



Tribunal de Justiça da Paraíba

4ª Câmara Cível - Gabinete 08

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0820987-25.2026.8.15.0000

Origem: 4ª Vara Mista da Comarca de Patos

Relator: Des. CARLOS Antônio SARMENTO

Agravante: Ministério Público do Estado da Paraíba

Agravado: Município de Patos por sua Procuradoria

Vistos

Trata-se de Agravo de Instrumento, interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA, inconformado com decisão do Juízo da 4ª Vara Mista da Comarca de Patos, nos autos da “AÇÃO CIVIL PÚBLICA”, proposta em face do MUNICÍPIO DE PATOS (Processo nº 0808914-44.2026.8.15.0251), que assim dispôs:

[...] com fundamento no art. 300, do CPC, DEFIRO EM PARTE O PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA, para determinar ao MUNICÍPIO DE PATOS que se abstenha, a contar do processamento da próxima folha de pagamento subsequente à intimação desta decisão, de efetuar qualquer desconto salarial fundado no art. 16 da Lei Municipal nº 5.542/2021 (rubrica de código 427 ou correlata) sobre a remuneração dos servidores públicos (efetivos, comissionados ou contratados) que não tenham manifestado prévia, formal e expressa intenção de aderir ao referido custeio.

Para o caso de descumprimento, fixo multa cominatória mensal de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) em caso de descumprimento, a ser revertida em favor do fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/85. [...].

Em suas razões, sustenta o Ministério Público Agravante, em síntese, que:

(i) a decisão agravada incorreu em omissão sem fundamentação ao excluir da ordem de abstenção os pagamentos efetuados a fornecedores, prestadores de serviços e executores de obras, malferindo o art. 93, IX, da Constituição Federal e o art. 489, § 1º, IV, do Código de Processo Civil;

(ii) o Município demandado não detém competência constitucional para criar contribuição compulsória destinada ao custeio de programas sociais gerais, à luz dos arts. 149, caput e § 1º, e 149-A da Carta Magna e da tese vinculante firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 573.540/MG;

(iii) a contribuição possui natureza materialmente compulsória, pois os descontos decorrem de lançamento unilateral em folha e a suposta facultatividade foi concebida pela municipalidade apenas como faculdade posterior de requerer cancelamento;

(iv) a documentação apresentada pelo demandado (ID 166745993) contém termos padronizados de mera não oposição e abrange no máximo vinte e sete nomes de ocupantes de cargos em comissão ou funções de confiança da própria pasta gestora, número inferior a 1% do total de 3.005 servidores atingidos;

(v) quanto aos fornecedores e prestadores de serviços, inexistente qualquer termo de adesão, implicando retenção indevida que desfigura as condições da proposta em afronta ao art. 37, XXI, da Constituição Federal;

(vi) os recursos arrecadados transitam fora do orçamento municipal sob a rubrica de receitas extraorçamentárias, em descompasso com os postulados da unidade, universalidade e transparência orçamentária;

(vii) a presunção de constitucionalidade não obsta o controle difuso em sede liminar na ação civil pública; e

(viii) a periodicidade mensal da multa de R\$ 50.000,00 estimula o descumprimento, revelando-se imperiosa a fixação de periodicidade diária e a imposição de dever de comprovação documental no prazo de 15 dias.

Requer, inicialmente, a concessão do efeito suspensivo recursal ativo, com amparo nos arts. 995, parágrafo único, e 1.019, inciso I, do Código de Processo Civil, a fim de que seja determinado ao agravado que se abstenha, a partir da primeira folha de pagamento e do primeiro desembolso contratual posteriores à intimação, de promover qualquer desconto fundado no art. 16 da Lei Municipal nº 5.542/2021 sobre a remuneração de todos os servidores municipais (efetivos, comissionados e contratados) e sobre pagamentos devidos a fornecedores, prestadores de serviços e executores de obras, com comprovação em quinze dias e majoração da multa para periodicidade diária de R\$ 50.000,00.

Alfim, pugna pelo provimento do recurso, para reformar em parte a decisão agravada e deferir integralmente a tutela de urgência perseguida na ação de origem.

É o relatório.

Quanto ao pedido de efeito suspensivo recursal ativo, DECIDO:

Atendidos os requisitos processuais de admissibilidade, conheço do recurso.

Nos termos do art. 1.019, I, c/c art. 995, parágrafo único, do CPC, o relator, *“poderá atribuir efeito suspensivo ao recurso ou deferir, em antecipação de tutela, total ou parcialmente, a pretensão recursal, comunicando ao juiz sua decisão”*, quando convencido de que, da imediata produção dos efeitos da decisão recorrida, *“houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso”*.

A controvérsia, em sede de cognição sumária, consiste em verificar se estão atendidos os requisitos legais para deferir integralmente a ordem liminar de abstenção de descontos e retenções baseados no art. 16 da Lei nº 5.542/2021, do Município de Patos/PB, alcançando a integralidade dos servidores públicos municipais e os créditos contratuais de fornecedores, prestadores de serviços e executores de obras, bem como para ajustar a periodicidade das *astreintes* e estabelecer mecanismo de fiscalização judicial do cumprimento da obrigação.

Da Probabilidade do Direito (*Fumus Boni Iuris*)

A pretensão recursal ostenta densa probabilidade de acolhimento. A análise, contudo, deve ser delimitada pela natureza do provimento requerido. Não se pretende, nesta fase, a declaração abstrata de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.542/2021, com eficácia geral, mas o afastamento incidental da prática administrativa concretamente impugnada, consistente na retenção de valores de servidores e de credores contratuais com fundamento no art. 16 do referido diploma.

