



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

**PROCESSO Nº 5091092-56.2026.8.21.7000/RS - TRIBUNAL  
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE  
TRANSPORTE DE VALORES (ABTV)

REQUERIDOS: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE  
DO SUL e ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATORA: DESEMBARGADORA VIVIAN CRISTINA  
ANGONESE SPENGLER**

---

**PARECER**

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.*** Estado do Rio Grande do Sul. Lei Estadual nº 16.328/2025, alterada pela Lei Estadual nº 16.384/2025, que ‘institui a reserva de vagas, em percentual de no mínimo 20% (vinte por cento), nas empresas da área de segurança, vigilância e transportes de valores, para vigilantes do sexo feminino, nas contratações que especifica’. **1. Mérito. 1.1. Constitucionalidade formal orgânica. 1.1.1. Artigos 1º e 2º. Alegação de invasão da competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal). Inocorrência. Exercício legítimo da competência suplementar estadual na**



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

*utilização do poder de compra como indutor de políticas públicas. Compatibilidade com o artigo 25, § 9º, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021. 1.1.2. Alegação de invasão da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal). Inocorrência. Diploma que não regula a atividade técnica de segurança privada, limitando-se a qualificar a força de trabalho terceirizada em contratos administrativos locais. Precedente do STF (ARE 1.342.558/GO). 1.2. Constitucionalidade formal subjetiva. Artigo 3º. Alegação de vício de iniciativa. Inocorrência. Norma de origem parlamentar que não cria órgãos ou altera a estruturação administrativa, limitando-se a prever dever de fiscalização já inerente à gestão de contratos. Aplicação do Tema 917 da Repercussão Geral do STF. 1.3. Constitucionalidade material. Artigo 1º, caput e parágrafo único. Alegação de ofensa à proporcionalidade, imposição de ônus impossível e insegurança jurídica. Inocorrência. Ação afirmativa respaldada no dever de promoção da igualdade material (artigo 3º, inciso IV, da Constituição Federal). Cláusula de exceção que transmuda a cota de resultado estanque para um autêntico dever de diligência. Inaplicabilidade da ratio decidendi da ADI 7.693/DF ante a natureza estritamente sociocultural (e não biológica ou legal) da barreira de inserção combatida. Validade do uso de conceito jurídico indeterminado. 1.4. Interpretação conforme a Constituição. Parágrafo único do artigo 1º. Necessidade de fixação hermenêutica do alcance da norma. Vedação de inabilitações, rescisões ou sanções automáticas, resguardando a empresa que comprove, mediante critérios documentados,*



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

*esforços idôneos e objetivos de recrutamento da mão de obra feminina na atividade-fim. PARECER PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE VALORES (ABTV)**, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 16.328/2025 (com redação dada pela Lei nº 16.384/2025), do Estado do Rio Grande do Sul, que estabelece a obrigatoriedade de reserva de percentual mínimo de 20% (vinte por cento) de trabalhadoras do sexo feminino para a contratação de serviços de segurança, vigilância e transporte de valores por órgãos da Administração Pública Direta e Indireta estadual, por violação aos artigos 1º, 3º, inciso IV, 5º, *caput* e inciso I, LIV, 7º, inciso XXX, 22, incisos XI e XXVII, 37, *caput* e inciso XXI, 170, *caput*, inciso IV e parágrafo único, todos da Constituição Federal, e aos artigos 1º, 19, *caput* e inciso V, 60, inciso II, alínea “d”, 157, inciso V, e 158 da Constituição Estadual.

