



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. Município de Pinheiro Machado. Crise atuarial. Inércia e recalcitrância do Poder Legislativo local na adequação do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) às diretrizes compulsórias das Emendas Constitucionais nº 103/2019 e nº 136/2025. 1. Preliminar de inépcia da petição inicial. Indicação errônea de determinados dispositivos da Carta Estadual como parâmetros de controle. Mera imperfeição material superável. Petição inicial que deve ser interpretada à luz do conjunto da postulação e do princípio da boa-fé (artigo 322, § 2º, do CPC). Vigência do princípio da causa de pedir aberta (causa petendi aberta) em sede de controle concentrado. Parâmetro de fundo assentado no artigo 40 da Constituição Federal, norma de reprodução obrigatória por simetria federativa (Tema 484 da Repercussão*



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

*Geral do STF). Prefacial rejeitada. 2. Preliminar de dilação probatória. Pleito do proponente de produção de prova pericial atuarial e oitiva de autoridades. Inadequação da via eleita. O controle abstrato de constitucionalidade qualifica-se como processo objetivo, destinado ao confronto em tese entre a omissão e o bloco de constitucionalidade, não se compadecendo com o revolvimento de suporte fático complexo ou instrução probatória exauriente. Elementos técnicos necessários já incorporados na documentação pré-constituída. Prefacial acolhida para indeferir a abertura de dilação probatória. 3. Mérito. 3.1. Bloco de constitucionalidade previdenciário e o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial. O comando insculpido no artigo 40, caput, da Carta Magna consagra um postulado estruturante de ordem pública de eficácia plena e impositiva, que afasta a suposta discricionariedade ou liberdade de conformação do Parlamento local quando esta implicar perpetuação de cenário de insolvência fiscal. 3.2. Emenda Constitucional nº 136/2025 e a omissão qualificada a termo. A inclusão do artigo 115 no ADCT fixou o prazo peremptório de 15 meses para que os entes federados com débitos previdenciários promovessem a alteração de suas legislações internas de RPPS para fins de parcelamento especial e manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). Cenário de asfixia cronológica evidente. Rejeição sistemática de propostas e paralisação do debate, restando pouco mais de seis meses para o termo fatal, o que evidencia inviabilidade matemática de cumprimento tempestivo por vias ordinárias. Mora legislativa caracterizada. 3.3. Binômio entre deliberação parlamentar negativa e recusa obstrutiva. O*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

*arquivamento sumário e a rejeição sucessiva e em bloco de três Projetos de Lei Complementar (PLCs nº 01/2022, nº 03/2023 e nº 07/2025) enviados pelo Executivo, sem a construção de emendas ou alternativas normativas pelo Parlamento, transmuta a legítima “opção legislativa” em inércia patológica e bloqueio institucional inconstitucional. Déficit atuarial superior a R\$ 174 milhões e índice de cobertura de ínfimos 0,01 (TCE-RS) que evidenciam a insubordinação à ordem constitucional. **3.4. Proibição de proteção insuficiente (Untermassverbot) dos direitos sociais.** A recalcitrância qualificada da Câmara Municipal confere proteção deficiente ao núcleo essencial do direito fundamental social à previdência de seus servidores e viola o dever estatal de evitar riscos (Risikopflicht) decorrentes do colapso fiscal, atentando contra o princípio da solidariedade intergeracional ao transferir um passivo impagável para as gerações futuras. Postura contra-dialógica agravada pela ausência de prestação de informações constitucionais pela Casa Legislativa no processo. **3.5. Limites da jurisdição integrativa e engenharia de eficácia da decisão.** Impossibilidade de o Poder Judiciário atuar como legislador positivo e ordenar a aplicação provisória de projeto de lei complementar natimorto (PLC nº 07/2025) soberanamente rejeitado. Aplicação do princípio da concordância prática (Praktische Konkordanz) e do constitucionalismo dialógico, com esteio no recente precedente firmado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo na Direta de Inconstitucionalidade nº 2160086-71.2024.8.26.0000 (Caso Altinópolis). Declaração da mora com imposição de prazo peremptório de 180 (cento e oitenta) dias para que os Poderes locais editem a norma de*



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

*adequação obrigatória, sob advertência indutiva de posterior adoção de providências integrativas e coercitivas mais drásticas em caso de descumprimento. **PARECER PELA REJEIÇÃO DA PREFACIAL DE INÉPCIA, PELO INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE PRODUÇÃO DE PROVAS E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL DA AÇÃO.***

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



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

e 07/2025) visando à reforma previdenciária, os quais foram sistematicamente arquivados ou rejeitados pela Câmara Municipal. 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



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

existência do pedido de concessão de medida cautelar (Evento 4). O prazo decorreu em branco (Eventos 6 e 11).

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 a 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).

O Ministério Público exarou parecer pelo indeferimento da medida cautelar, assim ementado (Evento 21):

*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 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.*



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

O pedido liminar foi indeferido (Evento 25). O proponente deduziu pedido de reconsideração (Evento 31). A decisão monocrática foi mantida (Evento 34).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou defesa, nos moldes do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual. Em preliminar, sustentou a inépcia da petição inicial por erro crasso e deficiência grave de fundamentação, asseverando que o proponente indicou como parâmetros para o controle concentrado os artigos 144 e 218 da Carta Estadual. Pontuou que referidos dispositivos possuem conteúdo absolutamente alheio à matéria previdenciária, tratando, respectivamente, de receitas de multas de trânsito municipais e do sistema de bibliotecas escolares. Destacou que o autor transcreveu as normas com teor totalmente diverso de sua realidade jurídica para amparar sua tese, o que inviabiliza o pleno exercício da defesa e o próprio controle abstrato por ausência de causa de pedir idônea, nos termos do artigo 12-B da Lei Federal nº 9.868/1999 e do artigo 330, § 1º, inciso I, do Código de Processo Civil. No mérito, defendeu a inexistência de efetiva omissão inconstitucional total ou parcial. Rechaçou a alegação de afronta ao artigo 40 da Constituição Federal, argumentando que a conduta da Câmara de Vereadores de Pinheiro Machado não configurou inércia ou ausência de deliberação. Asseverou que a matéria previdenciária foi devidamente pautada, discutida e rejeitada ou arquivada de forma unânime pelo parlamento local em três oportunidades distintas (PLCs nº 01/2022, nº 03/2023 e nº 07/2025), o que demonstra o pleno exercício da função parlamentar. Sustentou que a pretensão autoral busca subverter o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

princípio da separação de Poderes (art. 2º da CF) ao tentar instrumentalizar a ação direta como uma instância recursal para compelir o Legislativo a aprovar propostas de sua iniciativa, substituindo o debate democrático por provisões judiciais. Invocando a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pontuou que o instituto da ADO exige o estado de reticência ou a inércia patológica da atividade legiferante, não se confundindo a “omissão legislativa” com a legítima “opção legislativa” de rejeitar um projeto de lei após a regular tramitação. Pugnou, por fim, pelo acolhimento da preliminar para extinguir o feito sem resolução do mérito e, subsidiariamente, pela total improcedência da ação (Evento 33).

