realizadas pelas Equipes de Vigilância e Repressão com foco no combate às ações de contrabando e descaminho.	3	17	51
14	Vigilância e Repressão Aduaneira	Baixo nível de integração entre as Equipes de Repressão e equipes de outras organizações que atuam na zona primária. Geralmente as Equipes Náuticas só atuam quando há uma denúncia por parte das Equipes que trabalham na zona primária (ex: Sevig, Savig...)	Planejamento em grau ainda ineficiente entre as atividades realizadas pela Equipe de Operações Náuticas e outras organizações que atuam na zona marítima.	Operações conjuntas ineficazes; o volume de apreensões realizadas pela Equipe de Operações Náuticas da Direp/7ªRF não tenha o aumento esperado.	4	27	108	Hoje praticamente não existe integração entre a Aduana e MB de forma a se ter um planejamento sobre a realização das operações conjuntas. A Equipe de Operações Náuticas / Direp esporadicamente solicita auxílio à Marinha quando há alguma denúncia para que seja feita abordagem a alguma embarcação suspeita.	Uso de relatório das operações de abordagem as embarcações suspeitas que foram realizadas pelos servidores da Equipe de Operações Náuticas com o apoio das Forças Militares.	4	27	108	0%	Aduana deve buscar parcerias e/ou convênios com outras organizações, principalmente com a MB para a realização de operações conjuntas que tenham como foco a cooperação para o combate aos crimes transfronteiriços no litoral brasileiro.	Relatórios gerenciais da RFB, indicadores Estratégicos, volumes de apreensões, nº de operações conjuntas realizadas pelas Equipes de Vigilância e Repressão com a MB, com foco no combate às ações de contrabando e descaminho.	3	17	51
15	Vigilância e Repressão Aduaneira	Não há recursos orçamentários para investimentos em ações de vigilância e repressão. Os recursos quando existentes são aplicados em manutenção.	Falta de vontade/percepção política que favoreça a construção de uma Aduana mais atuante e eficiente. Apesar dos esforços realizados, os resultados obtidos ainda não são favoráveis aos estabelecidos pelos seus Objetivos Estratégicos.	Favorecimento à entrada de drogas e armas em território nacional, principalmente pelas vias marítimas.	4	27	108	Maior visibilidade por parte dos gestores da Administração Aduaneira sobre a importância da realização das operações conjuntas com outras organizações, de forma a prever melhor o volume de recursos a serem alocados nas atividades de vigilância e repressão.	Relatórios gerenciais da RFB.	3	17	51	53%	Maior visibilidade por parte dos gestores da Administração Aduaneira sobre a importância da realização das operações conjuntas com outras organizações, de forma a prever melhor o volume de recursos a serem alocados nas atividades de vigilância e repressão.	Relatórios gerenciais da RFB.	2	17	34

## APÊNDICE C – Exercício Simulado (Proposta)

Como sugestão para avaliação de operações conjuntas entre a Aduana Brasileira e a Marinha do Brasil no combate aos crimes transfronteiriços, apresenta-se o seguinte modelo:

### **Objetivo do exercício a ser realizado:**

Identificar as dificuldades de uma cooperação nas operações conjuntas entre a Marinha do Brasil e a Secretaria da Receita Federal do Brasil (por meio de sua Equipe de Operações Náuticas – 7ª Região Fiscal / 1º Distrito Naval) de forma a reduzir os crimes transfronteiriços.

### **Contexto:**

Navio de bandeira estrangeira, após permissão da autoridade marítima, ingressa no mar de 12 milhas brasileiro (soberania plena de nosso país).

### **Descrição sumária:**

O destino do navio, informado pelo Comandante da embarcação, à autoridade competente, é o Porto da cidade do Rio de Janeiro, no qual seriam desembarcadas e desembarçadas as mercadorias constantes no Manifesto de Carga. A informação de que o navio iria se dirigir ao Porto do Rio de Janeiro-RJ, (localizado no 1º Distrito Naval da Marinha do Brasil e constituindo um dos pontos alfandegados pertencentes à 7ª Região Fiscal da Secretaria da Receita Federal do Brasil), não foi repassada à Secretaria da Receita Federal do Brasil – Alfândega do Porto do Rio de Janeiro, órgão responsável pelo desembarço aduaneiro (entrada definitiva das mercadorias no território brasileiro), nem às outras entidades envolvidas (DPF, MIN DEFESA, ANVISA, MAPA, MDIC, MRE, entre outras).