Inicialmente, a requerente sustentou sua legitimidade ativa e pertinência temática, qualificando-se como entidade de classe de âmbito nacional representativa do setor de transporte e guarda de valores, com amparo no artigo 95, § 1º, inciso VII, da Constituição Estadual. No mérito, relatou que a norma impugnada, embora possua



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

objetivo nobre de equidade de gênero, impõe um contorno normativo materialmente impossível de ser cumprido, ante o baixíssimo quantitativo de mulheres habilitadas e capacitadas para a atividade-fim de vigilância armada e transporte de valores (cerca de 0,9% no estado). Apontou, em suma, as seguintes inconstitucionalidades: a) inconstitucionalidade formal por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal) e sobre normas gerais de licitação e contratos (artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal), ao criar condição autônoma de habilitação e execução contratual; b) vício de iniciativa parlamentar, por versar sobre estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública, matéria reservada à iniciativa privativa do Governador do Estado (artigo 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual); c) inconstitucionalidade material por ofensa aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, ao instituir cota imediata desvinculada da oferta real de mão de obra e dos fluxos federais de capacitação profissional; d) afronta aos princípios da isonomia, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa nas contratações públicas, ao criar barreira artificial ao mercado; e) violação à segurança jurídica e legalidade, ante a vagueza do parágrafo único do art. 1º, que não define critérios objetivos para a verificação da insuficiência de trabalhadoras capacitadas. Discorreu sobre a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, este último evidenciado pelo risco de inabilitações sumárias e descontinuidade de serviço essencial. Postulou



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

a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da lei ou de sua exigibilidade como condição de contratar e, ao final, a procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade da integralidade da Lei Estadual nº 16.328/2025 ou, sucessivamente, a nulidade parcial sem redução de texto para fixar interpretação conforme (Petição inicial e documentos que a instruem no Evento 1).

A proponente procedeu ao recolhimento das custas iniciais (Evento 3).

O pedido liminar foi indeferido (Evento 10).

A Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, devidamente notificada, prestou informações. Inicialmente, historiou a regular tramitação do processo legislativo que culminou na Lei Estadual nº 16.328/2025, ressaltando que o projeto foi amplamente debatido e aprovado pelo Plenário com expressiva maioria. Defendeu a legitimidade democrática da norma, pontuando que a proposta original foi complementada por projeto de iniciativa do Poder Executivo, o qual introduziu a cláusula de flexibilização constante no parágrafo único do artigo 1º. No plano da constitucionalidade formal, afastou as teses de usurpação de competência da União, asseverando que a lei não regula a atividade de transporte ou segurança privada, mas estabelece diretriz de política pública restrita ao âmbito das contratações administrativas estaduais. Refutou a ocorrência de vício de iniciativa, argumentando que a norma não reorganiza a Administração Pública ou altera atribuições de órgãos, limitando-se a fixar parâmetros



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

impessoais para editais e contratos. Quanto ao mérito, rechaçou a alegação de imposição impossível, destacando a distinção fundamental em relação à ADI 7693/DF pela existência de exceção legal expressa que autoriza o preenchimento das vagas por homens na ausência comprovada de mulheres capacitadas. Sustentou a plena fundamentação constitucional da política afirmativa, calcada no dever estatal de promover a igualdade material e superar desigualdades estruturais de gênero em setores historicamente masculinizados. Defendeu que o percentual de 20% respeita a margem de conformação do legislador e que o uso de conceitos jurídicos indeterminados é compatível com o ordenamento, cabendo à Administração sua correta motivação no caso concreto. Por fim, aduziu que a contratação pública é instrumento legítimo de indução social e requereu a improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Evento 22).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual. Inicialmente, contextualizou a Lei Estadual nº 16.328/2025 (alterada pela Lei nº 16.384/2025) como um instrumento legítimo de ação afirmativa, destinado a fomentar a igualdade material de gênero em um setor do mercado de trabalho historicamente marcado pela predominância masculina. Afastou a tese de inconstitucionalidade formal por usurpação de competência da União, asseverando que o Estado possui competência suplementar para estabelecer condições específicas em seus próprios contratos administrativos, adaptando-os a