Com efeito, o exame dos elementos de informação coligidos aos autos evidencia que a prática administrativa perpetrada pelo Município de Patos, à primeira vista, carece de suporte legal, notadamente constitucional.

Em primeiro lugar, o sistema de partilha de competências tributárias delineado na Constituição Federal de 1988 é estruturado sob o postulado da taxatividade e da rigidez. O art. 149, *caput*, outorga competência privativa à União para instituir contribuições sociais, reservando aos Municípios, no âmbito das contribuições previstas na Constituição, as hipóteses específicas do custeio do regime próprio de previdência social e da iluminação pública.

A competência residual para instituir novas fontes de custeio da seguridade social (art. 195, § 4º) é privativa da União e condicionada à edição de lei complementar federal (art. 154, inciso I). Os entes subnacionais não dispõem de autorização constitucional para instituir exações destinadas a fundos ou programas sociais genéricos. Sobre o tema, o Pleno do Supremo Tribunal Federal, ao julgar a matéria sob a sistemática da repercussão geral no Recurso Extraordinário 573.540/MG, fixou entendimento vinculante:

CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA MÉDICA, HOSPITALAR, ODONTOLÓGICA E FARMACEÚTICA. ART. 85 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 62/2002, DO ESTADO DE MINAS GERAIS. NATUREZA TRIBUTÁRIA. COMPULSORIEDADE. DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS. ROL TAXATIVO. INCOMPETÊNCIA DO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO PROVIDO. I - É nítida a natureza tributária da contribuição instituída pelo art. 85 da Lei Complementar nº 64/2002, do Estado de Minas Gerais, haja vista a compulsoriedade de sua cobrança. II - O art. 149, *caput*, da Constituição atribui à União a competência exclusiva para a instituição de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais e econômicas. Essa regra contempla duas exceções, contidas no arts. 149, § 1º, e 149-A da Constituição. À exceção desses dois casos, aos Estados-membros não foi atribuída competência para a instituição de contribuição, seja qual for a sua finalidade. III - A competência, privativa ou concorrente, para legislar sobre determinada matéria não implica automaticamente a competência para a instituição de tributos. Os entes federativos somente podem instituir os impostos e as contribuições que lhes foram expressamente outorgados pela Constituição. IV - Os Estados-membros podem instituir apenas contribuição que tenha por finalidade o custeio do regime de previdência de seus servidores. A expressão "regime previdenciário" não abrange a prestação de serviços médicos, hospitalares, odontológicos e farmacêuticos. (RE 573540, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado

em 14-04-2010, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-105 DIVULG 10-06-2010 PUBLIC 11-06-2010 EMENT VOL-02405-04 PP-00866 RTJ VOL-00217-01 PP-00568 RT v. 99, n. 900, 2010, p. 175-184)

A *ratio decidendi* do precedente, fundada na taxatividade das competências previstas no art. 149 da Constituição Federal, constitui parâmetro aplicável aos entes subnacionais. A competência administrativa para executar determinada política pública não se confunde com competência tributária para instituir contribuição destinada ao seu financiamento.

Art. 149. Compete exclusivamente à 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, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (Vigência)

A circunstância de o Município deter o dever de prestar assistência e implementar políticas voltadas à primeira infância, com esteio no art. 227 da Constituição Federal, não lhe confere poder autônomo de instituir contribuição tributária ou retenção pecuniária compulsória sobre remunerações e contratos para custeá-la. A competência legislativa material ou o dever administrativo não autorizam a criação de fonte tributária à míngua de matriz constitucional autorizadora.

A conclusão é reforçada pela orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5.368/TO, segundo a qual a prestação de benefício ou serviço pelo ente público não autoriza, por si só, a imposição compulsória de contribuição, admitindo-se a cobrança apenas quando fundada em adesão efetivamente voluntária.

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Direito tributário. Contribuição compulsória para a saúde instituída por estado-membro em face de seus militares. Impossibilidade. Precedentes. Interpretação conforme. Exclusão do caráter compulsório. Modulação dos efeitos da decisão. 1. O Supremo Tribunal Federal estabeleceu para o Tema nº 55 da RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, as teses de que: “I - Os Estados-membros possuem competência apenas para a instituição de contribuição voltada ao custeio do regime de previdência de seus servidores. Falece-lhes, portanto, competência para a criação de contribuição ou qualquer outra espécie tributária destinada ao custeio de serviços médicos, hospitalares, farmacêuticos e odontológicos prestados aos seus servidores; II - Não há óbice constitucional à prestação, pelos Estados, de serviços de saúde a seus servidores, desde que a adesão a esses ‘planos’ seja facultativa”. No mesmo sentido: ADI nº 3.106/MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 24/9/10. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para se conferir ao art. 156, § 2º, da Lei nº 2.578 do Estado do Tocantins, de 20 de abril de 2012, interpretação conforme à Constituição Federal, de modo a se afastar o caráter compulsório da contribuição mencionada nesse dispositivo. 3. Modulação dos efeitos da decisão, estabelecendo-se que ela produza efeitos ex nunc a partir da data de publicação da ata do julgamento do mérito e reconhecendo-se a impossibilidade de repetição das contribuições recolhidas até a referida data.(STF - ADI: 5368 TO, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 03/11/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação:

Em segundo lugar, a tentativa de rotular a retenção como "facultativa" no texto do art. 16 da Lei Municipal nº 5.542/2021 não descaracteriza a sua manifesta compulsoriedade material. Com efeito, a própria resposta administrativa apresentada pelo Município (Ofício nº 1.180/2025, ID 165500926, pág. 35) confessou a dinâmica adotada: a municipalidade sustentou a ausência de compulsoriedade pelo simples fato de ser assegurado ao servidor o direito de requerer administrativamente a cessação dos descontos.