O Comandante do navio, ao invés de se dirigir ao porto alfandegado do Rio de Janeiro, procura um ponto não alfandegado ao longo do litoral, localizado entre o Porto do Rio de Janeiro (RJ) e o Porto de Vitória (ES). Procedendo de maneira criminosa, o navio descarrega para outra embarcação, parte das mercadorias não declaradas no Manifesto de Carga. As mercadorias consistiam em 1000 rifles AK-47, com grande quantidade de munição. O navio dirigiu-se, em seguida, para o Porto do Rio de Janeiro para desembarcar e desembarçar as mercadorias constantes no Manifesto de Carga. A situação descrita caracteriza ação criminosa de contrabando, pois as mercadorias tinham como destino os traficantes de armas atuantes nas cidades do Rio de Janeiro, que encaminhariam parte desta mercadoria ilegal para os grandes centros urbanos da Região Sudeste (Rio de Janeiro e São Paulo).

## ANEXO A – Mapa Estratégico da RFB

MAPA ESTRATÉGICO DA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 2016 – 2019

## MISSÃO

*“Exercer a administração tributária e aduaneira com justiça fiscal e respeito ao cidadão, em benefício da sociedade”*



## VISÃO

*“Ser uma instituição inovadora, protagonista na simplificação dos sistemas tributário e aduaneiro, reconhecida pela efetividade na gestão tributária e pela segurança e agilidade no comércio exterior, contribuindo para a qualidade do ambiente de negócios e a competitividade do país”*

## OBJETIVOS DE RESULTADO

## Garantir a arrecadação necessária ao Estado, com eficiência e aprimoramento do sistema tributário

*Garantir o cumprimento da meta de arrecadação definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou sua revisão prevista no Decreto de Execução Orçamentária, a fim de proporcionar os recursos previstos para a execução das políticas públicas em benefício da sociedade, com execução eficiente dos processos tributários e aprimoramento da legislação brasileira.*

## Contribuir para a melhoria do ambiente de negócios e da competitividade do País

*Contribuir para a melhoria do ambiente de negócios e da competitividade do país por meio da simplificação tributária e aduaneira e da prestação de melhores serviços à sociedade.*

## Garantir segurança e agilidade no fluxo internacional de bens, mercadorias e viajantes

*Garantir segurança e agilidade no fluxo internacional de bens, mercadorias e viajantes, com atuação tempestiva e eficaz no combate ao ilícito aduaneiro, e promover a redução do tempo total de permanência dos bens e mercadorias lícitos nos portos, aeroportos e pontos de fronteira e mais facilidade e previsibilidade aos operadores do comércio exterior no cumprimento de suas obrigações aduaneiras.*

## OBJETIVOS DE PROCESSOS

## Aumentar a efetividade de cobrança

*Adotar ações proativas e efetivas de cobrança com a finalidade de aumentar a arrecadação.*

## Ampliar o combate ao contrabando, ao descaminho e à sonegação fiscal

*Aumentar a efetividade das ações de combate ao contrabando, ao descaminho, à fraude e à sonegação fiscal, com ênfase na atuação institucional integrada, interna e externamente.*

## Impulsionar a simplificação do sistema tributário

*Atuar para a redução da complexidade da legislação tributária e para a simplificação dos processos tributários, mediante articulação com os entes públicos envolvidos e avaliação dos anseios da sociedade civil organizada.*

## Ampliar a aplicação da análise de riscos nos controles tributários e aduaneiros

*Ampliar e aperfeiçoar a análise de riscos a fim de garantir o fortalecimento dos controles tributários e aduaneiros, potencializando a utilização dos recursos internos e os resultados alcançados.*

## Incentivar o cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras

*Elevar o cumprimento espontâneo das obrigações tributárias e aduaneiras por meio do desenvolvimento de ações de incentivo à autorregulamentação e de elevação da percepção de risco do contribuinte.*

## Reduzir litígios, com ênfase na prevenção

*Desenvolver ações internas e externas visando à redução dos litígios por meio da prevenção e da diminuição do estoque, em quantidade e valor, e do tempo médio de permanência de processos em contencioso administrativo e judicial.*