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

objetivos de políticas públicas locais e à função social da licitação. Sustentou que a norma não regula o direito do trabalho ou a atividade técnica de transporte, mas utiliza o poder de compra estatal como indutor de comportamento social, incidindo apenas sobre a composição da força de trabalho alocada aos serviços contratados. No mérito, rechaçou a alegação de vício de iniciativa, amparando-se no Tema 917 da Repercussão Geral do STF, visto que a lei não altera a estrutura de órgãos públicos nem o regime jurídico de servidores. Rebateu a pecha de imposição impossível, argumentando que a cláusula de exceção constante no parágrafo único do artigo 1º transformou a cota rígida em um dever de diligência, de modo que a empresa que demonstrar esforços documentados para a contratação, sem sucesso por escassez de mercado, não sofrerá sanções. Estabeleceu distinção necessária com o precedente da ADI 7.693/DF, pontuando que, diversamente daquela ação, não existem barreiras legais ou biológicas que impeçam mulheres de exercer a função de vigilante, mas apenas barreiras sociais que a lei visa combater. Defendeu que o uso do conceito jurídico indeterminado “número suficiente” é técnica legislativa legítima, a ser concretizada pela Administração mediante critérios de razoabilidade e motivação no caso concreto. Por fim, pugnou pela total improcedência da ação (Eventos 23 e 24).

O Governador do Estado ratificou as informações prestadas pela Procuradoria-Geral do Estado (Evento 25).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.



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

É o relatório.

**2. Cuida-se de examinar a constitucionalidade da Lei Estadual nº 16.328/2025, com redação dada pela Lei 16.384/2025, que assim dispõe:**

***LEI Nº 16.328, DE 8 DE AGOSTO DE 2025..***

*Institui a reserva de vagas, em percentual de no mínimo 20% (vinte por cento), nas empresas da área de segurança, vigilância e transportes de valores, para vigilantes do sexo feminino, nas contratações que especifica e dá outras providências.*

*(...)*

***Art. 1º Fica estabelecido que as empresas prestadoras de serviços nas áreas de segurança e vigilância, bem como na de transportes de valores, contratadas por órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Direta e Indireta dos Poderes do Estado do Rio Grande do Sul, deverão exigir um percentual mínimo de 20% (vinte por cento) de trabalhadores do sexo feminino para contratação de segurança, vigilantes e transporte de valores.***

*Parágrafo único. Em não havendo trabalhadoras do sexo feminino devidamente capacitadas em número suficiente para o preenchimento das vagas reservadas, estas poderão ser ocupadas pelos demais candidatos do sexo masculino (redação dada pela Lei Estadual nº 16.384/2025)*

***Art. 2º A exigência a que se refere o art. 1.º incidirá sobre as novas contratações e renovações de contratos, devendo constar expressamente nos editais de licitação para a contratação de empresas prestadoras de serviços de vigilância e segurança, qualquer que seja a modalidade adotada.***

*Parágrafo único. Aplica-se a reserva ora prevista, inclusive, em casos de dispensa e/ou inexigibilidade de licitação.*

***Art. 3º Caberá aos executores dos contratos a verificação do cumprimento da presente Lei.***



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

*Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

3. A requerente alega que a norma estadual padeceria de inconstitucionalidades formais orgânicas (por invadir a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte e sobre normas gerais de licitação e contratos - artigo 22, incisos XI e XXVII, da Constituição Federal), formal subjetiva (por tratar da estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública estadual, matéria de iniciativa privativa do Governador - artigo 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual), e materiais (por impor ônus desproporcional e faticamente impossível, ofender a competitividade e a livre iniciativa, e valer-se de conceito jurídico indeterminado gerador de insegurança jurídica).

Examina-se, por partes.

#### **4. Das alegadas inconstitucionalidades formais orgânicas:**

Em linhas gerais, pode-se dizer que a Constituição Federal contempla uma complexa engenharia de partilha de competências, assentada no princípio da predominância do interesse. Se, de um lado, reservou-se à União a edição de diretrizes nacionais e normas gerais de uniformização obrigatória (artigo 22 e artigo 24, § 1º, da Constituição Federal), de outro, garantiu-se aos Estados-membros a



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

competência residual (artigo 25, § 1º, da Constituição Federal) e a competência suplementar para adequar as normas gerais às suas peculiaridades regionais.

