

# IMPOSSIBILIDADE DE O INPS MULTAR MUNICÍPIOS

---

## *IMPOSSIBILITY FOR THE BRAZILIAN INSTITUTE OF SOCIAL WELFARE TO FINE MUNICIPALITIES*

**CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO**

Professor Emérito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP.

ÁREA DO DIREITO: Administrativo

Multa<sup>1</sup>, no campo do Direito Público, é sanção de ordem pecuniária, cabível quando prevista em lei, imposta pelo Poder Público aos que descumprem deveres para com ele. Seu fundamento, obviamente, é o “imperium” do Estado, é a *supremacia*, sobre os que lhe estão sujeitos, assim como seu pressuposto é a inadimplência de um dever.

Tal supremacia pode ser de duas ordens: geral e especial, consoante autorizada lição da doutrina (Santi Romano, “Principi di Diritto Amministrativo”, pág. 193; Renato Alessi, “Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano”, pág. 238). A primeira decorre simplesmente da situação sobranceira do Estado em relação aos que se encontram no âmbito de validade espacial de sua ordem jurídica. A segunda, promana de algum vínculo específico travado entre o Poder Público e *terceiros*.

A polícia administrativa, o direito expropriatório, a constituição de servidões, servem de exemplo da supremacia geral. O Estado exercita tais poderes, sobre pessoas e bens estribado apenas em sua posição altaneira, de autoridade guardiã do interesse público.

Já os deveres de um funcionário, de alguém admitido ao gozo de um serviço público ou do titular de uma concessão, figuram manifestações de sujeição a uma supremacia especial. Desta última decorrem liames mais estritos, posto que derivam de uma relação específica, em que alguém se coloca debaixo de um vínculo particularizador e a Administração tem, em casos que tais, necessidade de exercer um comando mais acentuado, mais enérgico, sobre os que com ela venham a se relacionar. Reforça-se através dela a submissão existente.

---

1. Artigo originalmente publicado na *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano III, n. 11, p. 298-300, jan-mar. 1970. A transcrição deste artigo foi realizada por Thomaz Braga de Arruda e Vinícius Adorno Monteiro.

Ambas se constituem em relações de autoridade, mas as segundas pressupõem as primeiras.

Em qualquer das hipóteses, todavia – salta aos olhos – o poder de multar, quer se funde em um ou outro destes títulos, traduz, exterioriza, flagrantemente, um poder, uma superioridade; afinal: uma *supremacia*. Manifesta sempre, aí, um poder punitivo, tomada a expressão em seu sentido amplo. Nem é outra coisa o que afirmam Landi e Potenza, ao tratarem das sanções administrativas: “Gli atti punitivi sono taluno casi esplicazione d’una potestà di *supremazia generale* della Pubblica Amministrazione; in altri casi esplicazione di una *supremazia speciale*. Gli atti punitivi fondati sulla supremazia generale consistono per lo piú nell’applicazione di *pene pecuniarie*, cioè nel porre a carico del soggetto il pagamento d’una somma di denaro...” (“Manuale di Diritto Amministrativo”, 2ª ed., 1963, págs. 230 e 231).

Do exposto, segue-se que só pode impor multa quem desfruta de superioridade sobre outrem e só pode sofrê-la quem padeça de inferioridade em relação ao impositor dela.

Inexistindo um desnivelamento de planos, revelador da supremacia jurídica de uma das partes, é despropositado cogitar de multa. À falta de um estado de sujeição, característico de situação de inferioridade, não há que pensar em *submissão* ao ato de império traduzido na multa. Só quem se encontre em posição subalterna, própria do *súdito*, pode ser colhido por uma tão relevante manifestação de autoridade.

Daí, ser rematado dislate, “data venia”, admitir-se a hipótese de que uma pessoa meramente administrativa possa onerar com multas uma entidade política, de dignidade constitucional, como é o município. Multar é gravar, por ato unilateral, com ônus pecuniário, um sujeito juridicamente subalterno. Este é o motivo pelo qual o INPS – simples autarquia – não pode multar municípios.