Essa mecânica traduz verdadeira facultatividade invertida: a retenção pecuniária incide de ofício pelo Departamento de Recursos Humanos, sob a rubrica código 427, e passa a produzir efeitos automáticos contra o administrado, cabendo a este postular o cancelamento. Tal conduta inverte os princípios basilares da manifestação da vontade e do direito administrativo, pois a manutenção do desconto, quando justificada pela alegada facultatividade, exige demonstração de manifestação prévia, expressa, específica e individualizada de vontade.

A distinção entre adesão e simples possibilidade posterior de cancelamento também encontra respaldo na orientação do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual a relação facultativa depende da manifestação de vontade do servidor ou de sua adesão ao serviço, não bastando a mera qualificação legal da cobrança como facultativa.

ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO. RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC/1973 (ATUAL 1.036 DO CPC/2015) E RESOLUÇÃO STJ 8/2008. CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DE SERVIÇO DE SAÚDE AOS SERVIDORES PÚBLICOS. INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. COMPULSORIEDADE AFASTADA PELO STF NA ADI 3.106/MG. ALTERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ. REPETIÇÃO DE INDÉBITO POR INCONSTITUCIONALIDADE DO TRIBUTO AFASTADA. INTERPRETAÇÃO DO JULGAMENTO DA ADI. FORMAÇÃO DE RELAÇÃO JURÍDICA CONTRATUAL ENTRE SERVIDOR E IPSEMG. POSSIBILIDADE. CONSTATAÇÃO DOS REQUISITOS. NECESSIDADE DE EXAME DE LEGISLAÇÃO ESTADUAL. VEDAÇÃO. SÚMULA 280/STF. MANIFESTAÇÃO DE VONTADE DO SERVIDOR. AVERIGUAÇÃO. ATRIBUIÇÃO DAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. REVISÃO EM EXAME DE RECURSO ESPECIAL VEDADO PELA SÚMULA 7/STJ. IDENTIFICAÇÃO DA CONTROVÉRSIA E POSIÇÃO JURISPRUDENCIAL DO STJ 1. Trata-se de Recurso Especial de servidor público do Estado de Minas Gerais com intuito de obter a devolução dos valores pagos a título de contraprestação pelos serviços de saúde (custeio da assistência médica, hospitalar, odontológica e farmacêutica) instituída pela Lei Complementar Estadual 64/2002, sob o fundamento de que a denominada contribuição teria sido declarada inconstitucional pelo STF na ADI 3.106/MG. 2. O STJ determinou, em diversos precedentes sobre casos idênticos, entre os quais há julgamentos de minha relatoria, a repetição de indébito baseada na declaração de inconstitucionalidade do tributo. Aponto alguns julgados sobre a matéria: AgRg no AREsp 209.380/MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 15.5.2013; AgRg nos EDcl no REsp 1.280.082/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 5.2.2013; AgRg no REsp 1.302.649/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 17.9.2012; REsp 1.167.786/MG, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 28.6.2010. 3. Como representativo da citada jurisprudência, transcreve-se parte do já referido AgRg no AREsp 209.380/MG (Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 15.5.2013): "diante do reconhecimento da inconstitucionalidade da cobrança compulsória de contribuição para custeio de serviços de saúde, instituída pela Lei Complementar Estadual nº 64/2002, há de se reconhecer o direito de repetição das parcelas indevidamente recolhidas, independentemente da disponibilidade e do uso dos serviços por parte dos servidores". EXAME DA CONTROVÉRSIA 4. O que se depreende desse