No âmbito da atuação contratual do Estado, essa autonomia assume especial relevo. A Administração Pública contemporânea não atua apenas como consumidora de bens e serviços, mas exerce o seu poder de compra como legítimo instrumento de indução de políticas públicas e de desenvolvimento social, desde que respeitadas as balizas gerais fixadas pela União.

Estabelecidas essas premissas, passa-se à especificidade dos vícios formais apontados.

#### **4.1. Violação à competência privativa da União para editar normas gerais sobre licitação (artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal):**

O artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal<sup>1</sup>, prevê competir privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais.

---

<sup>1</sup> Art. 22. *Compete privativamente à União legislar sobre:*  
(...)

*XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*



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

Ocorre que a exigência de cota de gênero estabelecida na Lei Estadual nº 16.328/2025 não ostenta a natureza de “norma geral” de licitação. O legislador estadual não criou uma nova modalidade licitatória, não alterou os critérios legais de julgamento das propostas e, sobretudo, não instituiu um requisito autônomo de habilitação (o que, de fato, restringiria o caráter competitivo do certame na sua origem).

A norma estadual institui, em verdade, uma diretriz material de execução contratual, aplicável exclusivamente àquelas empresas que, de forma voluntária, decidam firmar vínculos com a Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul. O Estado, no legítimo exercício de sua autonomia administrativa e financeira, autolimitou-se, definindo os contornos qualitativos da força de trabalho que deseja ver empregada na prestação dos serviços que remunera.

Impende destacar que a própria norma geral federal corrobora essa margem de conformação local. A Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal nº 14.133/2021) consagrou expressamente a função social da contratação pública, autorizando a exigência de ações afirmativas na execução dos contratos contínuos. É o que preceitua o seu artigo 25, § 9º, inciso I:

*Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.  
(...)*



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

§ 9º O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por:

I - mulheres vítimas de violência doméstica; (Vide Decreto nº 11.430, de 2023) Vigência

Embora a lei federal mencione grupos específicos, o permissivo evidencia que a definição da composição da força de trabalho terceirizada não é matéria encapsulada na “norma geral” de licitação de competência exclusiva da União, mas um espaço de conformação legítimo do ente contratante.

Ao estabelecer o percentual mínimo de 20% de mulheres para os contratos de segurança e transporte de valores, o Estado do Rio Grande do Sul apenas suplementou a norma geral, preenchendo-a com uma política pública consentânea com os imperativos constitucionais de igualdade material (artigo 3º, inciso IV, da Constituição Federal<sup>2</sup>). Não há, portanto, usurpação da competência prevista no artigo 22, inciso XXVII, da Carta Magna.

#### **4.2. Violação à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal):**

Sustenta a proponente que, por incidir sobre empresas de transporte de valores, a lei estadual invadiria a competência privativa da

---

<sup>2</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.



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

União para legislar sobre a matéria e sobre a segurança privada (Lei Federal nº 14.967/2024).

Sem razão, contudo.

A inconstitucionalidade formal por usurpação de competência pressupõe que a norma local discipline o núcleo técnico ou regulatório da atividade protegida pela reserva federal.

A Lei Estadual nº 16.328/2025 não regula o trânsito, não impõe regras sobre a blindagem dos veículos, não interfere no credenciamento das empresas perante a Polícia Federal, não legisla sobre o porte de armas de fogo e tampouco cria condicionantes para o livre exercício da atividade econômica de transporte de valores pelas empresas privadas no mercado em geral.

A incidência do diploma estadual é estritamente intra-administrativa e contratual. Ele não dita como o transporte de valores deve ser operado no Estado do Rio Grande do Sul, mas apenas qualifica a mão de obra exigida nas avenças em que o próprio Estado figura como tomador do serviço. Trata-se, repita-se, do exercício da competência administrativa estadual sobre os seus próprios contratos, e não do exercício de poder de polícia sobre a atividade econômica de transporte.