## Contribuir para a facilitação do comércio internacional e do fluxo de viajantes, em articulação com os demais órgãos

*Articular a execução de iniciativas, com os atores envolvidos, para o aumento da transparência e agilidade, redução da complexidade da legislação aduaneira e simplificação dos procedimentos aduaneiros, a fim de viabilizar a previsibilidade, a uniformização e a redução do tempo total dos processos aduaneiros.*

## OBJETIVOS DE GESTÃO E SUPORTE

## Desenvolver competências, valorizar pessoas e adequar o quadro de pessoal às necessidades institucionais

*Capacitar, desenvolver e valorizar as pessoas considerando as competências individuais essenciais ao alcance da estratégia da Receita Federal e, ainda, prover as unidades organizacionais do quadro de pessoal necessário para o bom desempenho de seu papel institucional e distribuído adequadamente pelo território nacional, tendo em conta os perfis profissionais e as características de cada unidade.*

## Viabilizar recursos e otimizar sua aplicação para suprir as necessidades de infraestrutura e tecnologia

*Assegurar recursos orçamentários, financeiros e logísticos e otimizar sua gestão e alocação de acordo com as prioridades institucionais, além de disponibilizar instalações físicas e infraestrutura tecnológica adequada às atividades de cada unidade, gerando soluções de TI integradas e propiciando um ambiente de trabalho seguro e saudável.*

## Assegurar um modelo organizacional que favoreça a integração e inovação nos processos

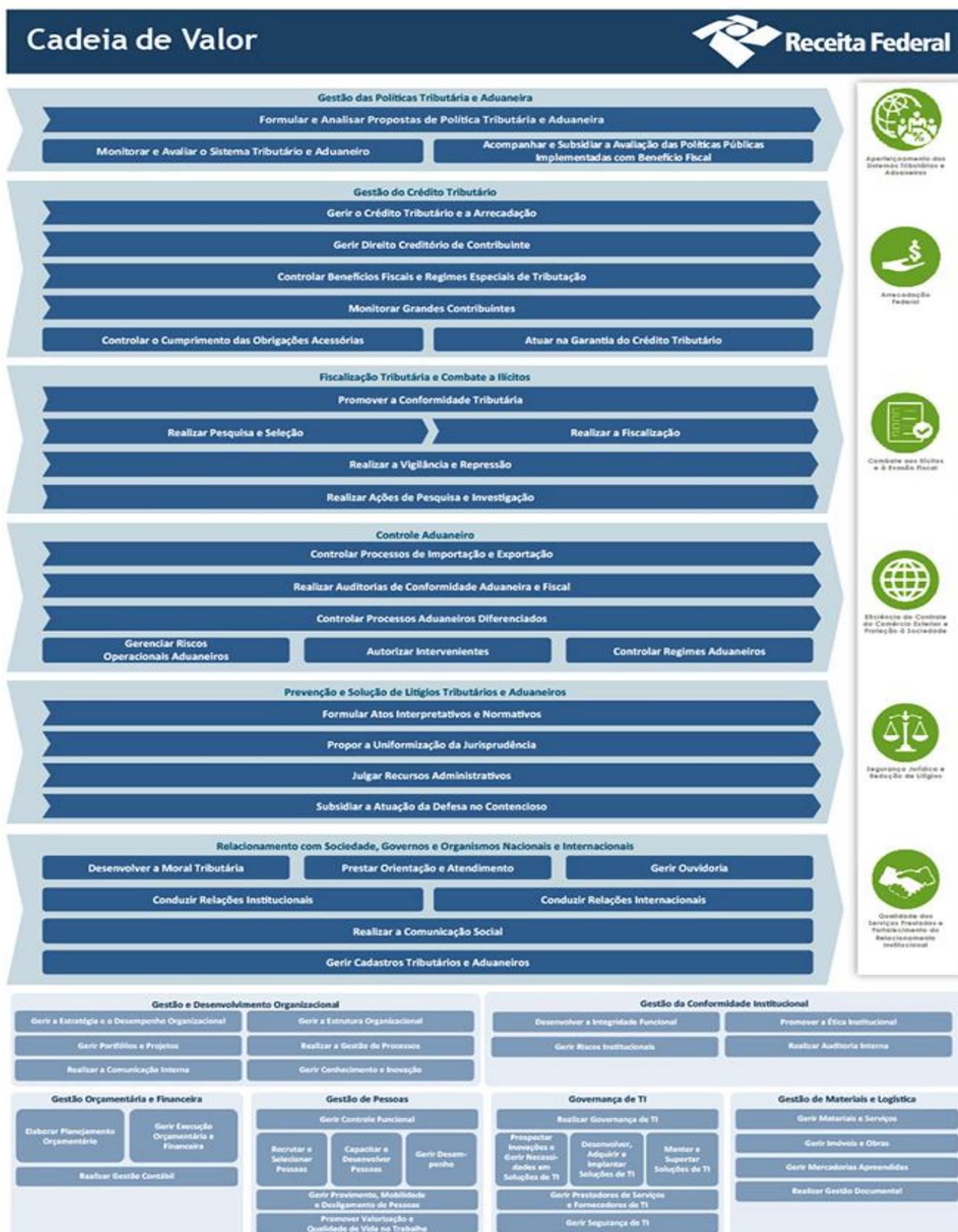
*Aperfeiçoar o modelo organizacional, o qual compreende a estrutura organizacional, o regimento interno e os processos de trabalho, para que favoreça a cooperação por meio da visão plena dos processos, da gestão do conhecimento e da troca de experiências entre diferentes processos, além de estimular a criação de um ambiente colaborativo e propício à inovação.*

