



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

**PROCESSO Nº 5393801-25.2025.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
POR OMISSÃO

PROPONENTE: MUNICÍPIO DE PINHEIRO MACHADO

REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
PINHEIRO MACHADO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR FRANCESCO CONTI

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR
OMISSÃO. Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do
Município de Pinheiro Machado. Alegada inércia na
adequação às Emendas Constitucionais nº 103/2019 e nº
136/2025. 1. Pedido de medida cautelar para fixação de prazo
ao processo legislativo e aplicação provisória de regras de
projeto de lei rejeitado. 2. Ausência dos requisitos para a
concessão da tutela de urgência. Perigo de dano não
configurado de forma iminente, uma vez que o próprio
proponente projeta o colapso atuarial para o médio e longo
prazo. 3. Necessidade de prestigiar o processo dialógico e a
separação de Poderes. Relevância da matéria que exige a
oitiva do Poder Legislativo para a compreensão das razões da*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*não edição da norma. 4. Inexistência, por ora, de elementos que comprovem a omissão injustificada, sendo prudente aguardar a instrução processual. **PARECER PELO INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão legislativa, com pedido liminar, proposta pelo **Prefeito Municipal de Pinheiro Machado**, com fundamento no artigo 103 da Constituição Federal, nos artigos 95, incisos III e VII, e 129, inciso IV, da Constituição Estadual, bem como na Lei nº 9.868/1999. A representação volta-se contra alegada omissão do Poder Legislativo do Município de Pinheiro Machado e de seu Presidente, em razão da alegada inércia e recalcitrância no dever constitucional de adequar o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) local às diretrizes das Emendas Constitucionais nº 103/2019 e nº 136/2025.

O proponente, em preliminar, sustentou sua legitimidade ativa por simetria ao modelo federal e estadual, enfatizando que a omissão municipal afeta diretamente a gestão fiscal e a responsabilidade constitucional do ente. Defendeu a tempestividade da medida ante a natureza permanente e continuada da omissão, que se renova diariamente enquanto o Legislativo permanece inerte. No mérito, afirmou que o Poder Executivo, em três oportunidades distintas, exerceu sua iniciativa legislativa ao encaminhar projetos de lei complementar (PLCs nº 01/2022, 03/2023 e 07/2025) visando à reforma previdenciária, os quais foram sistematicamente arquivados ou rejeitados pela Câmara Municipal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Asseverou que a última tentativa (PLC nº 07/2025) foi rejeitada por unanimidade em plenário no dia 21 de outubro de 2025, o que evidenciaria não apenas demora, mas recusa deliberada em cumprir mandamento constitucional. Argumentou que a inação legislativa viola o artigo 40 da Constituição Federal (equilíbrio financeiro e atuarial) e os artigos 144 e 218 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Ressaltou, com base no Parecer MPC nº 10167/2024, que o RPPS local encontra-se em “colapso atuarial”, com déficit superior a R\$ 174 milhões e índice de cobertura de apenas 0,01. Enfatizou que a manutenção de regras defasadas compromete a sustentabilidade financeira do Município e impede a obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), inviabilizando repasses e convênios federais. Invocando o princípio da **jurisdição integrativa**, pleiteou a concessão de medida liminar para determinar o início do processo legislativo no prazo de 30 dias, bem como a aplicação provisória das regras do PLC nº 07/2025 até a edição de lei definitiva. Requereu a procedência da ação para declarar a mora legislativa, fixando-se prazo para suprimento da omissão, sob pena de aplicação integral das normas das ECs nº 103/2019 e nº 136/2025, além da fixação de multa diária pessoal ao Presidente da Câmara. (Petição inicial e documentos que a instruem no Evento 1).

O Exmo. Desembargador-Relator determinou a intimação do Presidente da Câmara de Vereadores, em razão da existência do pedido de concessão de medida cautelar (Evento 4). O prazo decorreu em branco (Eventos 6 e 11).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Na sequência, o proponente retirou expressamente o pedido do item b.3 da exordial, relativo à fixação de multa diária (Evento 9).