Dessa forma, afasta-se também a alegada inconstitucionalidade formal por ofensa ao artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Art. 22. *Compete privativamente à União legislar sobre:*



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

### **4.3. O endosso do Supremo Tribunal Federal: a competência estadual para instituir reservas de vagas em contratos administrativos:**

A higidez da tese ora defendida - qual seja, a de que o Estado-membro possui competência para instituir cotas de emprego em seus próprios contratos administrativos sem que isso configure usurpação da competência privativa da União sobre licitações ou direito do trabalho - encontra respaldo direto e recente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Ao apreciar caso idêntico envolvendo a Lei nº 20.190/2018 do Estado de Goiás, que instituiu a reserva de 5% das vagas em empresas prestadoras de serviços ao Estado para mulheres vítimas de violência doméstica, o Supremo Tribunal Federal, nos autos do Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.342.558/GO, de relatoria do Ministro Edson Fachin<sup>4</sup>, reformou acórdão do Tribunal de Justiça goiano que havia declarado a inconstitucionalidade formal da norma.

---

(...)

*XI - trânsito e transporte;*

<sup>4</sup> ARE 1342558 / GO - GOIÁS

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO

Relator(a): Min. EDSON FACHIN

Julgamento: 06/12/2021

Publicação: 07/01/2022

Publicação

PROCESSO ELETRÔNICO DJe-249 DIVULG 17/12/2021 PUBLIC 07/01/2022

Partes (4)



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

Na referida decisão, o Ministro Relator assentou que a fixação de reserva de vagas de emprego em contratos administrativos estaduais é medida consentânea com o federalismo cooperativo e com o princípio da subsidiariedade, não consubstanciando usurpação da competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação. A Suprema Corte firmou o entendimento de que a atuação legislativa estadual, nesses casos, concretiza comandos constitucionais voltados à promoção da igualdade material e à proteção do mercado de trabalho da mulher (artigo 7º, inciso XX, da Constituição Federal<sup>5</sup>), afastando expressamente o vício formal orgânico.

Conforme destacou o Ministro Edson Fachin na referida decisão, ao construir uma rede interligada de competências, o Estado obriga-se a exercê-las em proveito do alcance do bem comum e da satisfação dos direitos fundamentais. Observou-se, ainda, que o ato normativo goiano não usurpou a competência da União para legislar sobre normas gerais, tendo em vista que a atuação legislativa estadual se deu de forma consentânea com a ordem jurídica constitucional.

Portanto, apoiando-se na inteligência da Suprema Corte em caso análogo, resta sepultada a alegação da proponente de que o Estado do Rio Grande do Sul teria exorbitado de sua competência legislativa ao editar a norma impugnada.

---

<sup>5</sup> Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;



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

## **5. Da alegada inconstitucionalidade formal subjetiva.**

### **Vício de iniciativa (artigo 3º da Lei Estadual nº 16.328/2025):**

Argumenta a proponente que a Lei Estadual nº 16.328/2025, de origem parlamentar, padeceria de vício formal subjetivo, porquanto o seu artigo 3º impõe comandos típicos de gestão aos executores de contratos administrativos. Sustenta que a norma versaria sobre a estruturação e as atribuições de órgãos da Administração Pública, matéria de iniciativa privativa do Governador do Estado, a teor do artigo 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual<sup>6</sup>.

A tese, contudo, não se sustenta.

As hipóteses de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo são de interpretação estrita, por representarem uma exceção à regra geral da iniciativa concorrente. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que leis de iniciativa parlamentar não são inconstitucionais pelo simples fato de imporem deveres à Administração, desde que não tratem da estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores

---

<sup>6</sup> Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...].

II - disponham sobre:

[...].

d) criação, **estruturação e atribuições** das Secretarias e órgãos da administração pública.



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

públicos. Essa é a *ratio decidendi* fixada no Tema 917 da Repercussão Geral do Pretório Excelso<sup>7</sup>.