## Promover a gestão com foco em resultado

*Aperfeiçoar o atual modelo de gestão com vistas a permitir um crescimento de desempenho dos processos de trabalho, baseados na disseminação e aplicação de técnicas de análise e resolução de problemas e gestão de riscos no gerenciamento do dia a dia dos processos, de forma a propiciar um incremento nos resultados alcançados.*

**VALORES: Respeito ao cidadão – Integridade – Lealdade com a instituição – Legalidade – Profissionalismo – Transparência**

## ANEXO B – Cadeia de Valor da RFB



### **ANEXO C - Descrição Processos de Trabalho da RFB (Aduana)**

Fonte: Manual Descritivo – Cadeia de Valor da RFB

Descrição dos principais processos de trabalho relacionados à Administração Aduaneira da RFB. Aqui estão apresentados os principais macroprocessos e os processos de primeiro nível com seus respectivos desdobramentos e descrições que contribuíram para a pesquisa realizada.

“a) Gestão das Políticas Tributária e Aduaneira: compreende a formulação e análise de propostas de política tributária e aduaneira, o monitoramento e a avaliação do sistema tributário e aduaneiro, bem como o acompanhamento e o subsídio da avaliação das políticas públicas implementadas com benefício fiscal”.

“– Formular e Analisar Propostas de Política Tributária e Aduaneira: compreende a realização de estudos coordenados e a proposição de medidas que visam a aperfeiçoar o sistema tributário brasileiro quanto à simplificação do modelo e a busca da equidade. Contempla também a análise de propostas de política tributária e aduaneira originadas de órgãos do Poder Executivo, do Poder Legislativo e de setores da sociedade, com vistas ao cálculo de impacto orçamentário-financeiro que as medidas podem gerar.”

“b) Fiscalização Tributária e Combate a Ilícitos: consiste em promover a conformidade tributária espontânea do contribuinte, em identificar e selecionar sujeitos passivos na condição de não cumprimento da obrigação tributária ou que incorram na prática de ilícitos tributários e aduaneiros e em executar procedimento de fiscalização para constituir o crédito tributário.”

“– Realizar Pesquisa e Seleção: envolve as atividades relacionadas à identificação de sujeitos passivos na condição de não cumprimento da legislação tributária federal.”

“– Realizar a Vigilância e Repressão: consiste na realização das ações de vigilância e repressão aduaneira voltadas à identificação e combate aos crimes de contrabando e descaminho, através da retenção e apreensão de mercadorias e veículos e aplicação das demais penalidades previstas.”

“– Realizar Ações de Vigilância Aduaneira: envolve as ações de prevenção e monitoramento de recintos aduaneiros de zona primária (portos, aeroportos e pontos de fronteira alfandegados), da zona de vigilância aduaneira e de recintos alfandegados de zona secundária, buscando a verificar o cumprimento dos aspectos de segurança e controle das cargas em processo de importação, exportação ou trânsito e a identificação de ilícitos aduaneiros ou fragilidades nos controles existentes.”