O proponente, Município de Pinheiro Machado, apresentou petição especificando provas e aduzindo novos fundamentos jurídicos. Inicialmente, requereu a produção de prova documental adicional - consistente em atas, relatórios de comissões, balancetes financeiros do Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores (FAPS), extratos do CADPREV e decisões do Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS) -, além de prova pericial atuarial independente e oitiva de autoridades. No mérito, reforçou a natureza cogente e impositiva do artigo 40 da Constituição Federal, destacando que a Emenda Constitucional nº 136/2025 estabeleceu um prazo fatal de 15 meses para a adequação legislativa do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) local. Asseverou que a inobservância desse termo acarreta sanções automáticas graves, como a suspensão do parcelamento de débitos previdenciários e a impossibilidade de obtenção do Certificado de Regularidade



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

Previdenciária (CRP). Argumentou que a rejeição e o arquivamento unânimes e sucessivos dos projetos de lei complementar do Executivo descaracterizam mera opção política, configurando omissão legislativa qualificada e recusa deliberada em cumprir mandamento constitucional. Invocou o acórdão paradigma do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo na ADO nº 2160086-71.2024.8.26.0000 (caso Altinópolis) e o Tema 484 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal para respaldar a competência do Tribunal de Justiça local no controle de normas de reprodução obrigatória. Sustentou a legitimidade da aplicação da jurisdição integrativa e de medidas coercitivas, reiterando os pedidos de concessão de medida cautelar e de procedência da ação com a imposição de prazo para suprimento da mora, sob pena de incidência direta e integral das regras constitucionais (Evento 39).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

**2. Preliminarmente,** verifica-se que as manifestações das partes trazem ao debate questões processuais prejudiciais que exigem desate antes do ingresso no exame de fundo da controvérsia constitucional.

De um lado, a Procuradoria-Geral do Estado suscita a inépcia da petição inicial, argumentando haver vício insanável na indicação dos parâmetros de controle estaduais; de outro, o Município proponente postula a abertura de dilação probatória, com



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

a especificação de provas documentais, periciais e orais para a demonstração do cenário fiscal e atuarial local.

Assim, a análise prefacial segmentar-se-á no exame da higidez formal da peça exordial (item 2.1) e, sucessivamente, na adequação do pleito de produção de provas no âmbito do processo objetivo (item 2.2).

### **2.1. Da alegada inépcia da petição inicial por deficiência de fundamentação**

A prefacial de inépcia da petição inicial arguida pela Procuradoria-Geral do Estado, sob o argumento de que a indicação errônea dos artigos 144 e 218 da Constituição Estadual como parâmetros de controle inviabilizaria o julgamento da ação e o exercício da defesa, a despeito dos respeitáveis argumentos esgrimidos, não merece prosperar.

No âmbito do processo civil contemporâneo, a petição inicial não pode ser examinada a partir de um formalismo estrito e isolado; ao contrário, o artigo 322, § 2º, do Código de Processo Civil<sup>1</sup> expressamente determina que a interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé.

Na hipótese vertente, a leitura global e contextualizada da exordial deixa evidente que a pretensão deduzida

---

<sup>1</sup> Art. 322. *O pedido deve ser certo.*

(...)

§ 2º *A interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé.*



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

pelo Município de Pinheiro Machado cinge-se à imposição do dever de adequação do Regime Próprio de Previdência Social local às diretrizes estabelecidas pelas Emendas Constitucionais nº 103/2019 e nº 136/2025.

O equívoco material verificado na indicação de determinados dispositivos da Carta Gaúcha não induziu a defesa em erro e tampouco comprometeu a delimitação da controvérsia, visto que o autor indicou expressamente, como norma de fundo violada, o artigo 40 da Constituição Federal. Tanto é assim que a Procuradoria-Geral do Estado realizou substancial defesa à suposta omissão inconstitucional.

Ademais, impende sublinhar que, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, vigora o princípio da causa de pedir aberta (*causa petendi aberta*), o qual confere ao Tribunal de Justiça plena liberdade para confrontar o ato ou a omissão impugnada face a todo o bloco de constitucionalidade vigente, independentemente dos artigos específicos invocados pelo proponente. Como a matéria de previdência social encerra norma federal de reprodução obrigatória na esfera estadual<sup>2</sup>, a qual se incorpora implicitamente ao parâmetro

---

<sup>2</sup> Nesse sentido:

*Agravo regimental no recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade. Normas que dispõem sobre o regime de aposentadoria dos servidores públicos. Reprodução obrigatória pelas constituições estaduais. Cargo em comissão. Aposentadoria após a EC 20/98. Vinculação ao Regime Geral da Previdência Social. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que o art. 40 da Constituição Federal, que dispõe sobre o regime de aposentadoria dos servidores públicos, é norma de reprodução obrigatória nas constituições estaduais. 2. Os agentes públicos ocupantes exclusivamente de cargo em comissão e os detentores de cargo temporário que preenchem os requisitos para a aposentadoria após a Emenda Constitucional nº 20/98 não têm direito a se aposentar pelo regime próprio, cabendo-lhes a aposentadoria pelo regime geral, na forma do art. 40, § 13, da Constituição Federal. 3. É pacífica a jurisprudência da Corte no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico,*



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

de controle local conforme consolidado no Tema 484 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal<sup>3</sup>, o erro material revela-se superável. Constatado, com suficiente clareza o debate constitucional proposto, e sopesada a ausência de prejuízo concreto ao contraditório, impõe-se a rejeição da preliminar em homenagem ao princípio da primazia do julgamento de mérito.

