TARIFAS — JUROS DE MORA — ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

— Os órgãos da administração pública ficam sujeitos aos juros de mora e correção monetária por atraso no pagamento de contas de telefones e de energia elétrica.

— Pela multa respondem pessoalmente os administradores que se omitirem no pagamento.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Processo nº 15.969/84-3

Anexo III da Ata nº 86/85

Relatório e voto do Sr. Ministro Ivan Luz, cujas conclusões foram acolhidas pelo Tribunal, na sessão ordinária realizada em 26 de novembro de 1985, ao conhecer — para dar-lhe resposta, nos termos propostos — de consulta formulada pela Secretaria de Controle Interno do Ministério do Trabalho.

CONSULTA

Consulta formulada pelo Sr. Secretário de Controle Interno do Ministério do Trabalho a respeito da validade da cobrança de multa moratória por empresas prestadoras de serviços públicos, notadamente a de telefonia e de energia elétrica, aos órgãos da administração federal, devido a atraso de pagamento, em virtude de indisponibilidade financeira no momento de arcar com a responsabilidade de efetuar esse pagamento.

2. Acompanha a consulta, nos termos do § 1º, art. 123 do Regimento Interno deste Tribunal, parecer da Assessoria Jurídica daquela Secretaria (fls. 2-10).

3. Às fls. 13-6 estão os pareceres divergentes do Sr. Diretor da 1ª Divisão e do Sr. Inspetor-Geral da 1ª IGCE.

4. Afirma o Sr. Diretor da 1ª Divisão que "enquanto não for regulamentado o art. 205 da Constituição, todas as questões onde ressalte o confronto de interesse entre entidades públicas, o foro competente será sempre o Poder Judiciário", refugindo, assim, a este Tribunal competência para dizer da validade das multas a que se refere a presente consulta.

5. Já o Sr. Inspetor-Geral conclui no sentido de que "as despesas resultantes de juros moratórios ou de quaisquer outras penas pecuniárias, pela não observância de prazo, só serão aceitas por esta Corte se autorizadas por lei expressa (princípio da legalidade)" e que "a indisponibilidade financeira argüida não se justifica, já que prevalece, acima de tudo, o princípio da *programação* correta dos dispêndios e o princípio da *pontualidade* dos pagamentos consoante determinação do III PND (Capítulo IV — Seção 2 — Política Orçamentária)".

6. Solicitei audiência do douto ministério público que assim se manifestou através do brilhante parecer do Dr. Francisco Salles de Mourão Branco:

"(...)

O assunto em comento tem sido objeto de sucessivos pronunciamentos da douta Consultoria-Geral da República, todos contrários à aplicação de multas moratórias a entes da administração pública por atraso de pagamento dos serviços prestados. Transcrevemos, adiante, por oportunas, lições hauridas de alguns desses Pareceres, ferindo, de forma incisiva, a tese aqui debatida:

a) Parecer nº 313-H, publicado no *DO*, 15.3.66:

(...)

'8. No tocante, entretanto, a juros de mora e multas, pretendidos pelo IAPTC, parece não serem devidos. A jurisprudência de nossos Tribunais é no sentido de que não cabe imposição de multa e, conseqüentemente, mora, entre pessoas de direito público, por inexistência do poder de polícia em tais casos.'

b) Parecer nº 717-H, publicado no *DO*, 30.7.68:

(...)

'5. A egrégia Segunda Turma do Tribunal Federal de Recursos, no julgamento da Apelação Cível nº 14.168, de São Paulo, decidiu, unanimemente, que:

'Às autarquias, órgãos delegados da União, falece autoridade para exercer o poder de polícia administrativa, impondo multas a outras entidades de direito público.

6. O Eminente Ministro Oscar Saraiva, em seu erudito voto naquele julgamento, salientou:

'(...) na hierarquia dos privilégios, o da União prefere ao de suas autarquias, e seria inteiramente descabido que uma autarquia, órgão delegado da União, tivesse poderes disciplinares para impor multas a outras pessoas de direito público, o que é manifestação do poder de polícia administrativa.'

(...)

14. Concluindo, pois, reafirmo o Parecer nº 313-H, o qual, *data venia*, não conflita com a legislação vigente e está em consonância com a melhor doutrina e a sábia jurisprudência dos Tribunais.'