“– Realizar Operações de Repressão Aduaneira: envolve as ações fiscais com vistas a combater ilícitos praticados no comércio exterior, durante sua ocorrência ou em

situação que indique a probabilidade de sua prática, ou a verificar a regularidade fiscal de mercadorias e bens importados ou destinados à exportação, realizadas em todo o território aduaneiro.”

“– Realizar Retenção e Apreensão de Mercadorias: contempla a retenção, deslacrção, quantificação, especificação e lavratura do auto de infração de perdimento de mercadorias.”

“– Realizar Ações de Pesquisa e Investigação: consiste no desenvolvimento de ações especializadas visando à obtenção, análise, difusão e salvaguarda de dados e conhecimentos no interesse da Administração Tributária e Aduaneira, para subsidiar ações de fiscalização, repressão e combate a irregularidades, fraudes e ilícitos tributários e aduaneiros principalmente os executados por grupos organizados, e subsidiar os órgãos responsáveis pela persecução penal no combate aos ilícitos tributários, aduaneiros, à lavagem de dinheiro e a outros ilícitos praticados em detrimento da Administração Tributária Federal.”

“– Realizar Procedimentos de Pesquisa e Investigação Contempla a produção de conhecimentos de inteligência fiscal para assessorar o processo decisório e o combate às fraudes e aos ilícitos tributários e aduaneiros, à lavagem e ocultação de bens, direitos e valores, e à qualquer outro ilícito praticado contra a administração pública federal ou em detrimento da fazenda nacional, incluindo os que concorram para sua consumação, inclusive as ações integradas com órgãos de investigação e de persecução criminal.”

“– Realizar Ações de Contraineligência Consiste em prevenir, detectar, obstruir e neutralizar ações adversas contra a atividade de inteligência, a instituição e seus servidores.”

“c) Controle Aduaneiro: consiste em realizar o controle e a fiscalização da entrada e saída de mercadorias de origem estrangeira no país, o acompanhamento do despacho aduaneiro, a verificação da correta informação da base de cálculo de incidência dos tributos devidos na operação e o controle da aplicação de medidas de defesa comercial.”

“– Controlar Processos de Importação e Exportação: contempla o controle e a fiscalização dos processos de importação, exportação e controle de carga nos modais marítimo, aéreo e terrestre.”

“– Gerenciar Riscos Operacionais Aduaneiros: refere-se ao gerenciamento dos riscos operacionais aduaneiros em todos os processos de exportação, importação e trânsito, bem como a realização de pesquisa e seleção para auditoria fiscal, visando obter o aumento do grau de eficácia na seleção e a efetividade da atuação no combate às irregularidades nas operações.”

“– Autorizar Intervenientes: consiste na habilitação de pessoas jurídicas e pessoas físicas, e de seus representantes, para atuar no comércio exterior.”

“– Controlar Regimes Aduaneiros: envolve as atividades de fiscalização e controle das operações efetuadas ao amparo dos regimes aduaneiros especiais, entre outros, de admissão temporária, trânsito aduaneiro, Repetro.”

“– Realizar o Controle da Admissão Temporária Consiste em realizar a fiscalização e o controle das operações efetuadas ao amparo do regime aduaneiro especial de admissão temporária, consistindo no monitoramento dos processos de concessão e extinção do regime e no controle de prazos e prevenção do desvio de finalidade.”

“– Realizar o Controle do Trânsito Aduaneiro Contempla realizar a fiscalização e o controle das operações efetuadas ao amparo do regime aduaneiro especial de trânsito aduaneiro, consistindo no monitoramento dos processos de concessão e extinção do regime e no controle de prazos e prevenção do desvio de finalidade.”

“– Realizar o Controle do Repetro contempla realizar a fiscalização e o controle das operações efetuadas ao amparo do regime aduaneiro especial de Repetro, consistindo no monitoramento dos processos de concessão e extinção do regime e no controle de prazos e prevenção do desvio de finalidade.”

“– Realizar o Controle de Outros Regimes Aduaneiros Especiais Contempla realizar a fiscalização e o controle das operações efetuadas ao amparo do regime aduaneiro de outros regimes aduaneiros especiais, consistindo no monitoramento dos processos de concessão e extinção do regime e no controle de prazos e prevenção do desvio de finalidade.”

