

Sumário

Este parecer foi elaborado pelo autor com base em estrutura simplificada, limitando-se às seções “Exposição da Consulta” ou “Consulta” (ou semelhante) e “Parecer”, sem subdivisões internas, em função da natureza da matéria e da consulta formulada

PARECER JURÍDICO

Atraso no recolhimento do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante. Destinação da correção monetária e dos juros pagos pelo armador em razão da mora no recolhimento.

CONSULTA

A CIA. NAVEGAÇÃO MARNOVO, armadora de cabotagem, assim expõe a hipótese da consulta:

1. A Consulente, premida por dificuldades financeiras originárias de riscos normais na atividade que explora, atrasou o recolhimento do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) arrecadado juntamente com o frete por ela cobrado em transportes de cabotagem, mas no princípio do corrente ano propôs ao Conselho Diretor do Fundo de Marinha Mercante programa de recuperação que compreendia o recolhimento da importância em atraso (acrescida da correção monetária, dos juros e da multa previstos em lei) mediante utilização do produto da venda de seus navios. Na mesma oportunidade, pediu autorização para que a importância a ser depositada no Banco do Brasil S.A. em conta vinculada em seu nome, originária do recolhimento atrasado, fosse aplicada no pagamento de dívida garantida pela hipoteca de um dos navios vendidos.

2. Essa proposta da Consulente tinha como pressuposto o entendimento de que, em caso de recolhimento com atraso de arrecadação do AFRMM, os acréscimos estabelecidos por lei teriam o mesmo destino do adicional, ou

José Luiz Bulhões Pedreira
Advogado

seja, seriam depositados no Banco do Brasil S.A. em conta vinculada em nome da Consulente. Executado o programa de recuperação com a venda dos navios, a esse entendimento foi oposta outra interpretação da lei, segundo a qual, em caso de mora no recolhimento de AFRMM, somente o valor original deve ser depositado na conta do armador, constituindo a correção monetária e os juros de mora receitas do Fundo da Marinha Mercante.

3. A Consulente indaga nossa opinião sobre qual deve ser, segundo a legislação aplicável, o destino da correção monetária e dos juros por ela pagos como acréscimos ao valor do AFRMM recolhido com atraso.

PARECER

1. O Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante foi instituído pela Lei nº 3.381, de 24.4.1958, que criou o Fundo da Marinha Mercante. Desde então, o regime legal do adicional sofreu, de tempos em tempos, diversas modificações, e foi sucessivamente consolidado pelos Decretos-leis nºs 432, de 23.1.1969, 1.142, de 30.12.1970, 1.801, de 18.8.1980 e 2.404, de 23.12.1987. A lei atualmente em vigor é este último Decreto-lei, com as alterações nele introduzidas pelo nº 2.414, de 12.2.1988. O adicional era originalmente denominado "Taxa de Renovação da Marinha Mercante", e passou a ter a designação atual a partir do Decreto-lei nº 1.142/70.

2. O AFRMM não é imposto nem taxa, mas "contribuição parafiscal". Essa conceituação foi definida pelo Supremo Tribunal Federal pelo voto do Ministro Aliomar Baleeiro no Recurso de Mandado de Segurança 18.742, e posteriormente nos Recursos Extraordinários 74.816, 75.342 e 75.343, com fundamento no artigo 157, § 9º, da Constituição de 1967, e nos artigos 163, par. único, e 21, § 2º, I, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (cf. ALIOMAR BAEEIRO, Direito Tributário Brasileiro, Forense, 1983, pag. 643). Este último dispositivo constitucional tinha a seguinte redação:

"2º - A União pode instituir:

I - contribuições, nos termos do item I deste artigo, tendo em vista intervenção no domínio econômico e o interesse da previdência social ou de categorias profissionais; ...".

José Luiz Bulhões Pedreira
Advogado

Essa norma foi reproduzida no artigo 149, da Constituição de 1988: segundo esse artigo, "compete exclusivamente a União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas...".

Essa natureza do adicional é hoje afirmada pela própria lei ordinária, nos termos seguintes:

"Art. 1º - O Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) destina-se a atender aos encargos da intervenção da União nas atividades de navegação mercante nos termos deste Decreto-lei.