A autarquia, por mais poderosa economicamente que seja, não passa jamais de simples “unidade personalizada de administração”, enquanto um município, por mais modesto que possa ser, é peça indispensável de nosso sistema jurídico-político. Supor multa de autarquia sobre municípios seria, pitorescamente, inverter os termos da relação que enseja o exercício deste poder sancionador. Para que se tolerasse tal ideia cumpriria que a força de multar assistisse àquela que se aloja em plano inferior e que o ônus de suportá-la coubesse a quem se radica em escalão mais elevado.

Criatura dotada de poder político, estrutural ao esquema constitucional brasileiro, investida pela Lei Magna em privativa autonomia nos assuntos de seu interesse peculiar, o município se delinea como pessoa básica na composição do Estado e, bem por isso, está a salvo de quaisquer arremetidas pretensamente autoritárias de quem quer que seja. Suas prerrogativas sobranceiras só o texto constitucional poderia diminuí-las. Lei alguma possuiria este condão.

Tal como os Estados (conquanto não possa ser considerado membro do “pacto federal”) é “pessoa de existência necessária” e não “contingente”, como os seres autárquicos (Cirne Lima, “Princípios de Direito Administrativo”, 3ª ed., 1954, pág. 64). Figura estrutural do regime político brasileiro, não está “sujeito” a ninguém, porque tem sua esfera

privativa de atribuições, impenetrável e irredutível (art. 15 da Emenda Constitucional n. 1, de 17.10.1969).

A própria ingerência dos Estados sobre eles tem lugar apenas nos casos taxativamente previstos na Carta Magna brasileira e é cogitada como instrumento de recondução dos municípios à sua esfera própria de ação regular; nunca como meio de interferir nos assuntos que lhe hajam sido deferidos pela Lei Suprema. Por isso, os próprios Estados, se ferirem a autonomia municipal, sujeitam-se à intervenção federal, como têm estatuído os textos constitucionais brasileiros (art. 6º, n. II, “f”, da Constituição de 1891 e Emenda de 1926; art. 12, n. V, da Constituição de 1934; art. 7º, n. VII, “e” da Constituição de 1946; art. 10, n. VII, “f” da Carta de 67, e *idem* na Emenda de 1969).

Não seriam necessárias outras considerações para lembrar a altaneira dignidade constitucional do município cujo lineamento torna disparatada a pretensão de uma autarquia federal de “multá-lo”, seja por que motivo for.

É de causar estupefação e deixar aturdido qualquer estudioso do Direito a suposição de que o INPS possa ter a delirante pretensão de impor “multas” ao Município. Se a própria tributação recíproca dos entes públicos, através de impostos, é vedada pela Constituição (art. 19, n. III, “a”), com maior razão o é a imposição de multa.

Nem União, nem Estados, nem Municípios podem reciprocamente se multar. Que dizer, então, de uma autarquia multar um município? Uma simples ramificação administrativa, desnutrida de qualquer poder político, exercer “imperium” sobre entidade de existência constitucional necessária é hipótese que agride os mais rudimentares princípios de Direito.

Em estudo sobre as relações recíprocas entre autarquias e demais pessoas públicas tivemos oportunidade de dizer que entre pessoas públicas de diferentes naturezas (políticas e administrativas) há precedência da pessoa política sobre a administrativa, pela desigualdade de nível, de qualidade jurídica entre elas.

As primeiras desfrutam de posição eminente, as segundas em escalão secundário, inferior, instrumental. Eis por que, no cotejo entre ambas, ainda quando pertencentes a órbitas diferentes (federal, estadual e municipal), prevalece sempre a pessoa política e em todo e qualquer confronto, independentemente da área constitucional em que se inserem, as prerrogativas das entidades políticas superam e predominam sobre as pretensões, interesses ou privilégios das pessoas meramente administrativas (autarquias), salvo derrogação *constitucional* expressa (“Natureza e Regime Jurídico das Autarquias”, capítulo X, n. 20, pág. 482 e segs.).

Hely Meirelles, com indiscutível acerto, já havia observado que “colocar as autarquias federais ou estaduais em situação privilegiada sobre os Municípios seria subverter a ordem constitucional, dando supremacia a órgãos administrativos em relação aos entes políticos...” (“Direito Administrativo Brasileiro”, pág. 285, nota de rodapé n. 36).