“d) Relacionamento com Sociedade, Governos e Organismos Nacionais e Internacionais: abrange o desenvolvimento de atividades voltadas para o relacionamento com sociedade, governos e organismos nacionais e internacionais.”

“– Conduzir Relações Institucionais: envolve a prospecção, negociação e gestão de instrumentos de cooperação, o relacionamento com o Congresso Nacional e entidades representativas de classe dos servidores da RFB, bem como a participação em fóruns e grupos de trabalhos nacionais.”

## ANEXO D - Metodologia de Gestão de Riscos da RFB

Apresentação dos principais conceitos relacionados à Gestão de Riscos da RFB, que foram utilizados ao longo da realização desse trabalho de pesquisa, quando da elaboração da Matriz de Riscos.

“Evento: ocorrência gerada com base em fontes internas ou externas que pode causar impacto negativo, positivo ou ambos”

“Risco: possibilidade de que um evento ocorra e afete, positivamente (risco positivo ou oportunidade) ou negativamente (risco negativo, os objetivos, processos de trabalho ou projetos da RFB”;

“Gestão de Riscos: conjunto de ações direcionadas ao desenvolvimento, disseminação e implementação de metodologias de gerenciamento de riscos institucionais, objetivando apoiar a melhoria contínua de processos de trabalho, de projetos e da eficácia na alocação e utilização dos recursos disponíveis, contribuindo para o cumprimento dos objetivos da RFB”;

“Gerenciamento de Riscos: processo contínuo que consiste no desenvolvimento de um conjunto de ações destinadas a identificar, analisar, avaliar, priorizar, tratar e monitorar eventos capazes de afetar os objetivos, processos de trabalho e projetos da RFB, positiva ou negativamente, nos níveis estratégico, tático e operacional”;

“Vulnerabilidade: quaisquer deficiências em processos de trabalho, projetos, legislação, sistemas informatizados, gestão de pessoal, recursos logísticos, recursos orçamentários e de segurança da informação que possam comprometer o atingimento dos objetivos estratégicos, a imagem e a missão da RFB”;

“Probabilidade (P): possibilidade de o evento de risco ocorrer, estabelecida a partir de uma escala pré-definida”;

“Consequência (C): grau ou importância dos efeitos da ocorrência de um risco, estabelecida a partir de escala pré-definida”;

“Critérios de Mensuração dos Riscos: informações quantitativas ou qualitativas, obtidas direta ou indiretamente, que permitam a avaliação das dimensões dos riscos identificados a partir da probabilidade de sua ocorrência e das consequências possíveis, caso ocorra”;

“Nível de Risco: criticidade do risco, assim compreendida a intensidade do impacto de um risco nos objetivos, processos de trabalho e projetos da RFB, a partir de matriz pré-definida”;

“Risco Inerente: nível de risco caso não houvesse controles implantados”;

“Risco Residual: nível de risco considerando os controles existentes”;

“Risco Futuro: nível de risco que se espera atingir com a implantação de novos controles propostos pela avaliação de riscos”;

“Ponto de Controle (PC): diferença entre os níveis de risco inerente e residual”.

### ANEXO E – Matriz de Riscos da RFB (Modelo)

Modelo utilizado para levantamento das informações sobre possível cooperação entre RFB e MB.