Par. Único. A intervenção de que trata este artigo consiste no apoio ao desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras". (DL nº 2.404, de 23.12.1987)

3. As contribuições parafiscais instituídas pela União com finalidades sociais e econômicas, ou no interesse de categorias profissionais, foram reconhecidas, pelo Decreto-lei nº 27, de 14.11.1966, como espécie de imposição distinta do imposto, da taxa e da contribuição de melhoria, que haviam sido conceituados como tributos pelo Código Tributário Nacional, e as Constituições que se seguiram autorizaram expressamente a cobrança de contribuições desta natureza.

4. A contribuição parafiscal caracteriza-se (a) pela destinação especial (seu fim não é prover receitas para custeio das atividades gerais do Estado) e (b) pela administração por órgão autônomo, oficial ou semi-oficial: o produto da contribuição não integra o Orçamento Geral da União e sua vinculação aos fins a que se destina se processa através de contas de depósito em instituições financeiras ou fundos contábeis.

Cada contribuição apresenta peculiaridades que podem ser classificadas segundo vários critérios, mas para responder à questão da Consulta cabe destacar que nem sempre o produto da sua cobrança se destina a integrar o patrimônio público:

a) em sua maioria as contribuições criam receitas para órgãos descentralizados ou fundos especiais, no sentido de que o pagamento da

contribuição tem por efeito a redução do patrimônio de quem contribui e o aumento do patrimônio da União ou de um órgão autárquico;

b) há, todavia, modalidades de contribuição econômica que a União institui com a finalidade de orientar investimentos dos agentes econômicos, e não com o fim de transferir recursos dos patrimônios desses agentes para o patrimônio público.

Exemplo típico dessa segunda modalidade de contribuição é a obrigação, criada por lei, de subscrever ações de sociedade de economia mista, como ocorreu, entre nós, na capitalização da Petrobrás e da Eletrobrás: a Lei nº 2.004/53, ao instituir a Petrobrás, criou para os proprietários de veículos automóveis, terrestres, aquáticos e aéreos a obrigação de contribuir para a formação do capital da nova companhia, subscrevendo ações preferenciais; e o Decreto-lei nº 1.512, de 29.12.1976, que regulou o empréstimo compulsório à Eletrobrás, assegurou-lhe a faculdade de converter o empréstimo em subscrição de ações.

Nessas duas modalidades de imposições parafiscais o efeito da contribuição não é transferir capital do patrimônio do contribuinte para o da União Federal, mas o poder de império do Estado é usado como instrumento para obrigar certos agentes econômicos a efetivarem investimento que é do interesse geral.

5. A legislação sobre o AFRMM estabelece, desde 1958, duas destinações, bem distintas, para o produto da sua arrecadação, segundo o armador e o navio que dão origem à cobrança:

a) o adicional arrecadado pelas empresas de propriedade da União e estrangeiras e pelos armadores nacionais de navios estrangeiros afretados constitui receita do Fundo da Marinha Mercante, para ser aplicada nas finalidades deste;

b) o adicional arrecadado pelos demais armadores nacionais é creditado em conta especial em nome do proprietário cujo serviço deu lugar à arrecadação; o armador titular desse depósito pode, com prévia aprovação da autoridade, utilizá-lo para os investimentos previstos na lei; e somente

no caso de decurso de prazo fixado em lei sem utilização do depósito é que ele reverte para o Fundo da Marinha Mercante.

Há diferença essencial entre essas duas espécies de incidência do AFRMM:

a) nos casos em que a incidência gera receita do Fundo de Marinha Mercante, o produto da arrecadação incorpora-se, desde logo, a patrimônio especial da União Federal;

b) nos casos em que a incidência do adicional cria receita a ser depositada em conta especial em nome do armador, o produto da arrecadação somente integrará o patrimônio da União se e quando, decorrido o prazo previsto na lei, o armador deixar de utilizar a importância depositada em seu nome; sempre que, dentro desse prazo, promover a aplicação pretendida pela lei, o produto da arrecadação acresce ao patrimônio particular do armador, e não ao patrimônio público.