Não é demais recordar que a autarquia é simples desdobramento da Administração, pois se reduz ao desfrute de capacidade administrativa. É técnica de personalização de serviços administrativos.

Opõe-se a ideia de autarquia à de autonomia. “La autonomia implica necesariamente derecho de regulación propia” (Rafael Bielsa, 1955, 5ª ed., tomo 1, pág. 262) e, conseqüentemente, uma posição jurídica de eminência, ao passo que “di autarchia quindi si può parlare in riguardo ad un soggetto inferiore di fronte ad un altro preminente” (Santi Romano, “Corso di Diritto Amministrativo”, 3ª ed., 1937, pág. 84). Eis aí porque Estados e municípios, no Brasil, são pessoas autônomas, ao passo que seus “sujeitos auxiliares”, ou “entes menores”, para usar expressões do próprio Santi Romano, são apenas autarquias. Não se é autárquico no-lo diz o preclaro mestre italiano, quando “nella esfera del proprio ordinamento non ha sopra di se alcun soggetto” (ob. e loc. cit.).

Como, pois, imaginar possa um município estar colocado em situação de inferioridade, sujeito a um “imperium” de que a multa é expressão? Como supô-lo alcançável pelo guante punitivo de uma simples entidade autárquica, como o INPS?

No dia em que o motorista particular multar a autoridade de trânsito, no dia em que o cidadão tributar o Estado, em que o município decretar intervenção municipal no Estado e esta intervenção estadual na União, talvez se possa cogitar de multa do Instituto Nacional de Previdência sobre o município.

Por enquanto, pode-se afirmar taxativamente que o INPS não pode impor multas aos municípios.

## PESQUISA DO EDITORIAL

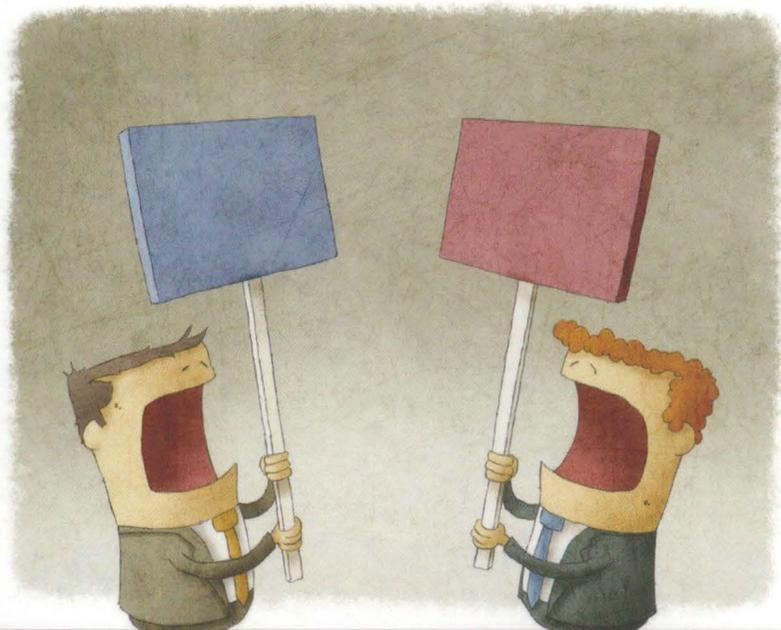
### Veja também Doutrina relacionada ao tema

- Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no direito administrativo brasileiro?, de Fábio Medina Osório – RT 770/53-92, *Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo* 1/253-301 (DTR\1999\709).



**NESTA EDIÇÃO:**

**ÉTICA DA DISCUSSÃO E PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA: O ADMINISTRADOR PÚBLICO MENTIROSO  
E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**



REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA,  
REGULAÇÃO E COMPLIANCE

• **RDAI 17**

ANO 5 • n. 17 • abr.-jun. • 2021

*Journal of Administrative Law, Infrastructure,  
Regulation and Compliance*

N. 5 • ISSUE 17 • April – June • 2021

COORDENAÇÃO

**AUGUSTO NEVES DAL POZZO E  
RICARDO MARCONDES MARTINS**

THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS  
TRIBUNAIS™**