O artigo 3º da lei estadual impugnada estabelece, tão somente, que “caberá aos executores dos contratos a verificação do cumprimento da presente Lei”. Ora, não há criação de nenhum órgão público, não há reestruturação administrativa e nem a criação de uma atribuição inédita. A fiscalização da execução contratual já é uma atividade inerente e obrigatória de todo gestor de contrato público, expressamente determinada pela legislação de regência (artigo 117 da Lei Federal nº 14.133/2021<sup>8</sup>).

---

<sup>7</sup> **Tema 917**

*Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal).*

<sup>8</sup> *Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por **1** (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.*

*§ 1º O fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.*

*§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.*

*§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.*

*§ 4º Na hipótese da contratação de terceiros prevista no **caput** deste artigo, deverão ser observadas as seguintes regras:*

*I - a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato;*

*II - a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.*



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

A norma gaúcha apenas explicita um dever de fiscalização preexistente, direcionando-o para a verificação da cota de gênero. Não havendo qualquer ingerência indevida na organização administrativa do Poder Executivo, afasta-se a alegação de vício de iniciativa.

## **6. Das alegadas inconstitucionalidades materiais.**

A proponente concentra grande parte de sua argumentação na suposta impossibilidade material de cumprimento da lei. Alega ofensa à razoabilidade, à proporcionalidade e à isonomia, aduzindo que o setor conta com menos de 1% de mulheres vigilantes na atividade-fim. Afirma que a cota operaria como uma barreira restritiva e sancionatória, valendo-se, para tanto, do precedente firmado na ADI 7.693/DF e criticando a vagueza da expressão “número suficiente” prevista no parágrafo único do artigo 1º.

A análise detida do diploma, todavia, revela a higidez material da política pública.

### **6.1. Proporcionalidade, razoabilidade e a natureza da ação afirmativa como dever de diligência:**

A Constituição Federal repudia a igualdade meramente formal e impõe ao Estado o dever de atuar positivamente para corrigir desigualdades estruturais (artigo 3º, inciso IV, da Constituição Federal). As ações afirmativas são instrumentos constitucionalmente validados



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

para fomentar a inserção de grupos historicamente marginalizados, sobretudo no mercado de trabalho.

Nesse viés, o argumento de que a lei impõe uma obrigação de “cumprimento impossível” é neutralizado pela própria inteligência do legislador estadual. Ciente da realidade fática do setor, o Estado editou a Lei nº 16.384/2025, acrescentando um parágrafo único ao artigo 1º da norma original, com a seguinte redação: *Em não havendo trabalhadoras do sexo feminino devidamente capacitadas em número suficiente para o preenchimento das vagas reservadas, estas poderão ser ocupadas pelos demais candidatos do sexo masculino.*

A referida cláusula de exceção é a delimitação que confere proporcionalidade à lei. Ela transforma o que seria uma meta inflexível e cega (obrigação de resultado) em um autêntico dever de meio (dever de diligência). Não se exige da empresa contratada o resultado faticamente inalcançável da noite para o dia, mas sim o esforço diligente e comprovado na busca pela contratação de mulheres. Havendo escassez no mercado, a empresa não será penalizada ou inabilitada; as vagas serão licitamente preenchidas por homens. Portanto, inexistente ofensa à proporcionalidade.

## **6.2. A distinção necessária (*distinguishing*) em relação à ADI 7.693/DF:**

A proponente invoca o voto do Ministro Gilmar Mendes na ADI 7.693/DF, que afastou a aplicação de cotas de pessoas com



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

deficiência e jovens aprendizes da atividade finalística de transporte de valores.

A analogia, entretanto, é estruturalmente incorreta. Na ADI 7.693/DF, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de barreiras legais e biológicas objetivas. O exercício da atividade de vigilante de carro-forte exige o porte de armas, cuja idade mínima legal obsta a inserção de aprendizes. Da mesma forma, as rigorosas exigências de aptidão física para o manuseio de armamento pesado em situação de risco extremo criam incompatibilidades fáticas intransponíveis para determinadas deficiências.