6. Nas incidências em que gera receita destinada ao patrimônio do armador, o AFRMM não tem por fim arrecadar recursos para a União Federal, mas obrigar o armador a vincular parte da sua receita bruta à renovação da frota da Marinha Mercante. A arrecadação do adicional, seu depósito em conta vinculada e sua utilização sob fiscalização de órgão público constituem instrumentos para obter que os armadores se comportem de acordo com os fins desejados pela lei, e não para obter receita pública.

Essa função da contribuição, que resulta evidente das próprias normas do regime legal, foi assim explicada na Exposição de Motivos com que o Almirante Lúcio Meira, então Ministro da Viação e obras Públicas, submeteu ao Presidente da República o projeto de lei que veio a se transformar na Lei nº 3.381, de 24.4.1958:

"Com exceção de algumas linhas pioneiras deficitárias, subvencionadas pelo orçamento federal, a estrutura dos fretes de cabotagem, estabelecidos na base do custo dos serviços, deve levar em consideração, como na formação do preço de qualquer serviço industrial, além do custeio do navio e da remuneração do capital investido, a depreciação desse investimento. A parcela do frete destinada a compensar tal depreciação deve ser em tal valor que, acumulada durante o prazo de utilização econômica do navio,

José Luiz Bulhões Pedreira
Advogado

reproduza o custo deste ao termo de sua vida, constituindo uma reserva que assegure a sua renovação. Na prática, os aumentos bruscos no custeio, nem sempre acompanhados por simultâneas alterações tarifárias, e os azares nas operações das unidades, dificultam e tornam assistemática a acumulação dessa parcela de frete, destinada à reposição do navio, que é a verba em geral consumida ante as necessidades prementes do custeio e os interesses imediatos da remuneração do capital. As exigências do serviço, entretanto, impõem a conservação dessa reserva para que haja recursos financeiros disponíveis para substituição da embarcação ao fim de sua vida econômica. É o que assegura o projeto de lei ao instituir a Taxa de Renovação da Marinha Mercante, que objetiva, em síntese, desincorporar do frete autorizado na tarifa, a parcela destinada à depreciação do navio, transformando-a em uma taxa adicional ao frete, sujeita a regime legal especial, para ser aplicada, sob a fiscalização do Estado, na sua finalidade específica, ou seja, a renovação e, indiretamente, o aumento da frota."

"A par de sistematizar a acumulação dos fundos para a renovação da frota, o projeto procura fazer com que o direito à arrecadação da taxa se constitua em um elemento de crédito para os armadores particulares, pois seu produto futuro pode ser dado em garantia de financiamentos obtidos para os mesmos fins da taxa" (Diário do Congresso Nacional, Seção I, 13.10.1956, p. 9.456).

7. Embora com variações em alguns aspectos, o produto do AFRMM incidente sobre o frete de transporte em embarcação de registro brasileiro operada por empresa brasileira de navegação sempre foi e continua a ser destinado a conta especial em nome do armador, e se incorpora definitivamente ao patrimônio deste quando utilizado nos fins previstos na lei.

Na legislação em vigor, esse regime consta dos seguintes dispositivos do Decreto-lei nº 2.404/87:

"Art. 8º - O produto da arrecadação do AFRMM será destinado:

II - a empresa brasileira de navegação, operando embarcação própria ou afretada de registro brasileiro:

b) cem por cento do AFRMM que tenha gerado nas navegações de cabotagem, fluvial e lacustre;"

"Art. 10 - O produto da arrecadação do AFRMM destinado a empresa brasileira de navegação será depositado no Banco do Brasil S.A., em conta vinculada em nome da empresa, a qual será movimentada, por intermédio do agente financeiro do FMM, nos seguintes casos:

"Art. 11 - Os valores depositados na conta vinculada (art. 10) poderão ser aplicados pelo agente financeiro em operações de mercado aberto, com títulos públicos federais, em nome do titular, conforme se dispuser em regulamento (com a redação dada pelo art. 1º do DL nº 2.414/88)."

"Art. 12 - O Ministro dos Transportes baixará normas relativas à extinção do direito da empresa brasileira de navegação ao produto do AFRMM e sua transferência para o FMM, no caso de sua não utilização no prazo de três anos."