entendimento é um raciocínio silogístico básico: a) Premissa maior: os tributos declarados inconstitucionais devem ser devolvidos; b) Premissa menor: a "contribuição" para a saúde cobrada pela Estado de Minas Gerais de seus servidores foi declarada inconstitucional; c) Conclusão: a mencionada contribuição deve ser devolvida aos que arcaram com ela .5. Com a devida vênia do que vinha se decidindo no Superior Tribunal de Justiça, há erro na premissa menor do silogismo antes mencionado, embora a premissa maior deva permanecer incólume. 6. É que o STF, no julgamento da ADI 3.106/MG (Relator Ministro Eros Grau, DJ 24.9.2010), somente afastou a compulsoriedade da denominada "contribuição" para a saúde, o que torna possível a materialização de relação jurídico-administrativa de fornecimento de serviços de saúde aos servidores, mesmo após a decisão final da ADI, mediante comprovação da adesão ao serviço oferecido.7. O STF estabeleceu na referida ADI que "os Estados-membros não podem contemplar de modo obrigatório em relação aos seus servidores, sob pena de mácula à Constituição do Brasil, como benefícios, serviços de assistência médica, hospitalar, odontológica, social, e farmacêutica", mas fixou a possibilidade de que "o benefício será custeado mediante o pagamento de contribuição facultativa aos que se dispuserem a dele fruir", de forma que ficou decidida a "inconstitucionalidade do vocábulo 'compulsoriamente' contido no § 4º e no § 5º do artigo 85 da LC 64/02, referente à contribuição para o custeio da assistência médica, hospitalar, odontológica e farmacêutica" (grifos não constantes no original). 8. Para melhor entendimento da matéria, transcrevem-se os dispositivos legais relacionados (grifei os trechos que o STF expeliu do texto normativo): "Art 85. O IPSEMG prestará assistência médica, hospitalar, odontológica, social, farmacêutica e complementar aos segurados referidos no art. 30 e servidores não titulares de cargo efetivo definidos no art. 79, extensiva aos seus dependentes. (...)§ 4º A contribuição será descontada compulsoriamente e recolhida diretamente ao IPSEMG até o último dia previsto para o pagamento da folha dos servidores públicos do Estado."9. A denominada contribuição, portanto, continua a existir juridicamente, e tão somente a expressão "compulsoriamente" foi abstraída do texto legal, o que leva à conclusão de que é possível a formação da relação jurídica contratual de prestação de serviços de saúde (custeio da assistência médica, hospitalar, odontológica e farmacêutica) entre o Estado e o servidor público.10. Tal constatação não desconsidera o que preceitua a Súmula 280/STF, pois estão sendo citados os elementos que constam no próprio julgamento da mencionada ADI para infirmar a tese, até então predominante no STJ, de que houve declaração de inconstitucionalidade do tributo.11. Como reforço de peso à presente argumentação, destacam-se trechos da interpretação conforme a Constituição fixada no voto condutor da ADI 3.106/MG (Relator Min. Eros Grau) relativos à possibilidade de cobrança da "contribuição" mediante a averiguação da voluntariedade da adesão ao serviço (citação integral no voto do presente acórdão): "considerando os aspectos sociais da matéria e a conhecida longa tradição do IPSEMG no atendimento aos servidores públicos mineiros, em especial aos das categorias de base, sem dúvida os principais usuários dos serviços oferecidos por essa autarquia, nada impede, segundo me parece, sejam por ela prestados, não de modo impositivo, mas facultativamente, os serviços de assistência médica, hospitalar, odontológica, social, e farmacêutica indicados no artigo 85 da lei impugnada"; "o benefício, nessa hipótese, será custeado mediante o pagamento de contribuição facultativa, aos que se dispuserem a dele fruir"; "o artigo 85 da Lei impugnada institui modalidade complementar do sistema único de saúde, um autêntico 'plano de saúde complementar', cujo alcance social, insisto neste ponto, é relevante"; "não pode fazê-lo de modo obrigatório em relação aos seus servidores, mas entendo que o interesse público --- e o interesse público primário é o interesse social --- recomenda faça-o permitindo que o servidor voluntariamente se habilite aos benefícios dessa ação complementar"; "nesta hipótese, a contribuição será voluntária."; "a mim parece, no quadro da nossa realidade, que a prestação de ação complementar, no campo da saúde, pela autarquia, mediante a voluntária adesão do servidor público, é perfeitamente coerente com o disposto nos artigos 3º e 196 da Constituição do Brasil".12. Essa interpretação exarada pelo Pretório Excelso, aliada à definição de tributo prevista no art. 3º do CTN ("tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada"), demonstra que

apenas foi abstraída a natureza tributária da denominada "contribuição", de forma a permitir a cobrança da contraprestação pelo serviço de saúde daquele que voluntariamente a ele aderir.¹³ Vale registrar que o STF modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade em Embargos de Declaração nos seguintes termos (grifei): "(ii) conferir efeitos prospectivos (eficácia ex nunc) à declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento de mérito da presente ação direta, fixando como marco temporal de início da sua vigência a data de conclusão daquele julgamento (14 de abril de 2010) e reconhecendo a impossibilidade de repetição das contribuições recolhidas junto aos servidores públicos do Estado de Minas Gerais até a referida data."(ADI 3106 ED, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 13/8/2015). RESOLUÇÃO DA CONTROVÉRSIA SUBMETIDA AO REGIME DO ART. 543-C DO CPC/1973 (ATUAL 1036 E SEGUINTE DO CPC/2015) 14. Constatado que o STF não declarou a inconstitucionalidade de tributo (ADI 3.106/MG), e sim fixou a natureza da relação jurídica como não tributária (não compulsória), afasta-se a imposição irrestrita da repetição de indébito amparada pelos arts. 165 a 168 do CTN. 15. Observadas as características da boa-fé, da voluntariedade e o aspecto sinalagmático dos contratos, a manifestação de vontade do servidor em aderir ao serviço ofertado pelo Estado ou o usufruto da respectiva prestação de saúde geram, em regra, automático direito à contraprestação pecuniária, assim como à repetição de indébito das cobranças nos períodos em que não haja manifestação de vontade do servidor.¹⁶ Considerando a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade exarada pelo STF, até 14.4.2010 a cobrança pelos serviços de saúde é legítima pelo IPSEMG com base na lei estadual, devendo o entendimento aqui exarado incidir a partir do citado marco temporal, quando a manifestação de vontade ou o usufruto dos serviços pelo servidor será requisito para a cobrança.¹⁷ De modo geral, a constatação da formação da relação jurídico-contratual entre o servidor e o Estado de Minas Gerais é tarefa das instâncias ordinárias, já que necessário interpretar a legislação estadual (Súmula 280/STF) e analisar o contexto fático-probatório dos autos (Súmula 7/STJ).CASO CONCRETO 18. Na hipótese, o recorrente restringe sua pretensão recursal na defesa da tese de inconstitucionalidade do tributo para fundamentar a repetição de indébito, independentemente da utilização dos serviços de saúde, o que, de acordo com as razões acima, está prejudicado frente à decisão do STF em controle concentrado de constitucionalidade.¹⁹ Aliado a isso, o Tribunal a quo constatou, pela prova dos autos e pela inicial, que o ora recorrente manifestou a intenção de usufruir dos serviços de saúde, o que, pelas conclusões acima, autoriza a cobrança da contraprestação respectiva.²⁰ Recurso Especial não provido. Acórdão submetido ao regime dos arts. 1.036 e seguintes do CPC/2015 e da Resolução STJ 8/2008. (STJ - REsp: 1348679 MG 2012/0213357-3, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 23/11/2016, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 29/05/2017 IP vol. 106 p. 231)