## **2.2. Da inadequação do pleito de produção de provas no processo objetivo**

No que concerne ao requerimento de dilação probatória formulado pelo Município proponente - que postula a realização de prova pericial atuarial independente, a oitiva de autoridades e gestores em audiência, além da requisição de uma vasta gama de balancetes e extratos financeiros -, o pleito desborda dos limites cognitivos da via eleita.

É posicionamento assente<sup>4</sup> na jurisprudência pátria que a ação direta de inconstitucionalidade, inclusive por omissão,

---

*inclusive o previdenciário, aplicando-se à aposentadoria a norma vigente à época do preenchimento dos requisitos para sua concessão. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 804515 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 07-05-2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-103 DIVULG 25-05-2018 PUBLIC 28-05-2018)*

<sup>3</sup> Tema 484-STF

*1) Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados; e 2) O art. 39, § 4º, da Constituição Federal não é incompatível com o pagamento de terço de férias e décimo terceiro salário.*

<sup>4</sup> *O controle concentrado ou direto de constitucionalidade, em oposição ao controle difuso ou indireto, desenvolve-se em um processo caracterizado como objetivo. Objetivo no sentido de que carece de subjetividade, porquanto não há partes em litígio. Não se verifica a tutela de direitos individuais ou coletivos. A ninguém será dado opor ou pleitear direitos neste processo. Sua finalidade é a proteção do próprio ordenamento jurídico como um todo e não resolver*



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

qualifica-se como um processo objetivo, destinado exclusivamente a viabilizar a intangibilidade da ordem constitucional por meio do confronto abstrato entre o cenário normativo (ou a ausência dele) e o Texto Magno.

Esse modelo processual não se compadece com a perquirição de fatos da experiência ou com interesses subjetivos, tampouco admite a abertura de instrução probatória complexa, típica das ações de cunho subjetivo.

A suposta incompatibilidade ou mora legislativa deve transparecer diretamente do bloco de constitucionalidade e dos elementos documentais essenciais trazidos na exordial, revelando-se inviável a utilização da jurisdição concentrada quando o deslinde da controvérsia exigir dilação probatória exauriente.

O Supremo Tribunal Federal sedimentou essa orientação ao fixar que o controle abstrato de constitucionalidade é inviabilizado quando se mostra indispensável o exame aprofundado de matéria de fato, sob pena de degradar a ação direta de sua condição jurídica de instrumento de defesa objetiva da ordem normativa. Ilustrativamente:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.168/96, DO ESTADO DE SANTA CATARINA E RESOLUÇÃO Nº 76, DO SENADO FEDERAL. EMISSÃO DE*

---

*controvérsias concretas. Consoante já definiu o Supremo Tribunal Federal, “a ação direta de inconstitucionalidade qualifica-se como ‘verdadeira ação’ que faz instaurar ‘um processo objetivo’, destinado a viabilizar a intangibilidade da ordem constitucional, nele não se permitindo ‘a tutela de situações subjetivas’, posto incurrerem interesses concretos em jogo” (STF, MC na ADI n.º 2.060/RJ, rel. Ministro Celso de Mello, j. em 14/04/2000, DJ de 26/04/2000).*



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

*TÍTULOS DE DÍVIDA PÚBLICA PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS. LETRAS FINANCEIRAS DO TESOUREO EM VALOR SUPERIOR AOS PRECATÓRIOS PENDENTES DE PAGAMENTO À ÉPOCA DA PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: PRETENSÃO DE REEMBOLSO DOS VALORES JÁ EXPENDIDOS. AFRONTA AO ART. 33 DO ADCT-CF/88. MATÉRIA DE FATO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. 1. Há impossibilidade de controle abstrato da constitucionalidade de lei, quando, para o deslinde da questão, se mostra indispensável o exame do conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais de lei ou matéria de fato. Precedentes. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Violação ao art. 33 do ADCT/CF-1988 e ao art. 5º da EC nº 3/93. Alegação fundada em elementos que reclamam dilação probatória. Inadequação da via eleita para exame da matéria fática. 3. Ato de efeito concreto, despido de normatividade, é insuscetível de ser apreciado pelo controle concentrado. Ação direta não conhecida. (STF, ADI n.º 1.523/SC, Tribunal Pleno, Rel. Ministro Maurício Corrêa, j. em 05/11/1997, DJ de 18/05/2001)*

*(...) A jurisprudência deste Supremo Tribunal é assente no sentido de não ser possível o controle abstrato de constitucionalidade de normas quando, para o deslinde da questão, se mostre indispensável o exame prévio de normas jurídicas infraconstitucionais ou a análise de matéria de fato (...) (STF - ADI: 7623, Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 12/04/2024)*

No mesmo diapasão, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul pacificou o entendimento de que o revolvimento de suporte fático e administrativo escapa aos limites da fiscalização abstrata. Nesse sentido:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA. LEIS MUNICIPAIS Nº 2.752/2024 E 2.753/2024. LEGISLAÇÃO QUE REDUZ A CARGA HORÁRIA SEMANAL DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO PÚBLICO. CONEXÃO RECONHECIDA.*