No presente caso, referente à cota de gênero, a barreira é de natureza radicalmente distinta. Não há qualquer impedimento legal, biológico ou ontológico para que uma mulher exerça a função de vigilante armada em transporte de valores. A barreira, aqui, é puramente sociocultural e histórica. É exatamente contra essa discriminação estrutural que a ação afirmativa se insurge. Utilizar uma barreira cultural como argumento jurídico para invalidar uma cota afirmativa significa retroalimentar a própria discriminação que o ordenamento constitucional exige que seja superada.

### **6.3. A validade do conceito jurídico indeterminado e a segurança jurídica:**

Por derradeiro, não prospera a tese de que a expressão “devidamente capacitadas em número suficiente” seria



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

inconstitucionalmente vaga. O emprego de conceitos jurídicos indeterminados é técnica legislativa legítima, essencial para conferir à norma a maleabilidade necessária diante da complexidade da realidade social.

Caberá à Administração Pública preencher tal conceito no momento da fiscalização do contrato, exigindo das empresas a demonstração mínima de diligência (como a comprovação de publicação de vagas, contato com escolas de formação e sindicatos). A eventual abusividade por parte do administrador em casos isolados sujeita-se ao controle corriqueiro de legalidade e razoabilidade, não configurando vício genético que justifique a declaração de inconstitucionalidade abstrata da lei.

#### **7. Da conclusão e do pedido subsidiário de interpretação conforme a Constituição:**

Como demonstrado ao longo deste parecer, a Lei Estadual nº 16.328/2025, com a redação conferida pela Lei nº 16.384/2025, não padece de inconstitucionalidade formal ou material que autorize a decretação de sua nulidade. A norma veicula legítima política afirmativa de equidade de gênero, editada no exercício regular da competência suplementar do Estado sobre seus próprios contratos administrativos.

Contudo, a fim de escoimar qualquer interpretação administrativa isolada que possa converter a ação afirmativa em uma



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

sanção desproporcional ou em barreira irrazoável à contratação pública, revela-se pertinente o acolhimento do pedido subsidiário formulado pela proponente.

A técnica da interpretação conforme a Constituição atua, neste caso, para fixar o sentido exato e os limites de aplicação do parágrafo único do artigo 1º da lei impugnada. É imperioso assentar, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, que a expressão “em não havendo trabalhadoras do sexo feminino devidamente capacitadas em número suficiente” consagra uma obrigação de meio (dever de diligência), e não uma obrigação de resultado estanque.

Assim, impõe-se a interpretação de que a Administração Pública estadual está vedada de aplicar sanções contratuais, inabilitar sumariamente licitantes ou rescindir contratos com fundamento exclusivo no não atingimento do percentual de 20%, desde que a empresa contratada comprove, mediante critérios objetivos e documentados, ter envidado esforços idôneos (tais como publicação de vagas, expedição de ofícios a sindicatos e centros de formação regionais) para o recrutamento da mão de obra feminina.

Com essa modelagem, o Tribunal garante a plena validade da política pública almejada pelo legislador, mas blinda a Administração e as empresas de transporte de valores contra a insegurança jurídica e a inviabilidade prática apontadas na exordial.



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

**8. Pelo exposto,** manifesta-se a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** pela **parcial procedência** da ação de declaração de inconstitucionalidade, **julgando-se improcedente o pedido principal de declaração de inconstitucionalidade e acolhendo-se o pedido subsidiário**, a fim de que seja conferida interpretação conforme a Constituição ao parágrafo único do artigo 1º da Lei Estadual nº 16.328/2025, estabelecendo-se que a reserva de vagas nele disposta consubstancia dever de diligência, sendo vedada a inabilitação ou a sanção automática da empresa licitante ou contratada que comprovar documentalmente a adoção de medidas objetivas e idôneas para o recrutamento da mão de obra feminina na atividade-fim, afastando-se, neste caso, a exclusão do certame ou a penalização contratual.

Porto Alegre, 6 de maio de 2026.

**JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,**  
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos<sup>9</sup>.

ACQA

---

<sup>9</sup> Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