Em relação à legalidade dos descontos na remuneração dos servidores públicos, o Superior Tribunal de Justiça firmou orientação no sentido de que qualquer retenção pressupõe prévia oportunidade de manifestação ou consentimento inequívoco:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DESCONTO EM FOLHA . RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. NECESSIDADE DE PRÉVIA OITIVA DO INTERESSADO. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. OBSERVÂNCIA. PRECEDENTES DO STJ. 1. Prevalece nesta Corte Superior o entendimento segundo a qual, de fato, é possível à Administração Pública efetuar o desconto no contracheque dos servidores de valores indevidamente pagos. Contudo, tal procedimento encontra-se condicionado à observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório, em prévio procedimento administrativo, ou precedido de autorização do servidor público. Precedentes do STJ. 2. Não havendo, por parte da Administração Pública a observância da prévia comunicação ao servidor interessado referente ao desconto na sua folha de salário a título de ressarcimento, esta mostra-se indevida, conforme bem concluiu o Tribunal Regional. 3. Agravo regimental não provido. (AgRg no AgRg no Ag n. 1.300.827/RR, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 18/11/2010, DJe de 29/11/2010.)

Ademais, os documentos colacionados pelo agravado a título de autorização (ID 166745993) confirmam a precariedade fática da defesa municipal. Com efeito, o documento perfaz cento e onze páginas, contudo contém apenas formulários pré-impressos e padronizados de "não oposição", assinados reiteradamente ao longo de vários anos por um grupo restrito de no máximo vinte e sete ocupantes de cargos comissionados e funções de confiança da Secretaria de Desenvolvimento Social e Habitação e de setores de cúpula.

Não se afirma, neste juízo de cognição sumária, a invalidade definitiva de cada documento ou a ocorrência de vício de consentimento em todas as assinaturas. O que se constata é que os documentos apresentados não comprovam, de maneira suficiente, a adesão prévia, individualizada e vigente de todos os servidores alcançados pela rubrica 427, tampouco autorizam a presunção de consentimento dos demais integrantes do quadro funcional.

Diante de um universo de 3.005 servidores atingidos e de retenção de R\$ 81.463,13 em um único mês (folha de novembro de 2025, ID 165500926, págs. 48-101), tais termos não representam sequer 1% dos trabalhadores afetados. Secretarias que concentram grande contingente de pessoal com vínculo funcional precário, como Educação (1.525 servidores) e Saúde (755 servidores), não apresentam um único termo de consentimento nos autos.

A presunção de anuência em desfavor de milhares de servidores sem qualquer documento é insustentável. Mesmo quanto aos poucos termos juntados, o modelo padronizado de não oposição perante a chefia direta compromete a própria higidez da voluntariedade, impondo-se a paralisação universal dos descontos em relação a todo o quadro funcional para restabelecer a legalidade estrita e a irredutibilidade dos vencimentos (art. 37, inciso XV, da Constituição Federal).

Em terceiro lugar, assiste integral razão ao órgão ministerial quanto à omissão injustificada do Juízo *a quo* em relação a fornecedores, prestadores de serviços e obras contratadas. Embora o Ministério Público tenha formulado pedido expresse para abranger tais pagamentos e o relatório da decisão tenha registrado o pleito, a fundamentação de primeiro grau e o seu comando dispositivo silenciaram completamente sobre o tema.

A ausência de adesão documental é ainda mais relevante em relação aos fornecedores, prestadores de serviços e executores de obras, pois os formulários apresentados pelo Município referem-se exclusivamente a descontos incidentes sobre salários. Não há, nos elementos apresentados, documento que demonstre a concordância de qualquer credor contratual com a retenção percentual.

Quanto a esses contratados, a ilicitude da retenção percentual de 1,5% é ainda mais evidente. Não há nos autos um único documento de adesão ou concordância firmado por fornecedor. A retenção compulsória e unilateral de percentual sobre faturas devidas pelo Poder Público viola frontalmente a garantia da manutenção das condições efetivas da proposta, albergada no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, caracterizando quebra do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos.

Há precedentes relevantes do Tribunal de Justiça da Paraíba em situações análogas, nos quais foram afastadas retenções percentuais incidentes sobre pagamentos devidos pelo Poder Público a seus contratados, quando ausente serviço público específico e divisível ou exercício regular do poder de polícia.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO ORDINÁRIA. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO DE CONTRATO. FINANCIAMENTO DO PROJETO EMPREENDER. AUSÊNCIA DE SERVIÇO ESPECÍFICO E EXERCÍCIO DE PODER DE POLÍCIA VINCULADO. REQUISITOS FORMAIS.