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

*PRELIMINAR DE IRREGULARIDADE DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL DA AUTORA REJEITADA. ACOLHIDA A PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE CABIMENTO DA AÇÃO NO PONTO EM QUE AVENTADA A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO EM FACE DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. MÉRITO. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA. Está caracterizada a conexão com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085815942, na qual também se pretende o reconhecimento da inconstitucionalidade das Leis nº 2.752/2024 e 2.753/2024 do Município de Estância Velha, havendo, assim, identidade de pedido entre as demandas, nos termos do art. 55, caput, do Código de Processo Civil. Preliminar arguida pelo Procurador-Geral do Estado, de irregularidade da representação processual da autora, que não prospera. Após ser intimada, a parte juntou instrumento de mandato em que estão indicados todos os artigos apontados na petição inicial. Embora a redação não tenha observado a melhor técnica no tocante à alegação de inconstitucionalidade formal formulada na emenda à inicial, por não ter sido apontada a íntegra das Leis Municipais nº 2.752/2024 e 2.753/2024, isso não impede a constatação de que a declaração integral de inconstitucionalidade das leis é a efetiva intenção da autora, sobretudo porque o parâmetro de controle (art. 21, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Estância Velha) foi indicado no documento e há referência aos diplomas legais questionados, ainda que apenas a partes deles. Acolhida a preliminar suscitada pelo Procurador-Geral do Estado a respeito da ausência de cabimento da ação no ponto em que se pretende o reconhecimento da inconstitucionalidade formal das Leis Municipais nº 2.752/2024 e 2.753/2024. O argumento da autora, no particular, é de que houve violação ao art. 21, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, visto que os projetos que resultaram nas leis objeto da presente ação foram votados em sessão extraordinária, sem que, contudo, fosse atendido o requisito da urgência previsto no parâmetro de controle. Sucede que no art. 125, § 2º, da Constituição Federal e no art. 95, XII, "d", da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul não está prevista a competência desta Corte para o julgamento de ação direta de inconstitucionalidade tendo como base Lei Orgânica Municipal. Outrossim, as normas de Lei Orgânica de Município possuem caráter infraconstitucional, de sorte que eventual violação ao seu*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

*conteúdo acarreta mero vício de legalidade. Jurisprudência do STF e deste Colegiado. Não se conhece, portanto, da ação no ponto em que é aventada a inconstitucionalidade formal das referidas leis. Impossibilidade de se concluir que a redução da jornada de trabalho dos professores municipais realizadas pelas leis contestadas viola o princípio da eficiência, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, de reprodução obrigatória na Constituição dos Estados. De acordo com a justificativa do Chefe do Executivo aos projetos de lei encaminhados ao Legislativo, a modificação do plano de carreira dos membros do magistério público, no que se insere a diminuição da carga horária, tem como escopo justamente proporcionar incremento do bem-estar e da produtividade dos servidores, sem prejuízo às atividades em sala de aula, e viabilizar o pagamento da sua remuneração, sem infringência à Lei de Responsabilidade Fiscal. **O afastamento dessas explicações não prescinde do revolvimento de matéria fática e de dilação probatória, para o que não se presta a via eleita.** Ainda que a Lei Municipal nº 2.752/2024 tenha criado cargos de professores, não há indicativo de que essa medida decorra diretamente da redução de jornada - inclusive se extraindo da petição inicial um cenário preexistente de déficit de profissionais -, ou de que o aumento de gasto público daí originado não seja amortizado pelas demais mudanças realizadas. Não se observa terem as Leis Municipais nº 2.752/2024 e 2.753/2024 produzido maior dispêndio para que se atinja o mesmo resultado, inexistindo, assim, violação ao princípio da eficiência administrativa. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA OEM PARTE, E NESSA PARTE, JULGADA IMPROCEDENTE.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 51408350620248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 30-09-2024)*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SALVADOR DAS MISSÕES. LEI MUNICIPAL Nº 1.267, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2016. EXTINÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. MATÉRIA FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE.** Lei municipal que extingue cargos públicos e dá outras providências. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade a macular a norma inquinada, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que se limitou a extirpar, antecipadamente, do ordenamento jurídico, cargos públicos já reconhecidos, por



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

*essa Corte de Justiça, como inconstitucionais em controle concentrado de constitucionalidade. Ademais, a análise sobre o que realmente motivou o ex-prefeito a enviar proposição legislativa que culminou na edição da Lei Municipal nº 1.267/2016, que extinguiu os cargos públicos, gravita em torno de questões eminentemente fáticas cuja elucidação reclama dilação probatória, medida descabida no âmbito do controle abstrato de normas. Precedente do STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072542525, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em 25/02/2019)*

Na espécie, os elementos técnicos necessários para aferir a higidez do Regime Próprio de Previdência Social local e a existência da alegada mora parlamentar já se encontram corporificados nos documentos pré-constituídos que instruem o feito, bastando ao julgamento a partir do prisma da abstração e generalidade.

Destarte, por inadequação da via eleita e em respeito à natureza estritamente objetiva do controle concentrado, impõe-se o indeferimento dos pedidos de prova pericial e oral formulados pelo autor.

### **3. Do Mérito**

**3.1. Do bloco de constitucionalidade previdenciário e a imperatividade do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial**



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

O desate do debate de fundo posto na presente ação direta por omissão exige, como premissa metodológica inafastável, a delimitação da natureza jurídica das normas constitucionais que regem o regime previdenciário dos servidores públicos. A vertente controversia constitucional, longe de se situar no campo das opções políticas discricionárias do legislador local, encontra balizas rígidas e mandatórias previstas no artigo 40, *caput*, da Constituição Federal<sup>5</sup>, dispositivo de reprodução obrigatória que se irradia por simetria federativa e íntegra, de forma cogente e implícita, no bloco de constitucionalidade estabelecido na Carta do Estado do Rio Grande do Sul.

Com efeito, a inteligência do comando preceptivo esculpido no Texto Magno não deixa margem para dúvidas quanto ao seu caráter vinculante: a instituição e a manutenção de regimes próprios de previdência social submetem-se, de forma peremptória, à observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Não se cuida, portanto, de norma programática de eficácia limitada ou de mera promessa exortativa desprovida de força impositiva. O princípio do equilíbrio atuarial, portanto, qualifica-se como um verdadeiro postulado estruturante de ordem pública, cuja densidade normativa impõe ao gestor e ao legislador ordinário o

---

<sup>5</sup> Art. 40. *O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)*



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

dever prestacional de editar e atualizar as balizas legais necessárias à garantia da sustentabilidade do sistema protetivo.

Essa imperatividade técnico-jurídica resulta manifesta ao se constatar que a higidez atuarial das finanças públicas vincula-se umbilicalmente à própria cláusula de sobrevivência fiscal dos entes federados e à preservação dos direitos fundamentais sociais dos servidores públicos a longo prazo.