Segundo esses dispositivos, a empresa brasileira de navegação tem direito tanto ao produto da arrecadação do AFRMM quanto à remuneração resultante da aplicação no mercado aberto do saldo da conta a ele vinculada.

O disposto no artigo 11 do DL nº 2.404/87, regulamentado pela Portaria do Ministro dos Transportes de nº 576, de 13.10.1988, ajusta-se aos princípios e objetivos do regime legal:

a) o produto da arrecadação é destinado ao próprio armador, mediante depósito em conta do Banco do Brasil S.A. a ele vinculada;

b) enquanto não utilizado, o saldo da conta é aplicado pelo Banco do Brasil S.A. no mercado aberto, e a remuneração auferida nessas aplicações acresce ao saldo da conta;

c) a experiência do mercado aberto brasileiro revela que, salvo em conjunturas excepcionais, a remuneração auferida nesse mercado corresponde a correção monetária do capital acrescida de pequena taxa de juros;

José Luiz Bulhões Pedreira
Advogado

d) para que os objetivos do regime legal sejam alcançados é indispensável que o capital depositado nas contas vinculadas às empresas brasileiras de navegação tenha seu valor preservado no curso da inflação, e por isso a lei prevê sua aplicação no mercado aberto e impõe a destinação do resultado dessa aplicação aos mesmos fins do adicional.

8. Segundo resulta do sistema da lei e está expressamente declarado no artigo 12 do Decreto nº 2.404/87, a empresa brasileira de navegação tem direito ao produto do AFRMM, e esse direito somente se extingue, no caso de não utilização, no prazo de 3 anos, observadas as normas constantes de Portaria do Ministro dos Transportes, ainda não baixada.

Esta é a única causa, prevista na lei, de extinção do direito do armador ao produto do adicional e à remuneração do saldo da conta vinculada em que esse produto é depositado.

9. Os efeitos da mora no recolhimento do AFRMM acham-se regulados no artigo 6º do DL nº 2.404/87:

"Art. 6º - O AFRMM será recolhido pelas empresas de navegação ou seus agentes, até dez dias após a data de início efetivo da operação de descarregamento da embarcação, em agência do Banco do Brasil S.A., na praça de localização do porto."

"4º - O atraso no recolhimento do AFRMM importará na cobrança administrativa ou executiva da dívida, ficando o valor originário do débito acrescido de correção monetária, multa de vinte por cento e juros de mora de um por cento ao mês."

"5º - Esgotados os meios administrativos para a cobrança do AFRMM, o débito será inscrito na dívida ativa da União Federal, para cobrança executiva, nos termos da legislação em vigor, incidindo sobre ele os encargos financeiros mencionados no parágrafo anterior, além do previsto no art. 1º do Decreto-lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969, e alterações posteriores."

A Lei nº 3.381/58, ao instituir originalmente o adicional, previu que em caso de atraso no recolhimento a Comissão de Marinha Mercante poderia cobrá-lo judicialmente, em ação executiva, acrescido de juros de mora de 1% ao mês, além da multa de 20% (art. 8º, § 8º). Os Decretos-leis

José Luiz Bulhões Pedreira
Advogado

nºs 432/69 e 1.142/70 mantiveram o dispositivo, ao qual o DL nº 1.801/80 acresceu a correção monetária (art. 15, § 3º).

O Decreto-lei nº 2.404/87, regulando a matéria de modo mais sistemático, prevê as duas modalidades de cobrança do adicional em atraso -- administrativa e executiva -- e submete esta ao regime da cobrança executiva da dívida pública federal.

10. O recolhimento do adicional fora do prazo é ainda regulado pela Resolução nº 10.111/1988, da Superintendência Nacional da Marinha Mercante, na qual se dispõe que:

"RECOLHIMENTO FORA DO PRAZO

"21 - O AFRMM recolhido fora do prazo regulamentar de 10 (dez) dias será acrescido dos seguintes encargos financeiros, a partir do 11º (décimo primeiro) dia da data da operação:

- a) correção monetária aplicada sobre o valor originário do adicional, calculada pela variação mensal das obrigações do Tesouro Nacional - OTN;
- b) multa de 20% (vinte por cento) sobre o adicional corrigido monetariamente; e
- c) juros de mora de 1% (um por cento) por mês-calendário, ou fração de mês, sobre o adicional corrigido monetariamente.