Na mesma linha de pensamento consubstanciam-se os Pareceres de n.os I-266, de 30.1.74 e L-38, de 18.11.74, publicados, respectivamente, nos *DO*, 28.2.74 e 6.12.74."

7. E conclui o douto procurador-geral o seu pronunciamento firmando convicção de que a orientação doutrinária e jurisprudencial demonstrada se aplica, outrossim, quando o imponente da multa seja empresa concessionária de serviço público. Nem colheria, a seu ver, o argumento de que a exigência daquela resultaria, eventualmente, de cláusula contratual.

8. Propõe, afinal, que seja conhecida a consulta para reafirmar-se o princípio de que não é de aplicar-se às pessoas de direito público por motivo de pagamento, fora do prazo, de contas da natureza daquelas mencionadas no expediente de fls. 1, a sanção traduzida na incidência de *multa moratória;* que se esclareça, outrossim, à autoridade consulente, que, *à míngua de norma legal* não é de se reconhecer às empresas prestadoras de serviços públicos o poder para aplicar a apenação de que se trata, às entidades da administração federal.

9. Sugere, também, destacar-se, a ressalva do § 12 do parecer do Sr. Inspetor-Geral.

É o relatório.

10. O Parecer nº 313-H, de março de 1966, da lavra do eminente então titular da CGR, Adroaldo Mesquita da Costa, conclui por afirmar "não ser cabível a cobrança de multas e juros de mora *entre pessoas de direito público*", tal como reza a respectiva ementa (*DO*, 15.3.66, p. 2.771, Seção I, Parte I). O fundamento em que apóia esta conclusão é o da "inexistência do poder de polícia em tais casos".

11. Trata-se de contribuição previdenciária, pretendida pelo então IAPTC, autarquia, da Companhia Nacional de Navegação Costeira. A empresa entendia estar isen-

ta da obrigação de recolhê-la; o parecer reconheceu legítima a pretensão da autarquia quanto a este ponto, mas não lhe reconheceu direito à imposição de multa e juros de mora sobre as contribuições em atraso.

12. A ilustrada Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho, entretanto, solicitou a reapreciação da matéria, uma vez que, anteriormente, já se manifestara no sentido da legitimidade da cobrança dos juros moratórios de dívida de *entidades de direito público* à Previdência Social em decorrência do disposto na Lei nº 2.250, de 30 de junho de 1954.

13. Também a Assessoria Jurídica do DNPS, invocando o art. 3º do Decreto nº 52.455, de 1963, e os arts. 1º e 2º da Lei nº 4.414, de 1964, manifestara inconformismo com as conclusões do referido Parecer nº 313-H da douta CGR.

14. Submetido a esta o reexame do assunto, veio a reafirmar, através do Parecer nº 717-H, de 12.7.68 (*DO*, 30.7.68, p. 6.519) o entendimento adotado no primeiro.

15. Acostou-se, para isso, ao v. acórdão da egrégia segunda turma do Tribunal Federal de Recursos, prolatado no julgamento da Apelação Cível nº 14.168, de São Paulo, que, à unanimidade, decidiu:

"Às autarquias, órgãos delegados da União, falece autoridade para exercer o poder de polícia administrativa, impondo multas *a outras entidades de direito público*" (grifo nosso).

Destacou, a propósito, o voto do Ministro Oscar Saraiva, em que o saudoso jurista professa:

"(...) na hierarquia dos privilégios o da União prefere aos de suas autarquias e seria inteiramente descabido que uma autarquia, órgão delegado da União, tivesse *poderes disciplinares* para impor multa a *outras pessoas de direito público*, o que é manifestação de poder de polícia administrativa" (grifo nosso).

16. Entende, finalmente, que a legislação citada como sendo a base legal do pedido revisionista — a Lei nº 2.250, de 30 de junho de 1954 e o Decreto nº 52.455, de 10 de setembro de 1963 — não autorizam a imposição de multa ou mora entre pessoas de direito público, posto que, apenas, *fixam a taxa de juros* a serem *contados* a partir do fim do mês em que se constituíram os débitos para com a Previdência Social. Os diplomas legais citados regulam o pagamento das dívidas das *autarquias e órgãos governamentais* para com a Previdência.

17. Com o Parecer nº I-266, de 30 de janeiro de 1974, a douta CGR, sendo titular ilustre Dr. Romeu de Almeida Ramos, reiterou o ponto de vista do órgão em torno da matéria (*DO*, 28.2.74, p. 2.216).