INOBSERVÂNCIA. NULIDADE DO ATO. INCONSTITUCIONALIDADE JÁ DECLARADA PELO TJPB SOBRE LEIS ANTERIORES. REEDIÇÃO DA COBRANÇA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTE DESTA CORTE DE JUSTIÇA. MANUTENÇÃO DA DECISÃO ATACADA. DESPROVIMENTO DO RECURSO. O magistrado explicou que “o Estado retém de todo aquele com quem estabelece vínculo contratual administrativo o percentual indicado, sob o fundamento de que a cobrança da Taxa de Administração de Contratos se dá em razão do exercício do poder de polícia e seria usado para fiscalização dos contratos firmados, sendo, portanto, devida a cobrança”. Todavia, “a taxa instituída, sob a pecha de poder de polícia, não atende os fundamentos da lei, não vislumbrando, sob nenhum aspecto, onde se encontra o benefício e proteção à coletividade, requisito essencial para sua criação e cobrança”. De fato, as taxas de Fundo de Apoio ao Empreendedorismo cobradas pelo Estado, no âmbito de suas atribuições, cujos fatos geradores não são decorrentes de utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível pelos contribuintes, denotam ofensa ao disposto no art. 145, II, da Constituição Federal. Os artigos 3º e 5º da Lei nº 7.947/2006, que foram declarados inconstitucionais por esta Egrégia Corte de Justiça, permanecem em sua essência, qual seja, de servir de exação inconstitucional para o custeio do programa de incentivo ao empreendedorismo do Estado da Paraíba, sem qualquer contraprestação ou sem a efetiva realização do poder de polícia, estando reeditados no art. 7º da Lei Estadual nº 10.128/2013, resultado da conversão em Lei da Medida Provisória nº 207/2013. Desta forma, não podem se encaixar na definição jurídica de taxa prevista no art. 145, II, da CF e no art. 77 do CTN. (TJPB, 1ª Câmara Cível, AGRAVO DE INSTRUMENTO N. 0810211-68.2023.8.15.0000, Rel. Gabinete 14 - Des. Leandro dos Santos, j. em 18/10/2023)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO DE CONTRATO. FINANCIAMENTO DO PROJETO EMPREENDER. AUSÊNCIA DE SERVIÇO ESPECÍFICO E EXERCÍCIO DE PODER DE POLÍCIA VINCULADO. REQUISITOS FORMAIS. INOBSERVÂNCIA. NULIDADE DO ATO. INCONSTITUCIONALIDADE JÁ DECLARADA PELO TJPB SOBRE LEIS ANTERIORES. REEDIÇÃO DA COBRANÇA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTE DESTA CORTE DE JUSTIÇA. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DA APELAÇÃO. O dispositivo legal questionado nos autos foi instituído após o Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba declarar a inconstitucionalidade da taxa de processamento de despesa pública, prevista no art. 3º, §§ 1º ao 4º, da lei nº 7.947/2006, cujo teor é idêntico ao do art. 8º, II, da Lei nº 9.355/2011. MANDADO DE SEGURANÇA.. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE PASSIVA. REJEIÇÃO. COMPETÊNCIA PARA REALIZAR A COBRANÇA. DIRECIONAMENTO DA VIA MANDAMENTAL AO AGENTE ARRECADADOR. AUSÊNCIA DE CONDUTA. PREFACIAL QUE SE CONFUNDE COM A QUESTÃO MERITÓRIA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. NÃO ACOLHIMENTO. DEMONSTRAÇÃO DE SITUAÇÃO CONCRETA E OBJETIVA. MÉRITO. INSTITUIÇÃO DE TRIBUTO PELO ESTADO DA PARAÍBA. FUNDO DE APOIO AO EMPREENDEDORISMO. TAXA. INOBSERVÂNCIA DO ARTIGO 145, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA E DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL. CONCESSÃO DA ORDEM. - Em se tratando de cobrança de tributo, a ação mandamental é aquela competente para fazer ou desfazer o ato da cobrança, ou seja, deve ser direcionada ao agente arrecadador. Conforme preceitua a Súmula nº 266, do Supremo Tribunal Federal, impossível a impetração de mandado de segurança contra lei em tese, todavia, observando-se na espécie que a norma impugnada encontra-se em plena vigência, tratando-se de situação concreta e objetiva, não merece acolhida a preliminar sustentada. Não cabe ao ente estatal instituir taxa exigida sobre o produto resultante de 1,5% de todos os valores de pagamentos por ele realizados, relativo a fornecimento de bens, serviços e contratação de obras, haja vista, na hipótese vertente, inexistir contraprestação do Estado e exercício do poder de polícia. - Embora a cobrança em tela traga como finalidade o financiamento ao fundo de apoio ao empreendedorismo, carrega o vício da inexistência de utilização de qualquer serviço público específico e divisível ou de exercício regular de poder de polícia capaz de justificá-la, sendo certo repeli-la. (TJPB -

ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 01169828920128150000, 2ª Seção Especializada Cível, Relator DES FREDERICO MARTINHO DA NOBREGA COUTINHO, j. em 22-07-2015). A taxa instituída pela Lei nº 10.128/2013, de uma maneira geral, repete o mesmo vício ou ilegalidade, da mencionada Taxa de Fundo de Apoio ao Empreendedorismo criada pela Lei nº 9.355/2011. Seu fato gerador corresponde ao processamento do pedido de pagamento formalizado por credores do Estado da Paraíba em razão da celebração de contratos administrativos, ou seja, tal processamento é voltado ao próprio ente tributante – único beneficiado – portanto, padece de vício por não se tratar de utilização de serviço público específico e divisível ou do exercício regular do poder de polícia, capaz de justificar o fato gerador do tributo (art. 145, II, da CF). VISTOS, relatados e discutidos os autos acima referenciados. ACORDA a Primeira Câmara Especializada Cível do Egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba, à unanimidade de votos, EM NEGAR PROVIMENTO À APELAÇÃO.(TJPB, 1ª Câmara Cível, APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA N. 08592074520228152001, Relator: Gabinete 11 - Des. José Ricardo Porto, j. em 02/10/2024)

Embora os precedentes tratem de cobranças instituídas pelo Estado da Paraíba sob a denominação de taxa, sua razão jurídica é pertinente ao caso: a Administração não pode reduzir unilateralmente o pagamento devido a seus contratados para financiar programa público sem demonstração de causa jurídica específica, contraprestação individualizada ou adesão válida.