22 - A rotina para recolhimento fora do prazo será a mesma para o recolhimento normal ficando alterado apenas o prazo mínimo para a apresentação da guia, que passará a ser de 4 (quatro) dias úteis (evento III).

23 - O AFRMM em atraso será objeto de notificação formal ao responsável e não sendo recolhido o débito, a unidade regional tomará as providências regulamentares para a cobrança judicial da dívida."

11. A Consulente pergunta se a correção monetária e os juros pagos pelo armador que recolhe com atraso arrecadação do AFRMM devem ter o mesmo destino do valor original da arrecadação, ou devem ser, em qualquer caso, creditados ao Fundo da Marinha Mercante.

José Luiz Bulhões Pedreira
Advogado

Nem a Lei nº 3.381/58 nem os diversos decretos-lei que posteriormente modificaram ou consolidaram o regime legal do AFRMM contêm norma disposta expressamente sobre o destino da correção monetária e dos juros em caso de mora do armador no recolhimento de adicional arrecadado.

A resposta à questão da consulta há de resultar, portanto, da interpretação do Decreto-lei nº 2.404/87, que é a lei em vigor sobre a matéria, e essa interpretação pode utilizar três procedimentos distintos:

- a) a aplicação analógica de outro preceito da lei, que é prescrita pelo artigo 4º da Lei de Introdução ao Código Civil;
- b) a identificação da solução que se ajusta aos fins sociais a que a lei se dirige, em cumprimento ao disposto no artigo 5º da Lei de Introdução ao Código Civil; ou
- c) a interpretação sistemática, para identificação de princípios ou normas aplicáveis aos acréscimos em questão em função da sua natureza.

12. O recurso à analogia conduz à conclusão de que a correção monetária e os juros em caso de mora no recolhimento de adicional destinado a conta vinculada ao armador devem ser creditados nessa conta:

- a) o art. 11 do Decreto-lei nº 2.404/87 prevê a aplicação no mercado aberto dos depósitos na conta vinculada ao armador e o crédito na mesma conta do resultado dessa aplicação;
- b) a razão dessa norma é a preservação contra a inflação do valor do capital que o armador acumula mediante arrecadação do adicional e depósito na conta vinculada, e essa preservação é necessária para que seja alcançado o fim da lei, que é levar o armador a renovar a frota de navios que explora;
- c) se o armador atrasa o recolhimento da arrecadação à conta vinculada, o valor do capital deixa de ser preservado mediante aplicação no mercado aberto, mas essa preservação é obtida pela obrigação, que a lei impõe ao armador, de pagar correção monetária e juros;

d) a razão de ser da norma sobre correção monetária e juros no caso de recolhimento atrasado é a mesma da norma sobre aplicação do saldo da conta vinculada no mercado aberto; por conseguinte, o preceito da lei que manda acrescer à própria conta vinculada o resultado da aplicação no mercado aberto deve ser aplicado, por analogia, à correção monetária e aos juros relativos ao recolhimento atrasado de adicional destinado a conta vinculada ao armador.

13. A conclusão é a mesma quando se conhece o fim social a que se dirige a lei. Como acima demonstrado, na incidência cujo produto é destinado a conta vinculada ao armador, o fim da lei que regula o AFRMM não é arrecadar receita para o Fundo da Marinha Mercante, mas levar os armadores brasileiros a -- no interesse geral, ou do País -- renovarem suas frotas. Para alcançar esse fim no curso de processo inflacionário a lei cuida de proteger o poder de compra do capital que obriga o armador a acumular mediante cobrança do adicional, prevendo sua aplicação no mercado aberto enquanto em depósito bancário, e exigindo correção monetária e juros do armador que mantém o capital em seu poder, sem depositá-lo no banco. A interpretação da lei que destina ao Fundo de Marinha Mercante a correção monetária e os juros do adicional vinculado ao armador conflita com esse fim da lei, pois confisca, em benefício do Fundo de Marinha Mercante, parte do capital que, segundo a lei, deve ser investido em benefício do patrimônio do armador pelo seu valor original -- sem a depreciação causada pela inflação.