MATRIZ DE AVALIAÇÃO - RISCO NEGATIVO					
Escala	Probabilidade de Ocorrência				
Rara	Ficaria surpreso se ocorresse / Pode ocorrer em circunstâncias excepcionais				
Pouco Provável	Mais provável não ocorrer do que ocorrer / Pequena possibilidade de ocorrer				
Provável	Tão provável ocorrer quanto não ocorrer / Pode ocorrer em algum momento				
Muito Provável	Mais provável ocorrer do que não ocorrer / Provável que ocorra em várias circunstâncias				
Quase Certo	Ficaria surpreso caso isto não ocorresse / Deve ocorrer em algum momento				
Escala	Consequência ou Impacto - Risco Negativo				
Muito Fraca	Impacto insignificante nos objetivos				
Fraca	Efeitos negativos menores que são facilmente remediados				
Moderada	Poderá impedir o alcance de alguns objetivos				
Forte	Poderá impedir o alcance de alguns objetivos importantes				
Catastrófica	Poderá impedir o alcance da maioria dos objetivos				
Nível de Risco	Resposta				
Extremo	Ação imediata e urgente				
Alto	Ação da alta administração				
Médio	Definir responsabilidade gerencial				
Baixo	Manter práticas e procedimentos				
Consequência Probabilidade	MUITO FRACA (5)	FRACA (8)	MODERADA (17)	FORTE (27)	CATASTRÓFICA (40)
QUASE CERTO (5)	25	40	85	135	200
MUITO PROVÁVEL (4)	20	32	68	108	160
PROVÁVEL (3)	15	24	51	81	120
POUCO PROVÁVEL (2)	10	16	34	54	80
RARA (1)	5	8	17	27	40
Categorias	Subcategorias				Siglas
Financeiros / Orçamentários	Recursos Financeiros / Orçamentários				RE
	Arrecadação				AR
	Impacto no Erário				IE
Gestão / Processos	Planejamento / Organização / Liderança				PO
	Execução / Conformidade				EC
	Controle / Contencioso Administrativo				CC
	Comunicação Interna				CI
Imagem / Relacionamento Externo	Reputação / Comunicação Externa				RC
	Contribuinte / Entidades Externas				CE
	Fraude Externa				FE
	Erro Externo				EE
Infraestrutura / Materiais	Estrutura Física				EF
	Recursos Materiais				RM
	Fornecedor				FO
Legislação	Leis / Decretos				LD
	Portarias / Normas				PN
	Decisões Judiciais				DJ
Pessoas	Rotatividade				RO
	Capacitação				CA
	Clima / Motivação / Valorização				CM
	Número de Servidores / Carga de Trabalho				SC
	Fraude Interna				FI
Tecnologia	Erro Interno				EI
	Sistemas				SI
	Equipamentos / Rede de Dados				ER
	Segurança de TI				ST
Prestador do Serviço				PS	

## ANEXO F – Legenda Matriz de Riscos

A Matriz de Riscos foi elaborada para descrever as possibilidades de cooperação entre a Aduana Brasileira e a Marinha do Brasil, de forma a quantificar os riscos existentes e os riscos futuros, caso não sejam adotadas medidas que favoreçam o combate aos crimes transfronteiriços. Os resultados da pesquisa estão descritos no APÊNDICE A.

Processo: Identificação do processo de trabalho a que se refere a Avaliação de Riscos.

Ciclo de Gerenciamento: número do Ciclo de Gerenciamento.

Data Inicial do Ciclo: é a data da primeira reunião dos Analistas de Riscos com a equipe de colaboradores.

Subprocesso/Atividade: identificação do subprocesso ou atividade a que se refere o risco.

Evento de Risco: é a descrição do risco, ou seja, evento incerto que afete negativamente os objetivos do processo.

Causas: são as causas do risco, ou seja, o que faz com que o risco tenha uma probabilidade de acontecer.

Efeitos: é a descrição de todas as consequências possíveis, caso o risco ocorra.

Risco Inerente: é o nível ao qual se estaria exposto, caso não houvesse nenhum controle implantado.

P (Probabilidade): é a chance do risco ocorrer, atribuída através da pontuação de escala de probabilidade. É determinada analisando-se as causas.

C (Consequência): é a relevância dos efeitos, caso o risco ocorra, atribuída através de pontuação da escala de consequência. É determinada analisando-se os efeitos.

NR (Nível de Risco): é o resultado da multiplicação das pontuações de probabilidade e consequência.

Risco Residual: é o nível de risco ao qual ainda se estaria exposto, mesmo considerando os controles que estejam implantados.

Risco Futuro: é o nível de risco ao qual se continuaria exposto, mesmo depois de o tratamento proposto ser implantado.

Tratamento: são os controles implantados (existentes), previstos ou sugeridos (propostos); têm função de diminuir o nível de risco a que se está exposto.

Monitoramento: são os procedimentos de acompanhamento implantados (existentes), previstos ou sugeridos (propostos); têm a função de possibilitar o acompanhamento do nível de risco e, caso se torne mais alto do que o aceitável, identificar as necessidades de implementação de novo tratamento.