De igual modo, a Quarta Câmara Cível desta Corte Estadual já assentou a invalidade jurídica de exações ou retenções que incidem unilateralmente sobre faturas emitidas por credores do Poder Público:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICO-TRIBUTÁRIA . TAXA DE PROCESSAMENTO DE DESPESA PÚBLICA E TAXA DE ADMINISTRAÇÃO DE CONTRATO . TPDP. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 3ª E PARÁGRAFOS DA LEI 7.947/2006. DES PROVIMENTO DO RECURSO. - A TPDP tem como fato gerador o processamento do pedido de pagamento formalizado por credores do Estado em razão de contratos de obras públicas, prestação de serviços, de trabalhos artísticos, ou fornecimento de máquinas, equipamentos, aparelhos, mobiliário, utensílios e instrumentos. Dessa forma, não vislumbro qualquer contraprestação individualizada ao contribuinte, quando este paga TPDP. O serviço prestado de processamento de pedido de pagamento por credores do Estado é voltado ao próprio ente tributante, pois é este que se beneficia deste serviço. Assim, inexistente serviço posto a favor do contribuinte. - A taxa de administração de contratos, prevista na Lei nº 10.128/13, apresenta o mesmo vício da taxa de processamento de despesa , já declarada inconstitucional por este Tribunal, posto que não aponta para a existência de utilização de serviço público específico e divisível ou de exercício regular de poder de polícia. - Acertada a decisão do MM. Juiz monocrático que determinou ao Estado da Paraíba a devolução dos valores pagos a título de TPDP e da taxa de administração de contratos , diante da inconstitucionalidade do art. 3º e seus parágrafos da Lei nº 7.947/2006. VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos. ACORDA a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, em sessão ordinária, negar provimento ao recurso apelatório , nos termos do voto do relator, unânime. (TJPB, , 4ª Câmara Cível, APELAÇÃO CÍVEL N. 0830730-51.2018.8.15.2001, Rel. Gabinete 15 - Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, j. em 13/06/2024)

Outrossim, a retenção mensal de recursos escriturados como receitas extraorçamentárias, sem trânsito orçamentário transparente e regular, vulnera os princípios orçamentários da universalidade e da unidade (art. 165 da Constituição Federal e Lei nº 4.320/1964).

Por fim, o argumento da presunção de constitucionalidade da lei local não obsta o controle difuso incidental

pelo Poder Judiciário em sede de cognição prefacial, mormente quando a prática administrativa contraria precedente vinculante do Supremo Tribunal Federal e precedentes relevantes do Tribunal de Justiça da Paraíba. Presente, com nitidez, a plausibilidade jurídica do pedido recursal.

A presente decisão não declara, com eficácia geral, a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.542/2021, nem substitui o controle concentrado de constitucionalidade. O afastamento incidental do art. 16 limita-se à prática administrativa concretamente impugnada e constitui fundamento necessário para a tutela inibitória postulada.

A cautela é necessária porque o Supremo Tribunal Federal não admite o controle difuso em ação civil pública quando a alegação de inconstitucionalidade se confunde com o pedido principal da demanda. No caso, porém, a pretensão deduzida é de natureza inibitória e está voltada à cessação de atos administrativos concretos e continuados.

Agravo regimental e segundo agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. Ação civil pública. Controle difuso de constitucionalidade. Confusão com o pedido principal da causa. Inadequação da via eleita. Precedentes. 1. Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal, não se admite o controle difuso de constitucionalidade em ação civil pública quando a alegação de inconstitucionalidade se confunda com o pedido principal da causa. 2. Agravos regimentais não providos. 3. Não houve majoração da verba honorária, tendo em vista a ausência de sua fixação pela origem. (STF - ARE: 1528612 SC - SANTA CATARINA, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 22/02/2025, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 25-02-2025 PUBLIC 26-02-2025)

Do Risco de Dano e da Inexistência de Dano Inverso

O perigo de dano consubstancia-se na natureza de trato sucessivo da conduta impugnada. A cada mês de processamento da folha e a cada ordem de pagamento expedida a fornecedores, o Município procede à dedução automática de verbas alheias, afetando salários de natureza estritamente alimentar de milhares de servidores, bem como reduzindo a contraprestação líquida devida a contratados.

A pretensão possui natureza inibitória, pois visa impedir a continuidade de retenções futuras. Nessa modalidade de tutela, a demonstração de dano consumado não constitui requisito autônomo, bastando a plausibilidade da prática ilícita e o risco de sua repetição.

Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.

Parágrafo único. Para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo.

A pulverização dos valores individuais dificulta e onera sobremaneira eventual ressarcimento posterior, gerando enriquecimento ilícito do ente público às custas de verbas alimentares e contratuais.

Por outro lado, não se sustenta a alegação de perigo de dano inverso formulada pelo ente municipal. A tutela recursal deferida não visa e não determina a paralisação do meritório Programa PAI, mas tão somente veda o seu financiamento espúrio e irregular mediante descontos unilaterais sobre salários e faturas de terceiros.