14. A interpretação sistemática requer a definição da natureza da correção monetária e dos juros e a identificação de princípios ou normas gerais a eles aplicáveis.

Correção monetária e juros são conceitos inteiramente diferentes.

No direito brasileiro, a correção monetária de um valor, com base em Índice que exprima a variação no poder aquisitivo da moeda nacional, não importa modificação de valor, mas da expressão monetária do valor; e o número adicional de unidades monetárias em que esse valor passa a ser expresso após a correção não constitui nem renda nem acréscimo de capital.

José Luiz Bulhões Pedreira
Advogado

A grandeza do valor financeiro é medida em número de unidades de conta, e como essa unidade é moeda, a medida do valor é a sua expressão monetária.

A variação no nível geral de preços, ao modificar o poder de compra da moeda e seu valor como unidade de conta, desatualiza a expressão monetária de todos os valores determinados por referência a unidade monetária que existiu no passado, com poder de compra maior do que o atual: os valores passam a ser expressos em unidades monetárias históricas, que não mais existem no presente.

A correção monetária consiste no ajuste da expressão monetária de um valor, a fim de que ele passe a ser expresso em moeda com poder de compra atual (e não com o que tinha em determinado momento no passado), e implica substituir a moeda pelo nível geral de preços como padrão do valor financeiro: o valor continua a ser medido por relações com a moeda, mas como o valor de troca da moeda varia na razão inversa do nível geral de preços, a expressão monetária dos valores determinados no passado é corrigida na mesma proporção da variação no nível geral de preços.

Submeter uma obrigação pecuniária à correção monetária significa atribuir-lhe a natureza de "obrigação de valor", ou seja, obrigação cujo objeto consiste em prestar certa quantidade de valor, e não determinada quantidade de unidades de moeda. Quem paga dívida de valor corrigida monetariamente, isto é, expressa na moeda com poder aquisitivo no momento do pagamento, não paga o valor original acrescido da correção monetária, mas o mesmo valor original expresso em moeda atualizada.

Essa natureza já foi várias vezes declarada pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, ao assegurar a correção monetária a diversas obrigações de valor. E ainda recentemente (Acórdão de 25.5.1988), ao apreciar a constitucionalidade da correção monetária retroativa de obrigação do imposto de renda, criada pelo artigo 18 do Decreto-lei nº 2.323, de 26.2.1987, declarou na ementa do acórdão:

José Luiz Bulhões Pedreira
Advogado

"As obrigações de simples quantia regidas pelo princípio do nominalismo são dívidas de dinheiro; as obrigações de simples quantia subordinadas à atualização são dívidas de valor."

Em seu voto, o Relator, eminente Ministro Moreira Alves, fundamentou a decisão com as seguintes expressões:

"Nem se pretenda, sob o manto ilusório das dificuldades que os métodos de atualização monetária acarretam, que obrigação pecuniária pelo valor nominal da moeda tem a mesma natureza que obrigação pecuniária pelo valor de aquisição da moeda.

"Jurídica e economicamente são obrigações diversas.

.....

"É por isso que ANTUNES VARELA (Direito das Obrigações, Vol. I, nº 123 e segs., pags. 346 e segs.), estudando as obrigações pecuniárias, analisa as suas diversas modalidades, e se detendo nas obrigações de quantidade ou de simples quantia (que são aquelas têm por objeto a prestação de certa soma em dinheiro), as distingue em obrigações de simples quantia regidas pelo princípio do nominalismo e as obrigações de simples quantia subordinadas à atualização (faça-se esta por meio de clausulas de escala móvel ou por intermédio de correção monetária, caso este em que se toma como referência índice de desvalorização da própria moeda).

"Em verdade, as primeiras (as obrigações de simples quantia regidas pelo princípio do nominalismo) é que são as também denominadas dívidas de dinheiro a que o Projeto de Código Civil ora em tramitação no Senado assim alude, em seu art. 313: "As dívidas em dinheiro devem ser pagas em moeda corrente e pelo seu valor nominal"; as segundas (as obrigações de simples quantia subordinadas à atualização) são, na realidade, dívidas de valor, como, com precisão, acentua HERNANDEZ-GIL num dos mais lúcidos estudos que conheço a respeito (Derecho de Obligaciones I, nº 64, pag. 189)" (Acórdão na Representação nº 1.451-7, do Distrito Federal).