O Supremo Tribunal Federal, ao examinar a arquitetura constitucional do regime previdenciário, há muito pacificou o entendimento de que as regras estruturantes do artigo 40 da Carta da República possuem caráter de absorção compulsória, operando como verdadeiros mandados de otimização legislativa que anulam a suposta liberdade de conformação do Parlamento quando esta implicar inação ou perpetuação de um cenário de insolvência. É dizer, a competência atribuída pela Federação aos Municípios para legislar sobre a previdência de seus quadros funcionais não consagra um espaço de pura conveniência política, mas sim uma competência-dever, condicionada estritamente à obediência dos parâmetros nacionais fixados pelo poder constituinte reformador<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Nesse sentido:

*(...) Com o advento da primeira Reforma Previdenciária, com a promulgação da Emenda Constitucional 20/1998, a norma reposicionada no § 9º do artigo 201 da Constituição Federal teve seu significado ampliado, passando a contemplar como diretriz de observância obrigatória, na gestão dos Regimes de Previdência Próprios (art. 40, caput, da CF) e do Regime Geral de Previdência Social (art. 201, caput, da CF), o equilíbrio financeiro.*

*A referibilidade existente entre o mecanismo de compensação financeira e a cláusula de equilíbrio financeiro e atuarial e os princípios da solidariedade e da contributividade passaram a valer como ideias nucleares dos Regimes de Previdência Públicos. É o que claramente marcou o Plenário desta Suprema CORTE por ocasião do julgamento da ADI 3.138 (Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA. (...)) (ADI 2605, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, SUBJUR Nº 245/2026*



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

Nessa ordem de ideias, a edição de leis que garantam o custeio real do sistema, a adequação de alíquotas e o realinhamento dos requisitos de concessão de benefícios constitui providência de eficácia plena e imediata. Sob o prisma do processo objetivo de controle, resta que o bloco de constitucionalidade previdenciário edifica uma moldura normativa impositiva, em face da qual a persistência de lacunas ou a inércia em promover as reformas estruturais obrigatórias traduz-se em inequívoca afronta direta e frontal ao Texto Constitucional.

### **3.2. Da Emenda Constitucional nº 136/2025 e a configuração da omissão legislativa qualificada pelo decurso de prazo constitucional**

A imperatividade que reveste o dever de adequação normativa do Regime Próprio de Previdência Social no âmbito do Município de Pinheiro Machado assume novos contornos sob a égide da Emenda Constitucional nº 136, promulgada em 09 de setembro de 2025.

O advento do referido diploma constitucional operou como verdadeiro divisor de águas na sistemática do controle das omissões previdenciárias subnacionais, na medida em que, para os entes federados que necessitam da concessão extraordinária do parcelamento de seus débitos previdenciários e da adesão ao Programa de Regularidade Previdenciária - cenário em que se insere



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

a crônica realidade fiscal de Pinheiro Machado, noticiada na exordial e respaldada pela documentação que a acompanha -, introduziu o artigo 115 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)<sup>7</sup>. O dispositivo estipulou um prazo peremptório de 15

---

<sup>7</sup> Art. 115. Fica excepcionalmente autorizado o parcelamento das contribuições previdenciárias e dos demais débitos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, com os respectivos regimes próprios de previdência social, com vencimento até 31 de agosto de 2025, inclusive os parcelados anteriormente, no prazo máximo de 300 (trezentas) prestações mensais, **mediante autorização em lei específica do ente federativo, desde que comprovem, em até 15 (quinze) meses após a data da promulgação da alteração deste caput, ter aderido ao Programa de Regularidade Previdenciária junto ao Ministério da Previdência Social e alterado a respectiva legislação do regime próprio de previdência social para atendimento das seguintes condições, cumulativamente:** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

**I - adoção de regras** de elegibilidade, de cálculo e de reajustamento dos benefícios que contemplem, nos termos previstos nos incisos I e III do § 1º e nos §§ 3º a 5º, 7º e 8º do art. 40 da Constituição Federal, regras assemelhadas às aplicáveis aos servidores públicos do regime próprio de previdência social da União e **que contribuam efetivamente para o atingimento e a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial;** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)

**II - adequação do rol de benefícios** ao disposto nos §§ 2º e 3º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)

**III - adequação da alíquota de contribuição** devida pelos servidores, nos termos do § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)

**IV - instituição do regime de previdência complementar e adequação do órgão ou entidade gestora** do regime próprio de previdência social, nos termos do § 6º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)

§ 1º Ato do Ministério da Previdência Social, no âmbito de suas competências, definirá os critérios para o parcelamento previsto neste artigo, inclusive quanto ao cumprimento do disposto nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e à adesão ao Programa de Regularidade Previdenciária, que contemplará prazos e condições diferenciados para o cumprimento das exigências do Certificado de Regularidade Previdenciária e para a busca do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios, bem como disponibilizará as informações aos entes federativos subnacionais sobre o montante das dívidas, as formas de parcelamento, os juros e os encargos incidentes, de modo a possibilitar o acompanhamento da evolução desses débitos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

§ 2º O ente federativo que não comprovar o atendimento das condições cumulativas previstas no caput deste artigo em até 15 (quinze) meses após a data da promulgação deste parágrafo terá seu parcelamento suspenso e não poderá renegociar a respectiva dívida até ulterior cumprimento das condições. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

§ 3º O parcelamento será suspenso na hipótese de inadimplência por 3 (três) meses consecutivos ou por 6 (seis) meses alternados, relativa às contribuições previdenciárias referidas no caput deste artigo ou de descumprimento do Programa de Regularidade Previdenciária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

(quinze) meses para que o ente comprove, cumulativamente, a alteração da respectiva legislação local de RPPS para o atendimento das condições de equilíbrio financeiro e atuarial. No caso vertente, muito embora o marco final do aludido prazo constitucional venha a se expirar em 10 de dezembro de 2026, a mora do Poder Legislativo já se encontra cabalmente caracterizada ante o fator temporal limitante. Isso porque a rejeição sistemática das propostas do Executivo e a absoluta ausência de qualquer projeto de lei em tramitação na Casa Legislativa, restando pouco mais de seis meses para o encerramento do prazo, evidenciam a inviabilidade prática de um cumprimento tempestivo por vias ordinárias se mantida a inação parlamentar, configurando hipótese de iminente frustração do comando do poder constituinte reformador e autorizando a pronta intervenção do controle abstrato para salvaguardar o erário local.

A urgência que emana desse cenário é potencializada pelas severas sanções automáticas previstas expressamente no § 2º do aludido artigo 115 do ADCT. O descumprimento do encargo normativo atrai a suspensão compulsória dos parcelamentos de débitos previdenciários do Município e a consequente impossibilidade de renegociação das dívidas dos entes subnacionais.