Sobreveio despacho acolhendo a emenda à inicial e determinando, *com a finalidade de evitar arguição de nulidade, com a finalidade de analisar o pedido cautelar formulado, na forma do art. 12-F da Lei nº 9.868/1999, a intimação pessoal da autoridade apontada como "responsável pela omissão inconstitucional, bem como vista prévia ao Ministério Público, na forma do artigo 12-F, §2º, da Lei Federal nº 9.868/1999* (Evento 16).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

2. Os autos foram encaminhados ao Ministério Público, pelo Exmo. Desembargador-Relator, para manifestação nos termos do artigo 12-F, §2º, da Lei Federal nº 9.868/1999, que assim dispõe:

Art. 12-F. Em caso de excepcional urgência e relevância da matéria, o Tribunal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, observado o disposto no art. 22, poderá conceder medida cautelar, após a audiência dos órgãos ou autoridades responsáveis pela omissão inconstitucional, que deverão pronunciar-se no prazo de 5 (cinco) dias. (Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).

§ 1º A medida cautelar poderá consistir na suspensão da aplicação da lei ou do ato normativo questionado, no caso de omissão parcial, bem como na suspensão de processos judiciais ou de procedimentos administrativos, ou ainda em outra providência a ser fixada pelo Tribunal. (Incluído pela Lei nº 12.063, de 2009).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

§ 2º O relator, julgando indispensável, ouvirá o Procurador-Geral da República, no prazo de 3 (três) dias.

Delimitado o escopo e alcance do presente parecer, prossegue-se ao exame.

Como é cediço, a concessão de tutelas provisórias de urgência (categoria jurídica que abarca o pedido liminar) pressupõe a verificação, em concreto e de maneira concomitante, dos requisitos probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e perigo de dano decorrente da demora (*periculum in mora*).

Nesse sentido, colaciona-se a lição de Daniel Amorim Assumpção Neves¹:

A tutela provisória de urgência exige dois requisitos cumulativos: a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, conforme o disposto no art. 300 do CPC. O juiz deve estar convencido de que ambos estão presentes para que se conceda a tutela de urgência, uma vez que a ausência de qualquer um deles inviabiliza a sua concessão.

Essa compreensão encontra respaldo em consolidada jurisprudência das Cortes Superiores, conforme precedentes abaixo indicados, a título ilustrativo:

(...) Contempla assim, o dispositivo, os requisitos tradicionalmente exigidos pelo direito pátrio para o deferimento de provimentos de urgência, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*. Requisitos cuja presença deve se dar cumulativamente, segundo reiterada jurisprudência deste

¹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Novo Código de Processo Civil comentado: artigo por artigo*. 4. ed. São Paulo: Método, 2018, p. 329



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Supremo Tribunal Federal. (...) (STF - MS: 37242 DF 0097899-11.2020.1.00.0000, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 02/09/2020, Data de Publicação: 04/09/2020)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NA PETIÇÃO. CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO AO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EXCEPCIONAL POSSIBILIDADE. PERICULUM IN MORA E FUMUS BONI JURIS. REQUISITOS CUMULATIVOS. AUSÊNCIA DE FUMUS BONI JURIS. INDEFERIMENTO DO PEDIDO. 1. Em hipóteses excepcionais, é possível a atribuição de efeito suspensivo a recurso especial, desde que haja a demonstração do periculum in mora e a caracterização do fumus boni juris. 2. A ausência do fumus boni juris basta para o indeferimento do pedido, sendo, portanto, desnecessário apreciar a questão sob a ótica do periculum in mora, que deve se fazer presente cumulativamente. 3. Na espécie, alterar o decidido pelo Tribunal de origem no sentido de que os títulos juntados pelos ora agravantes não foram aptos a comprovar a sua posse e, em contrapartida, houve a comprovação da posse legítima do agravado, enseja o reexame fático-probatório, o que não se admite. Incidência da Súmula 7/STJ. 4. Pedido indeferido (STJ - AgInt na Pet: 15018 SP 2022/0074771-4, Data de Julgamento: 16/05/2022, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/05/2022)