Esse conceito de correção monetária é notoriamente reconhecido pela legislação brasileira, inclusive pela legislação do imposto de renda, que exclui a correção monetária da tributação; e é confirmado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de que é exemplo o seguinte

trecho do voto do Ministro Cunha Peixoto, Relator do Recurso Extraordinário nº 89.791-RJ (RTJ nº 96/784):

"Ora, a correção monetária, realmente, não constitui rendimento, porque lhe faltam elementos constitutivos deste, principalmente a reproduтивidade. A renda se destaca da fonte sem empobrecê-la. Tal não ocorre na correção monetária, onde o capital continua o mesmo; apenas é atualizado para o valor do dia do pagamento. Sem ela, haveria uma diminuição do capital. Procura-se, com a correção monetária, apenas dar ao capital o mesmo valor que tinha, quando do negócio. Nada se lhe acrescenta; portanto, nenhuma renda há.

A correção monetária, portanto, não é renda, mas simples restauração do valor primitivo do capital. Trata-se de mera alteração nominal, e não real. Mera substituição do desfalte do valor, e não acréscimo do valor. E note-se que, no caso sub judice as partes estabeleceram a correção monetária tomando por base as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, e todos sabem que estes índices não acompanham os da inflação, sendo-lhe inferior...".

15. Conhecida a natureza da correção monetária, impõe-se a conclusão de que todo o produto da arrecadação de adicional ao frete recolhido em atraso, pelo seu valor corrigido monetariamente, deve ter a mesma destinação fixada na lei, segundo o tipo de incidência:

- a) a dívida do armador em mora no recolhimento do adicional ao frete é dívida de valor, sujeita a correção monetária até a data do efetivo pagamento;
- b) a expressão da dívida em maior número de unidades monetárias não significa acréscimo ao valor original, que é sempre o mesmo;
- c) por conseguinte, se o produto da arrecadação do adicional deve ser recolhido pelo armador para crédito do Fundo da Marinha Mercante, todo o seu valor, expresso em moeda de Poder aquisitivo atual, deve ter essa destinação legal;
- d) se o produto da arrecadação do adicional deve ser recolhido pelo armador para crédito de conta vinculada em seu nome, todo o valor por ele

recolhido, expresso em moeda de poder aquisitivo atual, deve ter essa destinação legal.

16. Os juros de mora, calculados sobre o valor (corrigido monetariamente) do produto da arrecadação do AFRMM recolhido em atraso tem natureza distinta da correção monetária: são rendimentos, ou ganhos financeiros que acrescem ao capital porque podem ser despendidos sem reduzi-lo.

Os juros são acessórios em relação ao capital: juridicamente, são "acessórios civis", porque sua relação de acessoriadade com o capital funda-se em relações jurídicas, e não físicas. E, de acordo com o Código Civil,

"Art. 59 - Salvo disposição especial em contrário, a coisa acessória segue a principal".

Este dispositivo impõe a conclusão de que no caso de recolhimento atrasado de produto do AFRMM os juros de mora pagos pelo armador devem ter a mesma destinação legal do respectivo principal, isto é, do valor (corrigido monetariamente) do produto da arrecadação do adicional.

17. A lei prevê ainda que o armador em mora fica sujeito a multa de 20%. Essa multa não constitui acessório do produto da arrecadação do adicional, mas sanção por infração administrativa. Como tal, deve ser incorporada ao patrimônio da União, mediante crédito ao Fundo da Marinha Mercante, com fundamento no item VI do artigo 15 do Decreto-lei nº 2.404/87.

18. Cabe ainda destacar que a conclusão acima sobre o destino da correção monetária e dos juros é válida mesmo na hipótese de cobrança executiva do produto da arrecadação do AFRMM não recolhido no prazo legal. A Lei nº 3.381, de 1958, já previa essa cobrança mediante ação executiva, e o Decreto-lei nº 2.404/87 manda inscrever o débito como dívida ativa da União, cuja cobrança judicial é hoje regulada pela Lei nº 6.830, de 22.9.1980.