Além disso, o travamento na emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) obstaculiza o acesso do ente público aos sistemas federais de controle de regularidade (SIAFI, CADIN e CAUC), gerando o bloqueio de transferências voluntárias, o impedimento para o recebimento de emendas parlamentares e o risco iminente de retenção de quotas do Fundo de Participação dos



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

Municípios (FPM). Não há como chancelar, sob o manto da autonomia local, uma inércia parlamentar que prejudica a própria viabilidade fiscal do Município e penaliza de forma direta a prestação de serviços públicos essenciais à coletividade.

Portanto, mensurado o exíguo horizonte temporal que remanesce para o termo fatal, a ausência da norma integradora deixa de ser uma tolerável lentidão política para se transmutar em uma qualificada inconformidade constitucional, sindicável pela via do controle abstrato sob análise.

### **3.3. Do binômio entre a deliberação parlamentar negativa e a configuração de recusa obstrutiva: a caracterização da omissão patológica**

Frente ao cenário de manifesta asfixia cronológica que se impõe ao Município proponente, cumpre rechaçar a tese erigida pela Procuradoria-Geral do Estado no sentido de que a rejeição dos Projetos de Lei Complementar nº 01/2022, nº 03/2023 e nº 07/2025 pelo Plenário e pelas Comissões da Câmara Municipal configuraria legítimo exercício de deliberação parlamentar negativa. Sustenta a defesa que o ato de votar e rejeitar uma proposição legislativa exaure a atividade legiferante, afastando a caracterização de qualquer lacuna ou inércia sindicável pela via do controle abstrato.

Todavia, em exame apurado da dinâmica institucional que envolve o cumprimento de mandamentos constitucionais impositivos e a termo, essa linha de inteligência, com a devida vênua,



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

mitiga o princípio da força normativa da constituição. Há uma linha divisória nítida entre a legítima opção política de rejeição de uma matéria ordinária e **a recusa obstrutiva e sistemática em adimplir um dever de legislar qualificado por metas nacionais de solvência fiscal.**

Com efeito, a análise isolada do formalismo procedimental não basta para elidir a mora constitucional. Quando o Poder Executivo exerce sua iniciativa legislativa por três vezes consecutivas ao longo de um curto interregno de tempo, e depara-se com o arquivamento sumário ou com a rejeição em bloco de propostas de reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social<sup>8</sup>, sem que o Parlamento local promova a inserção de emendas modificativas, substitutivos globais ou qualquer outra alternativa normativa capaz de salvar a adequação impositiva do ente ao artigo 40 da Carta Federal, resulta manifesta a transmutação da atividade deliberativa em inércia patológica.

Na espécie, a conduta da Casa Legislativa de Pinheiro Machado transcende o mero dissenso político para se consolidar como um comportamento omissivo em termos funcionais: rejeita-se a solução jurídica apresentada sem que se coloque rigorosamente nada em seu lugar, perpetuando o vício da lacuna normativa em face de um déficit atuarial superior a R\$ 174 milhões e de um alarmante

---

<sup>8</sup> É o que se extrai dos seguintes documentos complementares ao Evento 1: OUT9, OUT11 e OUT13.



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

índice de cobertura de 0,01 aferido pelo Tribunal de Contas do Estado<sup>9</sup>.

Nessa ordem de ideias, a insubordinação do Legislativo local ao bloco de constitucionalidade previdenciário desborda dos limites da autonomia política parlamentar e atrai o estigma da inconstitucionalidade por omissão. Não se nega à Câmara de Vereadores o direito de discordar dos termos específicos da proposta do Chefe do Poder Executivo; contudo, nega-se-lhe o direito de, por meio de sucessivas rejeições infundadas e desprovidas de contrapropostas dialógicas, inviabilizar o cumprimento da Emenda Constitucional nº 136/2025 e arrastar a municipalidade para o campo de risco de colapso fiscal e administrativo. A omissão inconstitucional, portanto, exsurgiu no exato momento em que a reiteração das deliberações negativas converteu-se em uma barreira intransponível ao adimplemento de um dever constitucional impositivo, autorizando este preclaro Órgão Especial a declarar a mora legislativa para que o vício seja compulsoriamente sanado.

#### **3.4. Da proibição de proteção insuficiente dos direitos sociais e o princípio da solidariedade intergeracional perante o colapso do fundo previdenciário**

Para além do manifesto descompasso de ordem estritamente fiscal e orçamentária, a inércia obstrutiva do Poder Legislativo local projeta efeitos deletérios sobre a própria eficácia dos direitos fundamentais sociais assegurados pelo Texto Magno.

---

<sup>9</sup> Evento 1, OUT6.  
SUBJUR Nº 245/2026



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

Ao inviabilizar por vias transversas a reestruturação e o saneamento atuarial, a conduta da Câmara Municipal de Pinheiro Machado incorre em violação ao princípio da proibição de proteção insuficiente (*Untermassverbot*), vertente basilar do princípio da proporcionalidade que veda ao Estado a adoção de posturas omissivas ou deficitárias capazes de esvaziar o núcleo essencial de garantias constitucionalmente consagradas.

Com efeito, o direito à previdência social dos servidores públicos não se resume a uma expectativa de direito formalizada em contracheque; reclama, ao revés, uma estrutura jurídica e material que afiance a efetiva contraprestação dos benefícios no momento da jubilação. Na espécie, manter o regime previdenciário municipal sob o manto de uma legislação obsoleta e deficitária - ciente de que o índice de cobertura atual é de ínfimos 0,01 e o passivo descoberto ultrapassa a cifra de R\$ 174 milhões - equivale a cancelar uma proteção puramente ilusória, transferindo aos segurados ativos, inativos e pensionistas o risco real de um colapso sistêmico em curto horizonte temporal.

Resta evidente que a segurança jurídica e a confiança legítima, vetores estruturantes do Estado Democrático de Direito, restam vilipendiadas quando o Parlamento se recusa a editar as normas de salvaguarda financeira exigidas pela Emenda Constitucional nº 136/2025. Ademais, o cenário de perenização do *deficit* atuarial afronta diretamente o princípio da solidariedade intergeracional, postulado que rege o mutualismo previdenciário e impõe uma repartição equitativa de encargos entre as presentes e



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

futuras gerações. A persistência da lacuna normativa, sob o pretexto de salvaguardar direitos imediatos, opera um confisco reverso que penaliza as gerações vindouras de servidores e contribuintes locais, os quais arcarão com um passivo impagável decorrente da leniência institucional contemporânea. Resulta manifesta, portanto, a necessidade de intervenção desta jurisdição integrativa para fazer cessar a proteção deficiente que desidrata o comando do artigo 40 da Carta da República.