18. Em data de 18 de novembro de 1979, novo pronunciamento da Consultoria-Geral da República (*DO*, 6.12.74, p. 13.878-9), titular, então, o hoje eminente Ministro Luiz Rafael Mayer que ilustra, com seu alto saber, o Supremo Tribunal Federal, confirmava o entendimento do órgão com o Parecer nº I-038.

19. A ementa do referido parecer reza assim:

"Inaplicabilidade de multas entre pessoas jurídicas de direito público. Confirmação do entendimento."

20. No texto por essa forma resumido, o emérito jurista que o assina acentua que: "— restou devidamente claro que o entendimento do órgão, exarado nos pareceres anteriores, é o de 'não caber imposição de multa *entre pessoas de direito público*, por inexistência do poder de polícia, em tais casos';

— em apoio *dessa tese* fora invocado o voto proferido pelo saudoso Ministro Oscar Saraiva (acima transcrito);

— *como princípio geral* a proposição é de inteira validade para o campo de atuação da administração pública que, concretizada, em sua forma organizacional, pela unidade; pelo princípio da hierarquia, pelas pautas de coordenação e supervisão ministerial, parece refratária à introdução do poder de *aplicação de multas*, quer dizer, *de penalidades de uma a outra entidade*, quando esse poder

advém, normalmente, de uma *relação de supremacia administrativa;*

— que, todavia, colocado em termos de princípio, o entendimento há de ceder *em face de norma expressa em contrário pois que o legislador não está inibido pela Constituição que não configura esse tipo de imunidade;*

— os Pareceres do órgão, se refutam a imposição de multa entre pessoas jurídicas de direito público, *não repelem a possibilidade jurídica da cobrança de juros moratórios,* antes a afirmam. Juros são frutos civis acessórios do capital, têm o caráter de reparação dos prejuízos presumidos ocorrentes com a mora, diferentemente da multa que tem um sentido de punição administrativa;

— consiste pacífico entendimento do órgão, também, que a correção monetária dos débitos em retardo por *entidade pública, quando prevista em lei,* não tem caráter punitivo;

— reconhece *procedente* a invocação, para sustentar o pedido de revisão do entendimento do órgão, no que toca à imposição de multa *entre pessoas jurídicas de direito público,* da jurisprudência dominante no Supremo Tribunal Federal e no Tribunal Federal de Recursos, *em contrário àquela opinião*. Entretanto, ressalta a *anterioridade* das decisões da mais Alta Corte de Justiça em relação à edição do Decreto nº 72.771/73 que baixou o Regulamento da Previdência Social, cujo art. 295 declara, expressamente, a inaplicabilidade, a entes públicos, de multas previdenciárias por motivo de recolhimento moroso das contribuições devidas a tal título;

— não parece de adotar-se, generalizadamente, na administração, a *prática, de ofício,* nas relações entre entidades públicas, *de sanções típicas, como a multa,* com ampla margem de discricionariedade, na sua fixação e no exercício de *um poder de império que supõe a desigualdade dos sujeitos da relação jurídica a que se reporta a penalidade;*

— confrontando o artigo citado com o art. 82 da Lei nº 3.807, de 1960, redação modificada pelo art. 1º da Lei nº 5.890, de 1973 e, ainda, com o disposto no art. 87 da Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 3.807, de 1960), conclui que se os entes públicos estão sujeitos ao pagamento de *juros e correção monetária,* por efeito de mora no recolhimento de contribuições previdenciárias, não estão, todavia, sujeitos ao pagamento da *multa* prevista no citado art. 82. A multa, em tais casos, é de responsabilidade pessoal direta e exclusiva dos diretores e administradores, não da entidade. A exegese do art. 87 da Lei Orgânica da Previdência Social põe em evidência seu caráter excepcional em relação à norma genérica do art. 82 do mesmo diploma legal;

— a partir da leitura do art. 295 do Regulamento baixado pelo Decreto nº 72.771/73, cuja validade não enxerga afetada por vício qualquer, 'é de confirmar-se o entendimento de que não se aplicam *às pessoas de direito público,* por motivo de recolhimento fora do prazo de contribuições ou outras quantias devidas ao INPS, *as multas* previstas no art. 87 da Lei nº 3.807, de 1960 e, respectivamente, no art. 239 do Regulamento.' "

21. Como se observa, a matéria, objeto dos sucessivos pareceres suso comentados e parcialmente transcritos, é relativa à aplicabilidade de multa prevista *no regime jurídico da Previdência Social.*