O fato de o débito ser inscrito como dívida ativa da União e cobrado segundo a referida lei em nada modifica quer a natureza quer a destinação

do produto da arrecadação, posto que o conceito legal de "dívida ativa" compreende qualquer valor cuja cobrança seja atribuída por lei à União e respectivas autarquias (Lei nº 6.830/80, art. 2º, § 1º), e não apenas os valores que se destinem ao patrimônio público.

19. Cabe referir, todavia, que a Resolução nº 10.111/88, baixada em 12.7.1988 pela Superintendência Nacional da Marinha Mercante, com instruções sobre a arrecadação do AFRMM, além de reproduzir, nas alíneas a e c do item 12, as disposições legais sobre destinação da arrecadação do AFRMM segundo o tipo de armador e navio que o arrecada, acrescenta, a seguinte alínea d:

"12 - O produto da arrecadação do AFRMM será depositado nas agências do Banco do Brasil S.A. e creditado de acordo com as seguintes regras:

.....

d) integralmente (100%), na conta do FMM, quando se tratar de acréscimos arrecadados sob o título de juros, multas e correção monetária."

Este preceito não consta da lei. É norma regulamentar, expedida por autoridade administrativa como instrução sobre a execução da lei. E, como tal, somente é eficaz enquanto não exorbita dos termos da lei, posto que é princípio fundamental do nosso sistema jurídico que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (Const. de 1988, art. 5º, II).

A alínea d do item 12 da Resolução nº 10.111/88 não distingue o tratamento da correção monetária e dos juros segundo o destino da arrecadação do adicional. Prevê o crédito ao FMM de quaisquer juros e correção monetária, e sua aplicação literal implica destinar ao FMM a correção e os juros referentes a adicional cujo produto é creditado a conta vinculada ao armador.

Pelas razões acima expostas, parece-nos que esse dispositivo regulamentar somente se ajusta à lei quando prevê o crédito na conta do FMM (a) das multas e (b) da correção monetária e dos juros referentes a arrecadação do adicional que, de acordo com a lei, é destinada ao FMM.

José Luiz Bulhões Pedreira
Advogado

Quando dá o mesmo destino à correção monetária e aos juros relativos à arrecadação em atraso destinada a conta vinculada ao armador é ilegal.

Esse dispositivo, na parte em que destina ao Fundo da Marinha Mercante a correção monetária e os juros relativos à arrecadação destinada ao próprio armador, somente teria validade se fundado em dispositivo legal que modificasse, no todo ou em parte, a destinação da arrecadação ou dos seus acessórios em razão da mora do armador no recolhimento da arrecadação. Tal dispositivo jamais existiu na legislação que há 30 anos regula o AFRMM. A sanção que a lei sempre cominou para o atraso no recolhimento da arrecadação do AFRMM é a multa de 20%, e um ato regulamentar não pode validamente criar, sob a forma de caducidade do direito do armador ao adicional ou aos rendimentos da sua aplicação, segunda sanção para mesma infração administrativa (o atraso no recolhimento), já punida com a multa de 20%.

CONCLUSÃO

20. A aplicação analógica do art. 11 do Decreto-lei nº 2.404/87 e a aplicação da lei segundo os fins sociais a que se dirige, assim como sua interpretação sistemática, tendo em vista a natureza da correção monetária e dos juros e o art. 59 do Código Civil, impõem a conclusão de que, em caso de recolhimento atrasado do adicional, a correção monetária e os juros de mora devem ter a mesma destinação que o produto da arrecadação. Consequentemente, nos casos em que a lei destina o produto do AFRMM a investimentos do próprio armador, o Banco do Brasil S.A., na qualidade de agente arrecadador, deve creditar a correção monetária e os juros na mesma conta, aberta em nome de armador, na qual é creditado o produto do adicional.

Parece-nos, portanto, que a Consulente tem o direito a que a correção monetária e os juros por ela pagos, relativos aos recolhimentos em atraso do produto da arrecadação do AFRMM, sejam depositados no Banco do Brasil S.A., na conta vinculada em seu nome, de que trata o artigo 10 do Decreto-lei nº 2.404, de 23 de dezembro de 1987.

É o nosso parecer.

Rio de Janeiro, 28 de agosto de 1989