A própria Lei Municipal nº 5.542/2021 estabelece, na parte inicial do seu art. 16, que o programa deve ser mantido com dotações orçamentárias próprias da municipalidade, autorizando expressamente em seu art. 19 a abertura dos créditos adicionais que se fizerem necessários. Além disso, o demonstrativo financeiro carreado aos autos pelo próprio réu revela que os desembolsos do programa são formalmente executados por meio de empenho orçamentário (ID 166745991, págs. 6-10), demonstrando a viabilidade de alocação das dotações regulares.

Cumprir pontuar que a aplicação das disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (arts. 20 e 21 do Decreto-Lei nº 4.657/1942) impõe a consideração das consequências práticas também sob a ótica dos administrados e servidores públicos lesados, os quais não podem suportar o custeio de políticas sociais que competem exclusivamente ao erário municipal.

Da Periodicidade das *Astreintes* e do Mecanismo de Fiscalização

Para garantir a efetividade da tutela judicial inibitória, o art. 537 do Código de Processo Civil e os arts. 11 e 12 da Lei nº 7.347/1985 autorizam a cominação de multa pecuniária suficiente e compatível com a obrigação de não fazer imposta.

Art. 537. A multa independe de requerimento da parte e poderá ser aplicada na fase de conhecimento, em tutela provisória ou na sentença, ou na fase de execução, desde que seja suficiente e compatível com a obrigação e que se determine prazo razoável para cumprimento do preceito.

§ 1º O juiz poderá, de ofício ou a requerimento, modificar o valor ou a periodicidade da multa vincenda ou excluí-la, caso verifique que:

I - se tornou insuficiente ou excessiva;

II - o obrigado demonstrou cumprimento parcial superveniente da obrigação ou justa causa para o descumprimento.

A fixação de multa mensal no patamar de R\$ 50.000,00 revela-se insuficiente para desestimular a reiteração da conduta, porquanto o montante retido pela Administração gira em torno de R\$ 81.463,13 a cada mês, tornando o descumprimento economicamente atrativo para a municipalidade.

Mostra-se proporcional e razoável a adequação das *astreintes* para a hipótese de descumprimento da ordem judicial, no equivalente ao dobro do montante que mensalmente venha a ser arrecado indevidamente pelo Município demandado, limitado inicialmente a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), sem prejuízo de eventual majoração em caso recalcitrância, e de adoção de eventuais outras medidas coercitivas cabíveis, inclusive de responsabilização pessoal do agente público responsável.

De igual modo, a fiscalização do provimento jurisdicional impõe que o Município de Patos comprove no

processo o cumprimento da ordem judicial, no prazo de quinze dias a contar do fechamento da folha subsequente à intimação do gestor público responsável, juntando a folha analítica do Código 427 e o demonstrativo de pagamentos a prestadores de serviços, assegurando a transparência e a efetividade da decisão judicial.

Diante do exposto, **DEFIRO O PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO RECURSAL ATIVO**, para reformar parcialmente a decisão agravada, e determinar ao **MUNICÍPIO DE PATOS**, que:

(i) se abstenha, a partir do processamento da próxima folha de pagamentos, subsequente à intimação desta decisão, bem como a partir do primeiro pagamento contratual a ser realizado, de efetuar qualquer desconto, dedução ou retenção pecuniária com fundamento no art. 16, da Lei Municipal nº 5.542/2021 (Código 427 ou equivalente), sobre a remuneração de **todos os servidores públicos municipais** (efetivos, comissionados ou contratados por tempo determinado), ressalvados, por ora, apenas os descontos individualmente comprovados por autorização prévia do credor, expressa, específica e vigente, cuja relação nominal e documentação correspondente deverão ser apresentadas pelo Município nos autos;

(ii) se abstenha, nos mesmos termos, de proceder a qualquer retenção fundada no aludido dispositivo sobre os pagamentos e faturas devidos a **fornecedores, prestadores de serviços, obras contratadas e demais credores** da municipalidade;

(iii) comprove nos autos de origem o cumprimento das determinações supra no prazo de **15 (quinze) dias** após o fechamento da folha de pagamento da competência subsequente e do respectivo mês de desembolso contratual, mediante a juntada da folha analítica da Unidade Gestora relativa ao código 427 e de demonstrativo contábil de pagamentos a terceiros contratados;

(iv) para a hipótese de descumprimento da ordem judicial, incidirá multa no equivalente ao dobro do montante que mensalmente ocorra de ser indevidamente arrecado a tal título pelo Município demandado, limitado inicialmente a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), sem prejuízo de eventual majoração em caso recalcitrância, por decisão fundamentada do juízo da causa, a ser revertida ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (art. 13 da Lei nº 7.347/1985), bem com sem prejuízo, ainda, de adoção de eventuais outras medidas coercitivas cabíveis, inclusive de responsabilização pessoal do agente público responsável.

Comunique-se o teor desta decisão, com **URGÊNCIA**, ao Juízo da causa, para fins de adoção de providências para o cumprimento. Dê-se conhecimento, também, ao Agravante.

Intime-se o ente público agravado, através da sua Procuradoria jurídica, na forma do art. 1.019, II, c/c art. 183, caput, ambos do CPC, para, querendo, apresentar contrarrazões ao recurso, na forma e no prazo de 30 (trinta) dias úteis (já dobrado).

Após, dê-se vista dos autos à d. Procuradoria de Justiça, pelo prazo de 30 (trinta) dias úteis (já dobrado).

Diligências de estilo.

João Pessoa, *data da assinatura eletrônica*.

Des. CARLOS Antônio SARMENTO
(substituto de Desembargador)

- Relator -