22. Igualmente, todas as respeitáveis decisões judiciais, a propósito, indicadas no item III do último parecer, tratam da penalidade *no âmbito da Previdência Social.*

23. Na verdade, o derradeiro pronunciamento da Procuradoria-Geral da República, como se depreende de seu fecho conclusivo, delimita, com objetividade a resposta que dá à consulta formulada pelo Exmo. Sr. Ministro da Previdência e Assistência Social: cuida-se das *multas* — e só — previstas em normas positivas, o art. 87 da Lei nº 3.807, de 1960 e no art. 239 do respectivo Regulamento.

24. Quanto à tese de que não cabe imposição de *multas* e, conseqüentemente, *mora* entre *pessoas de direito público* por inexistência de poder de polícia em tais casos, defendida no Parecer nº 313-H; no Parecer nº 717-H e no Parecer nº I-266, distingue:

a multa previdenciária não é devida pelas entidades em mora no recolhimento, mas pelos *responsáveis* (diretores, administradores...); *os juros e a correção monetária, entretanto, são devidos*. A distinção decorre de exegese das *normas jurídicas* citadas, disciplinadoras de relações de direito específicas.

25. No que toca à aplicabilidade de multa *de outra natureza* que não a previdenciária, apesar de não ser questão necessária ao deslinde da consulta, está, lucidamente, destacada pelo emérito jurista, para ser posta naqueles territórios específicos, mereceu apreciação uma vez que a consulente a argüiu, para solicitar a revisão do entendimento sobre ela exposta pelo órgão. O parecer sob comentário aceita aquele entendimento, como princípio geral: não cabe imposição de multa entre *pessoas de direito público* pois que, em tais casos, não se reconhece existir poder de polícia administrativa a sustentá-la.

26. A tese, assim reafirmada, *reconhece*, como visto, o douto pronunciamento, *não é acolhida pela jurisprudência* das altas cortes de justiça do país, aspecto desinfluente para a solução da consulta porque formada *anteriormente* à edição das *normas jurídicas* de cuja exegese extrai seu eminente autor a conclusão de que *às pessoas de direito público* em débito com a Previdência não se aplicam as multas previstas para a hipótese de mora, responsáveis os diretores ou administradores, *pessoalmente*.

27. Realmente, as respeitáveis decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Federal de Recursos perfilham tese antípoda àquela que foi afirmada no Parecer nº 313-H e repetida, com invocação de um único acórdão, no de nº 717-H, como a seguir:

"Imunidade das pessoas de direito público, Contribuição devida à Previdência Social — juros e multas. *Não existe imunidade das pessoas jurídicas de direito público*, morosas no pagamento de seus débitos, em relação aos juros e multas em que incorrem e são *condenadas*" (STF — acórdão — Segunda Turma in RE nº 65.806/RJ.

"Contribuição devida à Previdência Social. Multa moratória. Dela não se acham imunes as pessoas jurídicas de direito público" (STF — acórdão — Segunda Turma — in RE nº 75.064/SP).

"Previdência Social: contribuições devidas pelo município. Multa, juros. II — Segundo jurisprudência assente no STF, estão eles sujeitos ao pagamento da multa e juros" (STF — acórdão in RE nº 75.224/MG).

28. Em resumo, até aqui estão expostos os pontos de vista sustentados pela ilustrada Procuradoria-Geral da República, e pela jurisprudência, no que diz, particularmente, com aplicabilidade de multa prevista *no regime jurídico da Previdência Social*.

29. Afirmação genérica, *como tese*, de que "não cabe imposição de multa e juros de mora entre pessoas de direito público" é feita, entretanto, no Parecer nº 313-H, de 15.3.66 da douta Consultoria-Geral da República e reafirmada no Parecer nº 717-H, de 12.7.68.

30. A mesma tese é sustentada no Parecer nº I-266, de 30.1.74, e reiterada no Parecer nº I-038, de 18.11.74, como *princípio válido* que, todavia, cede, em face de norma expressa em contrário posto que ao legislador não está vedado fazê-la, uma vez que a Constituição não configura este tipo de imunidade.

31. A jurisprudência dominante, contudo, manifestou clara tendência em contrário ao entendimento esposado pela douta Consultoria-Geral da República. Embora as decisões transcritas tenham sido tomadas em hipóteses, também, relativas à Previdência Social, nelas se afirma a não imunidade das pessoas jurídicas de direito público, morosas, ao pagamento de multa e juros.