Reforça a abusividade do cenário desenhado o fato de que a postura do Parlamento Municipal revela-se absolutamente contra-dialógica. A Casa Legislativa não apenas se desincumbiu de debater de forma construtiva os três projetos de lei complementar propostos pelo Poder Executivo para enfrentar a crise previdenciária, como também, no âmbito processual desta ação direta, deixou de prestar as informações constitucionais exigíveis, omitindo-se em fornecer aportes técnicos ou justificativas jurídicas para o deslinde do grave problema apresentado. Essa recalcitrância qualificada evidencia o completo descumprimento do dever estatal de evitar riscos (*Risikopflicht*)<sup>10</sup> decorrentes do colapso fiscal, consolidando o

---

<sup>10</sup> Sobre o assunto, é lapidar a lição de Gilmar Mendes (MENDES, Gilmar. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 641):

*É fácil ver que a ideia de um dever genérico de proteção alicerçado nos direitos fundamentais relativiza sobremaneira a separação entre a ordem constitucional e a ordem legal, permitindo que se reconheça uma irradiação dos efeitos desses direitos (Austrahlungswirkung) sobre toda a ordem jurídica.*

*Assim, ainda que se não reconheça, em todos os casos, uma pretensão subjetiva contra o Estado, tem-se, inequivocamente, a identificação de um dever deste de tomar todas as providências necessárias para a realização ou concretização dos direitos fundamentais.*



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

estado de inconstitucionalidade por omissão patológica que ora se submete ao crivo deste colendo Órgão Especial.

### **3.5. Dos limites da jurisdição integrativa e a engenharia de eficácia da decisão: a vedação à aplicação provisória de projeto rejeitado e a fixação de prazo constitucional impositivo à luz do precedente de Altinópolis**

Firmada a certeza jurídica quanto à subsistência da omissão inconstitucional qualificada, cumpre delimitar o alcance e os contornos operacionais do provimento jurisdicional a ser emanado por este colendo Órgão Especial, equalizando a necessária eficácia dos mandamentos constitucionais com o respeito ao princípio da separação de Poderes (artigo 2º da Carta Federal e artigo 10 da Carta Estadual).

---

*Os direitos fundamentais não contêm apenas uma proibição de intervenção (Eingriffsverbote), expressando também um postulado de proteção (Schutz-gebote). Haveria, assim, para utilizar expressão de Canaris, não apenas a proibição do excesso (Übermassverbote) mas também a proibição de proteção insuficiente (Untermassverbote). E tal princípio tem aplicação especial no âmbito dos direitos sociais.*

*Nos termos da doutrina e com base na jurisprudência da Corte Constitucional alemã, pode-se estabelecer a seguinte classificação do dever de proteção:*

- a) dever de proibição (Verbotspflicht), consistente no dever de se proibir determinada conduta;*
- b) dever de segurança (Sicherheitspflicht), que impõe ao Estado o dever de proteger o indivíduo contra ataques de terceiros mediante adoção de medidas diversas;*
- c) dever de evitar riscos (Risikopflicht), que autoriza o Estado a atuar com objetivo de evitar riscos para o cidadão em geral mediante a adoção de medidas de proteção ou de prevenção especialmente em relação ao desenvolvimento técnico ou tecnológico.*

*Discutiu-se intensamente se haveria um direito subjetivo à observância do dever de proteção ou, em outros termos, se haveria um direito fundamental à proteção. A Corte Constitucional acabou por reconhecer esse direito, enfatizando que a não observância de um dever de proteção corresponde a uma lesão do direito fundamental previsto no art. 2º, II, da Lei Fundamental. – grifo nosso.*



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

Sob esse prisma, impende sopesar que a pretensão deduzida pelo Município autor, no sentido de impor a aplicação provisória dos termos do Projeto de Lei Complementar nº 07/2025 - proposição esta soberanamente rejeitada pelo Plenário da Câmara de Vereadores -, desborda dos limites funcionais atribuídos à jurisdição constitucional integrativa e não colhe condições de trânsito.

Admitir que o Poder Judiciário, pela via do controle abstrato de omissão, ressuscite um projeto de lei natimorto e ordene a sua vigência temporária equivaleria a transmudar o Tribunal de Justiça em um legislador positivo de exceção, cassando por completo o núcleo político do processo legislativo democrático e anulando a prerrogativa parlamentar de rejeição de propostas do Executivo.

A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal obsta o ativismo judicial substitutivo nessa extensão, assentando que o papel da ação direta por omissão atém-se ao reconhecimento do estado de desconformidade normativa e à provocação do órgão em mora para que este exerça sua competência legiferante autônoma<sup>11</sup>. Não cabe a esta Corte, portanto, cancelar a

---

<sup>11</sup> Conforme sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal (...) *Não cabe, ao Poder Judiciário, em tema regido pelo postulado constitucional da reserva de lei, atuar na anômala condição de legislador positivo (RTJ 126/48 – RTJ 143/57 – RTJ 146/461-462 – RTJ 153/765, v.g.), para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento. É que, se tal fosse possível, o Poder Judiciário – que não dispõe de função legislativa – passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador positivo), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes” (...)* (MS 22690, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17-04-1997, DJ 07-12-2006 PP-00036 EMENT VOL-02259-02 PP-00257 LEXSTF v. 29, n. 339, 2007, p. 201-210).

**Observação:** esse precedente foi recentemente integrado às razões de decidir na ADI n 7538: (ADI 7538, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 09-12-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 11-12-2024 PUBLIC 12-12-2024)



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

vigência precária de um texto que jamais logrou aprovação parlamentar, sob pena de subversão da própria arquitetura constitucional republicana.

Por outro lado, a rejeição do pedido de aplicação provisória da lei rejeitada não pode redundar em um provimento meramente exortativo ou inócuo, sobretudo diante do alarmante perigo de colapso fiscal que assoma sobre o erário local com a proximidade do termo fatal da Emenda Constitucional nº 136/2025.