2.1. No caso em exame, o proponente veicula pretensão cautelar de natureza integrativa, voltada a colmatar a persistente omissão do Poder Legislativo municipal na adequação do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). A pretensão busca, em caráter liminar, a fixação de prazo para o início do processo legislativo, cumulada com a aplicação provisória das regras contidas no **Projeto de Lei Complementar nº 07/2025**. A argumentação repousa em duas teses centrais:

- **A inobservância de normas de reprodução obrigatória:** sustenta-se que as diretrizes introduzidas pelas Emendas



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Constitucionais nº 103/2019 e nº 136/2025 estabelecem um dever de legislar inafastável para os entes federados, visando à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40, *caput*, da CF). Segundo o autor, a inércia da Câmara Municipal, que rejeitou ou arquivou três projetos de lei sucessivos (PLCs nº 01/2022, 03/2023 e 07/2025), configura “insubordinação constitucional” e violação direta ao princípio da simetria federativa.

- **O iminente colapso atuarial e risco de insolvência:** alega-se que a omissão legislativa não é inócua, mas produz efeitos patrimoniais severos, consubstanciados em um déficit atuarial superior a **R\$ 174 milhões** e um índice de cobertura de apenas **0,01**. O proponente aponta que a manutenção de regras previdenciárias defasadas impede a obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) e ameaça a continuidade de repasses federais e convênios, em desrespeito aos comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da recente Portaria MPS nº 2.010/2025.

Tais teses, sob a ótica do autor, configurariam a fumaça do bom direito. O perigo na demora estaria consubstanciado na iminente suspensão de parcelamentos previdenciários e no agravamento exponencial do passivo atuarial, o que inviabilizaria a gestão das políticas públicas e a própria solvência do regime previdenciário municipal a médio prazo.

2.2. A despeito dos respeitáveis argumentos esgrimidos, entende-se que, no atual estágio processual, não se



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

encontram preenchidos os requisitos necessários para o deferimento da medida cautelar pleiteada.

Em que pese o proponente aponte um cenário de severo déficit e “colapso atuarial”, é importante destacar que o próprio autor projeta os riscos mais gravosos e a inviabilidade do sistema para o **médio e longo prazo**. Tal circunstância, por si só, mitiga a urgência qualificada exigida para o provimento liminar inaudita altera parte ou em sede de cognição sumária, uma vez que o *periculum in mora* deve ser atual e iminente, não apenas prospectivo.

Ademais, dada a densidade e a importância da matéria previdenciária, que impacta diretamente a vida funcional e o planejamento dos servidores públicos municipais, revela-se indispensável prestigiar o **processo dialógico** entre os Poderes. É imperativo que este Egrégio Tribunal conte com as contribuições da Câmara de Vereadores para que se compreendam, de forma clara, as perspectivas dos edis e os fundamentos políticos ou técnicos que justificaram a ausência de edição da norma ou a rejeição das propostas anteriores.

Por ora, não há elementos probatórios suficientes para se falar em omissão inconstitucional pura e simples ou inércia injustificada. É perfeitamente possível, em tese, que o debate legislativo esteja sendo atualmente realizado no âmbito daquela Casa, visando à formulação de uma legislação que, embora fiel aos comandos das Emendas Constitucionais nº 103/2019 e nº 136/2025, seja adequadamente calibrada à **realidade socioeconômica municipal**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Portanto, a prudência recomenda que se aguarde a instrução do feito para a colheita de maiores informações, garantindo-se a observância do contraditório e da separação de Poderes.

3. Pelo exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO manifesta-se pelo indeferimento da medida cautelar, sem prejuízo de eventual reapreciação da matéria caso surjam elementos que demonstrem a urgência ou a mora injustificada durante a instrução do feito.

Porto Alegre, 12 de fevereiro de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos².

RCA

² Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR Nº 245/2026