32. A consulta de que ora cuidamos tem por objetivo específico a cobrança de multa *moratória* imposta por empresas prestadoras de serviços públicos, notadamente, de *telefonia* e de *energia* elétrica.

33. Em alguns casos, inspetorias regionais se têm preocupado com o assunto e solicitado pronunciamento do plenário a fim

de se habilitarem e bem instruir os processos de tomada e prestação de contas.

34. Como se observa, há que distinguir.

35. *Quanto a juros, correção monetária e multa previdenciária.*

36. Acosto-me à interpretação do Parecer nº L-038, de 1973 do douto consultor-geral da República, então, que o emitiu.

37. Entende o emérito jurista que:

"a norma geral que informa a Lei Orgânica da Previdência Social é a da equiparação dos entes públicos às empresas privadas. (...)

Sem dúvida, em virtude disso, as pessoas jurídicas de direito público, retardatárias no cumprimento de suas obrigações para com o INPS, estão de certo sujeitas aos *juros de mora* e à correção monetária, previstos no art. 82."

Quanto às multas, respondem por estas, nos termos do art. 87 da Lei Orgânica citada (3.807/60), pessoalmente:

"os diretores ou administradores das empresas incluídas no seu regime quando remunerados pelos cofres públicos federais, estaduais, territoriais e municipais ou de autarquias, fazendo-se obrigatoriamente, em folha de pagamento, o desconto dessas multas, mediante requisição da instituição de previdência (...)

A responsabilidade, aí, é *pessoal*, não da entidade pública que se transferisse aos diretores ou administradores, por direito regressivo, inexistindo, também, qualquer aspecto de subsidiariedade ou solidariedade. (...)

A inspiração do legislador no caso parece óbvia. A penalidade da multa quer colher os verdadeiros responsáveis pela omissão. (...) sem permitir que as faltas do administrador público negligente resultem em maior gravame ao patrimônio da pessoa jurídica de direito público."

38. Em conseqüência, estou em que as despesas derivadas de *juros moratórios e correção monetária* decorrentes de mora no recolhimento das contribuições previdenciárias são legalmente exigíveis, posto que existe norma que autoriza sua imposição (art. 82 da Lops, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 5.890/73; art. 79, I-II).

39. Deve-as a entidade — pessoa jurídica de direito público ou pública de direito privado.

40. Se decorrem de *omissão* injustificada do administrador, a este serão imputadas como débito.

41. As multas previdenciárias *não devem* ser pagas pelas entidades de direito público ou públicas de direito privado, por isso que não há norma autorizativa de sua imposição a tais entidades. Deve-a, *pessoalmente,* o diretor ou administrador, destinatário da penalidade.

42. *Quanto à mora no pagamento das tarifas de serviços públicos de telefonia e energia.*

43. Também aqui é necessário distinguir "juros moratórios" de "multa moratória".

44. Neste propósito parece-me que o último parecer da Consultoria-Geral da República traduz, com acerto, o que fixou a tradição jurídica: os juros de mora não têm *caráter punitivo,* não instituem *apenação,* ao reverso da multa que guarda esse caráter:

"Caracterizados como frutos civis, acessórios do capital, os juros moratórios guardam na tradição jurídica, o sentido de reparação de prejuízos *que a lei* presume ocorridos pela mora no pagamento de quantia em dinheiro sendo inquestionável que a legislação a eles submete a Fazenda Pública, em hipóteses diversas. Por essas conotações fácil é deduzir não assumirem o caráter de punição administrativa que, no entanto, a multa reveste, abstração feita do cunho legal que, como visto, os consagra e valida."

45. No caso de mora no cumprir pagamento em dinheiro decorrente de consumo de energia e utilização de serviços de telefonia, morosa a União, ou suas autarquias ou entidades outras da administração indireta, os "juros de mora" são exigíveis pela prestadora do serviço e as despesas correspondentes, por isso, são legítimas. Se decorrem de *omissão injustificada* do administrador a este serão imputadas como débito.

46. É bem de se ver que, nesta hipótese, não há que se falar em inexistência de "poder de polícia" numa relação entre *pessoas de direito público*. Os juros são frutos civis que resguardam o capital de *empresas públicas*, sim, mas pessoas jurídicas de direito privado.