Diante desse impasse institucional, a solução que melhor harmoniza a separação de Poderes com a força normativa da Constituição reside na adoção de uma engenharia de eficácia baseada no moderno constitucionalismo dialógico, cujas premissas foram recentemente consagradas pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo ao examinar similar inércia previdenciária municipal no paradigmático caso de Altinópolis. No referido precedente, a Corte paulista superou o dogma da facultatividade política ao assentar que a adequação do Regime Próprio de Previdência Social às balizas das reformas nacionais qualifica-se como uma autêntica competência-dever vinculada e cogente, cuja inobservância rompe o pacto federativo e autoriza a estipulação de uma ordem mandatória a termo. Senão vejamos:

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. Apontada mora legislativa quanto à edição de Lei de adequação do regime próprio previdenciário à EC 103/2019, em face do Prefeito e da Câmara do Município de Altinópolis. Ocorrência. Regime Próprio Previdenciário do Município regido por Lei Complementar que teve sua última***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

*alteração, quanto aos critérios e requisitos para a concessão de aposentadoria, nos idos de 2003, muito antes da promulgação da EC 103/2019, que alterou significativamente tais regras. **Reconhecimento da mora legislativa, com fixação de prazo de 180 (cento e oitenta) dias para supressão da lacuna legislativa, com edição e promulgação de norma dentro dos critérios estabelecidos pela EC 103/2019, que será aplicada in totum no caso de descumprimento do prazo acima assinalado. Ação procedente, com modulação e observação.** (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 21600867120248260000, São Paulo, Relator: Xavier de Aquino. Data de Julgamento: 16/10/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 18/10/2024) Grifamos.*

Nesse diapasão, o acolhimento da inconstitucionalidade por omissão impõe a fixação do prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que os Poderes Executivo e Legislativo do Município de Pinheiro Machado, em regime de mútua cooperação e diálogo institucional, editem e promulguem a norma local de reforma previdenciária de trato obrigatório. A imposição desse interregno temporal resguarda, em um primeiro momento, a autonomia política da Câmara de Vereadores, que disporá de prazo razoável para emendar, debater e votar uma nova proposição. Contudo, a fixação de tal baliza cronológica carrega consigo uma nítida e grave advertência indutiva: o decurso do prazo fixado por este Órgão Especial sem o suprimento da lacuna atrai a possibilidade jurídica de o Poder Judiciário adotar providências integrativas mais drásticas para garantir a eficácia do bloco de constitucionalidade, resguardando a regularidade fiscal do ente municipal e a previdência de seus servidores em face da insolvência.



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

Cuida-se de medida que, na espécie, corporifica e estabelece uma autêntica concordância prática (*Praktische Konkordanz*) entre os valores constitucionais de primeiríssima grandeza que colidiam no horizonte deste processo objetivo. Longe de representar uma ingerência indevida ou uma capitulação judicial perante o bloqueio institucional, a fixação de prazo peremptório sob a cominação de medidas integrativas subsequentes - autorizando este colendo Órgão Especial a adotar providências integrativas e coercitivas subsequentes mais drásticas, inclusive com a possibilidade de aplicação *in totum* das regras gerais da União para resguardar a regularidade fiscal do ente público e a subsistência do fundo protetivo dos servidores contra a insolvência - otimiza simultaneamente a eficácia dos direitos sociais previdenciários e a independência orgânica das funções estatais.

Não se sacrifica a função deliberativa do Parlamento local, mas submete-se o seu exercício ao império da lealdade constitucional federativa. Diante do esgotamento da via dialógica ordinária pelas sucessivas rejeições injustificadas, a intervenção integradora mediada pelo tempo atua como o único mecanismo capaz de impedir o sacrifício do erário municipal, transformando a asfixia cronológica em um espaço de responsabilidade política compartilhada e assegurando a supremacia concreta da ordem constitucional violada.

**4. Pelo exposto, a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** manifesta-se pela



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

**PARCIAL PROCEDÊNCIA** da presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão legislativa, propugnando a adoção das seguintes providências e comandos resolutivos:

**a) a rejeição** da prefacial de inépcia da petição inicial arguida pela Procuradoria-Geral do Estado, bem como o **indeferimento** do pleito de dilação probatória formulado pelo Município autor, nos termos da fundamentação expressa constante dos itens 2.1 e 2.2 deste parecer;

**b) a declaração de inconstitucionalidade por omissão parcial qualificada** do Município de Pinheiro Machado, reconhecendo-se a mora e a recalcitrância de sua Câmara Municipal de Vereadores no cumprimento do dever constitucional, cogente e vinculado, de adequação do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) local às balizas impositivas do artigo 40, *caput*, da Constituição Federal e ao prazo estabelecido pelo artigo 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional nº 136, de 09 de setembro de 2025;

**c) o indeferimento** do pedido formulado pelo proponente de aplicação provisória e precária das regras constantes do Projeto de Lei Complementar nº 07/2025, em estrita observância ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes (artigo 2º da Carta Federal e artigo 10 da Carta Estadual) e aos limites funcionais da jurisdição integrativa;

**d) a fixação do prazo de 180 (cento e oitenta) dias** para que os Poderes Executivo e Legislativo do Município de Pinheiro Machado, em regime de cooperação institucional, editem e



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

promulguem a norma local de reforma previdenciária de trato obrigatório, adotando-se formalmente a engenharia de eficácia chancelada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo no julgamento paradigmático da **Direta de Inconstitucionalidade nº 2160086-71.2024.8.26.0000 (Caso Altinópolis)**;

**e) a cominação de advertência indutiva** no corpo do acórdão no sentido de que o transcurso *in albis* do interregno assinalado de 180 dias, sem a devida colmatação da lacuna pelo Parlamento local, autorizará este colendo Órgão Especial a adotar providências integrativas e coercitivas subsequentes mais drásticas, inclusive com a possibilidade de aplicação *in totum* das regras gerais da União para resguardar a regularidade fiscal do ente público e a subsistência do fundo protetivo dos servidores contra a insolvência.

Porto Alegre, 9 de junho de 2026.

**JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,**

Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos<sup>12</sup>.

RCA

---

<sup>12</sup> Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ  
SUBJUR Nº 245/2026