47. A correção monetária, sobre os débitos em questão, também não *tem caráter punitivo*. *Prevista em lei* é devida nas mesmas condições pelos supra-indicados consumidores de energia ou usuários do serviço de telefonia.

48. Quando *prevista em lei* é exigível incidindo sobre o débito.

49. Deve-as pagar a entidade, consumidora e usuária, em mora. Se decorrem de *omissão injustificada* do administrador, a este serão imputadas como débito.

50. No que toca à multa, justo porque guarda a natureza de *apenação*, as despesas que dela resultem *só se legitimam* se norma legal eficaz a prevê. Não prevista, *nestas condições*, vedada fica a despesa. A Portaria nº 663, de 18.7.79, do Ministério das Comunicações, não tem, por sua hierarquia, eficácia para legitimar a despesa que resultaria de sua aplicação a órgão da administração federal, isto é, à União, ou a entidades de sua administração indireta.

Pelo exposto, voto, conhecendo da consulta, por que seja respondida nos termos neste propostos.

TCU, Gabinete, 21 de novembro de 1985. — *Ivan Luz*, Ministro-Relator.

PARECER

Cuidam os autos de consulta formulada pelo secretário de Controle Interno do Ministério do Trabalho a respeito da validade da cobrança de multa moratória por empresas prestadoras de serviços públicos, notadamente as de telefonia e de energia elétrica, aos órgãos da administração federal, devido a atraso de pagamento, em virtude de indisponibilidade financeira no momento de arcar com a responsabilidade de efetuar esse pagamento.

2. É de se ver que o pronunciamento emitido pela Assessoria Jurídica da Ciset/MTb, acerca do assunto, acompanha a consulta e tem como incorreta a aplicação de tais penalidades. Vale-se, inclusive, a argumentação do entendimento firmado em pareceres da douta Consultoria-Geral da República (cf. Parecer nº 717-H, *DO*, 30.7.68, e Parecer nº L-38, de 18.11.74), e conclui por sustentar "não ser admissível, em um contrato em que uma das partes seja a União, a inclusão de cláusula penal contra a própria União".

II

3. A 1ª IGCE, na instrução de fls., oferece conclusões divergentes sobre o assunto ora focalizado. Afirma o Sr. Diretor da 1ª Divisão que "enquanto não for regulamentado o art. 205 da Constituição, todas as questões onde ressalte o confronto de interesses entre entidades públicas, o foro competente será sempre o Poder Judiciário". Refugiria, portanto, a este Tribunal competência para dizer da validade das multas a que se refere a digna autoridade consulente.

4. De seu turno, o zeloso titular da 1ª Inspetoria-Geral entrevê na consulta um "prejulgamento da tese" e defende para o justo equacionamento da questão posta nos autos a observância do princípio da legalidade, sustentando que "os agentes do Estado somente podem praticar atos para os quais tenham recebido da lei a competente delegação".

5. Reportando-se à Portaria nº 663, de 18.7.79, do Ministério das Comunicações, que prevê a questionada apenação, quando o pagamento de conta telefônica ocorrer fora do prazo do vencimento, entende o Sr. Inspetor-Geral, com apelo à orientação deste Tribunal imprimida a hipótese que guarda similitude com a espécie dos autos (cf. Processo nº TC-20.780/81, sessão de 6.7.82, Anexo III da Ata nº 48/62), não ser bastante uma norma dessa hierarquia para amparar tal despesa.

6. Esclarece-se que a questão em debate redundou em "veemente recurso do Sr. Ministro da Fazenda", sendo, afinal, "pacificada após a edição de lei especial autorizativa (Decreto-lei nº 2.052, de 3.8.83, art. 5º)".

7. Daí concluir o Sr. Inspetor-Geral no sentido de que "as despesas resultantes de juros moratórios ou de quaisquer outras penas pecuniárias, pela não observância de prazo, só serão aceitas por esta Corte se autorizadas por lei expressa (princípio da legalidade)", esclarecendo-se, ademais, que "a indisponibilidade financeira argüida (fls. 1), não se justifica, já que prevalece, acima de tudo, o princípio da *programação* correta dos dispêndios e o princípio da *pontualidade* dos pagamentos, consoante determinação do III PND (Capítulo IV — Seção 2 — Política Orçamentária)".

III

8. Vêm os autos a essa Procuradoria com audiência formalizada pelo eminente Ministro Ivan Luz, relator do processo.

IV

9. O assunto em comento tem sido objeto de sucessivos pronunciamentos da douta Consultoria-Geral da República, todos contrários à aplicação de multas moratórias a entes da administração pública por atraso de pagamento dos serviços prestados. Transcrevemos, adiante, por oportunas, lições hauridas de alguns desses pareceres, ferindo, de forma incisiva, a tese aqui debatida:

a) Parecer nº 313-H, publicado no *DO*, 15.3.66:

"8. No tocante, entretanto, a juros de mora e multas, pretendidos pelo IAPTC parece não serem devidos. A jurisprudência de nossos Tribunais é no sentido de que não cabe imposição de multa e, conseqüentemente, mora, entre pessoas de direito público, por inexistência do poder de polícia em tais casos."

b) Parecer nº 717-H, publicado no *DO*, 30.7.68:

"5. A egrégia Segunda Turma do Tribunal Federal de Recursos, no julgamento da Apelação Cível nº 14.168, de São Paulo, decidiu, unanimemente, que:

'As autarquias, órgãos delegados da União, falece autoridade para exercer o poder de polícia administrativa, impondo multas a outras entidades de direito público.'

6. O Eminente Ministro Oscar Saraiva, em seu erudito voto naquele julgamento, salientou:

'(...) na hierarquia dos privilégios, o da União prefere ao de suas autarquias, e seria inteiramente descabido que uma autarquia, órgão delegado da União, tivesse poderes disciplinares para impor multas a outras pessoas de direito público, o que é manifestação do poder de polícia administrativa.'

(...)

14. Concluindo, pois, reafirmo o Parecer nº 313-H, o qual, *data venia*, não conflita com a legislação vigente e está em consonância com a melhor doutrina e a sábia jurisprudência dos Tribunais."

Na mesma linha de pensamento consubstanciam-se os Pareceres de n.os I-266, de 30 de janeiro de 1974 e L-38, de 18.11.74, publicados, respectivamente, nos *DO*, 28.2.74 e 6.12.74.

V

10. Se o raciocínio que embasa a orientação doutrinária e jurisprudencial é válido para a restrição respeitante às pessoas de direito público, com mais razão, ainda, pensamos, merece prosperar em se tratando, como no caso concreto, de empresas concessionárias de serviços públicos.

11. Nem seria de prevalecer, aqui, o argumento de que a referida *apenação*, a que afinal se reduz, no caso, à chamada *multa moratória*, encontraria justificação nas cláusulas contratuais a que se submete toda *concessão* dessa natureza. Socorrendo-nos do ensinamento imprescindível de Hely Lopes Meirelles, força é convir que:

"Pela concessão, o poder concedente não transfere propriedade alguma ao concessio-

nário, *nem se despoja de qualquer direito ou prerrogativa pública. Delega, apenas, a execução do serviço,* nos limites e condições legais e contratuais, sempre sujeita à regulamentação e fiscalização do concedente" (Apud. *Direito administrativo brasileiro.* 4. ed. RT. p. 348; grifos nossos).

12. Daí tornar-se legítima a inferência de que, ainda sob o aspecto da questão aqui ventilada, e porque "continua sendo *público* o poder concedente", no caso a União, a quem não seria razoável privar-se da necessária reserva de direito, sob pena de se defrontar com autêntica inversão de poderes, impende reafirmar-se, para o justo desate da matéria objeto da presente consulta, o princípio de que não é de se aplicar às pessoas de direito público por motivo de pagamento, fora do prazo, de contas da natureza daquelas mencionadas no expediente de fls., a sanção traduzida na incidência de *multa moratória.*

VI

13. Por todo o exposto, opinamos no sentido de que o colendo plenário, conhecendo da consulta em apreço e aquiescendo ao entendimento que a informa e que se robustece com a bem lançada instrução do processo, responda nos termos aqui preconizados, sendo esclarecida a autoridade consulente de que à míngua de norma legal não é de se reconhecer às empresas prestadoras de serviços públicos o poder para aplicar a apenação de que se trata, às entidades da administração federal.

14. Por outro lado, temos, como oportuno, enfatizar-se, na oportunidade desta resposta, assim ao feitio de recomendação, a ressalva com que se arremata o parecer do Sr. Inspetor-Geral, às fls. 16.

Procuradoria, 13 de dezembro de 1985. — *Francisco de Salles Mourão Branco,* Procurador-Geral.