



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

**PROCESSO Nº 5132806-93.2026.8.21.7000/RS - TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: SINDICATO DAS EMPRESAS DE SEGURANÇA E
VIGILÂNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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. *Lei Estadual nº 16.328/2025 e Lei Estadual nº 16.384/2025. Conexão com a ADI nº 5091092-56.2026.8.21.7000/RS. Julgamento conjunto. 1. Mérito. 1.1. Constitucionalidade formal orgânica. Alegação de invasão da competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação (art. 22, XXVII, CF) e trânsito/transporte (art. 22, XI, CF). Inocorrência. Exercício legítimo da competência suplementar estadual na utilização do poder de compra como indutor de políticas públicas. 1.2. Alegação de invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho (art. 22, I, CF). Inocorrência.*



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

Norma que não disciplina o vínculo empregatício, mas estabelece diretriz de execução em contratos administrativos. 1.3. Constitucionalidade formal subjetiva. Inexistência de vício de iniciativa. Aplicação do Tema 917 da Repercussão Geral do STF. 1.4. Constitucionalidade material. Alegada ofensa à isonomia, à livre iniciativa (art. 170, CF) e dispositivos da Constituição Estadual (arts. 1º, 19 e 52). Inocorrência. Política afirmativa calcada em diagnóstico fático de sub-representação feminina no setor de segurança privada. 1.5. Princípio da Proporcionalidade. Cláusula de exceção (art. 1º, parágrafo único) que transmuda a cota de resultado estanque para um autêntico dever de diligência. 1.6. 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, 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 pelo **SINDICATO DAS EMPRESAS DE SEGURANÇA E VIGILÂNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (SINDESP)**, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 16.328/2025 (com redação dada pela Lei Estadual 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



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

contratação de segurança, vigilantes e transporte de valores por órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Direta e Indireta do Estado, por violação aos artigos 1º, 5º, caput e inciso LIV, 18, 22, incisos I e XXVII, 37, inciso XXI, 60, § 4º, e 170, caput e parágrafo único, todos da Constituição Federal, e aos artigos 1º, 19 e 52 da Constituição Estadual.

Inicialmente, a requerente sustentou sua legitimidade ativa e pertinência temática, qualificando-se como entidade sindical de classe de âmbito estadual representativa das empresas de segurança e vigilância, com amparo no artigo 95, § 1º, inciso VII, da Constituição Estadual. No mérito, relatou que a norma impugnada criou obrigação materialmente impossível de ser cumprida, embasando-se em dados do Departamento de Polícia Federal que demonstram que apenas 17,29% dos profissionais habilitados para a atividade-fim no estado são mulheres. Apontou, em suma, as seguintes inconstitucionalidades: a) inconstitucionalidade formal por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho (artigo 22, inciso I, da Constituição Federal) e sobre normas gerais de licitação e contratos (artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal), instituindo condição autônoma restritiva; b) afronta ao princípio da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica (artigo 170, caput e parágrafo único, da Constituição Federal), ao impor limitação desprovida de embasamento em lei federal; c) inconstitucionalidade material por violação ao devido processo legal substantivo, à razoabilidade e à



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

proporcionalidade (artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal), haja vista a ineficácia e a inexequibilidade da política de cotas diante da escassez fática de mão de obra feminina; d) afronta ao princípio da isonomia (artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal), por estabelecer limitação e discriminação setorial arbitrárias exclusivamente às prestadoras de serviço de segurança; e e) ofensa ao Princípio Federativo e aos primados da estrita legalidade e do respeito à repartição de competências (artigos 1º, 19 e 52 da Constituição Estadual). Discorreu sobre a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, este último evidenciado pela imediata impossibilidade de as empresas participarem de processos licitatórios e de renovarem contratos sob risco de multas, rescisões e impedimentos. Postulou a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos da lei e, ao final, a procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade da integralidade da Lei Estadual nº 16.328/2025 (Petição inicial e documentos que a instruem no Evento 1).

O feito, inicialmente, foi distribuído à Desembargadora Matilde Chabar Maia, que determinou a notificação do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, antes de proceder à análise da medida liminar (Evento 5).

A Mesa da Assembleia Legislativa, em manifestação, suscitou prefacial de conexão, sob o entendimento de existir *identidade do objeto normativo entre esta ADI nº 5132806-93.2026.8.21.7000 e a ADI nº 5091092-56.2026.8.21.7000*. Argumentou, ademais, *que o*



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

pedido liminar não ultrapassa o plano das alegações genéricas, desprovidas de demonstração empírica ou normativa de lesão grave ou irreversível à ordem constitucional, revelando-se, assim, insuficiente para afastar a regra geral de deferimento apenas após o contraditório qualificado e o amadurecimento da controvérsia. Ressaltou que no processo anterior (ADI nº 5091092-56.2026.8.21.7000) a medida cautelar foi indeferida, transcrevendo a decisão monocrática correlata (Evento 9).

A Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transporte de Valores - FENAVIST peticionou, postulando sua habilitação, na condição de *amicus curiae* (Evento 12).

A Desembargadora Matilde Chabar Maia, então relatora, reconheceu a conexão, determinando *a reunião desta Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5132806-93.2026.8.21.7000 à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5091092-56.2026.8.21.7000, de relatoria da e. Des.ª Vivian Cristina Angonese Spengler* (Evento 13).

Redistribuídos os autos para a relatoria da Desembargadora Vivian Cristina Angonese Spengler, esta indeferiu o pedido liminar e determinou a intimação da FENAVIST para acostar seu Estatuto Social (Evento 18).

A FENAVIST acostou o Estatuto Social, conforme determinado (Evento 30).

A Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, devidamente notificada, prestou informações.



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

Inicialmente, historiou a regular tramitação do processo legislativo que culminou na Lei Estadual nº 16.328/2025 (oriunda do Projeto de Lei nº 524/2019), ressaltando que o projeto foi amplamente debatido e aprovado pelo Plenário com expressiva maioria de votos. Defendeu a legitimidade democrática da norma, pontuando que a proposta original foi complementada pelo Projeto de Lei nº 385/2025, de iniciativa do Poder Executivo e aprovado por unanimidade, 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 econômica de transporte ou segurança privada, mas estabelece diretriz de política pública e de autolimitação do Estado restrita ao âmbito de suas próprias contratações administrativas. Refutou a ocorrência de vício de iniciativa, argumentando que a norma não reorganiza a Administração Pública, não cria órgãos nem altera atribuições, limitando-se a fixar parâmetros normativos gerais e impessoais aplicáveis às licitações e contratos. Quanto ao mérito, rechaçou a alegação de imposição impossível, destacando a distinção fundamental em relação à ADI 7693/DF ante a existência de exceção legal expressa que autoriza o preenchimento das vagas por homens na ausência comprovada de mulheres capacitadas em número suficiente. Sustentou a plena fundamentação constitucional da política afirmativa, calcada no dever estatal de atuar positivamente para promover a igualdade material e superar desigualdades estruturais de gênero em um setor



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

historicamente masculinizado. Defendeu que o percentual de 20% não é arbitrário e respeita a margem de conformação do legislador estadual, bem como argumentou que o uso de conceitos jurídicos indeterminados (como “número suficiente”) é compatível com o ordenamento constitucional, cabendo à Administração sua concretização e motivação no caso concreto. Por fim, aduziu que a contratação pública é reconhecida como instrumento legítimo de indução social e requereu a total improcedência do pedido veiculado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (Evento 33).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual e 262, § 2º, do Regimento Interno do TJRS. Inicialmente, contextualizou a Lei Estadual nº 16.328/2025 (alterada pela Lei nº 16.384/2025) como uma diretriz de política pública afirmativa, destinada a promover a igualdade material de gênero no âmbito das contratações públicas estaduais, inserida no setor de segurança privada marcado por histórica sub-representação feminina. Afastou a tese de inconstitucionalidade formal por usurpação de competência da União, asseverando que o Estado exerce sua autonomia contratual e competência suplementar para estabelecer condições em seus próprios contratos administrativos. Sustentou que a norma não regula o direito do trabalho, regras gerais de licitação ou a atividade técnica de transporte, mas utiliza o poder de compra estatal para exigir cota de composição da força de trabalho alocada à execução do serviço



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

contratado. No mérito, rechaçou a alegação de violação ao devido processo legal substantivo, à razoabilidade e à proporcionalidade, argumentando que a cláusula de exceção constante no parágrafo único do artigo 1º afasta a exigência incondicionada, garantindo a continuidade do serviço caso inexista número suficiente de trabalhadoras capacitadas, afastando assim o risco de inexecuibilidade da obrigação. Rebateu a pecha de violação à isonomia e à livre iniciativa, justificando a imposição de cota no setor de vigilância ante a constatada exclusão feminina na área, sem impedir o exercício livre da atividade econômica por empresas que não contratem com a Administração Pública. Defendeu a ausência de vício de iniciativa, por tratar-se a norma de diretriz geral não afeta à organização administrativa interna do Executivo. Argumentou que a indeterminação da expressão “número suficiente” se resolve na aplicação concreta da norma baseada nos dados objetivos da Polícia Federal. Por fim, pugnou pela total improcedência da ação ou, subsidiariamente, por interpretação conforme à Constituição para atrelar a insuficiência de mão de obra aos dados da referida autarquia federal (Evento 36).

O Governador do Estado ratificou as informações prestadas pela Procuradoria-Geral do Estado (Evento 37).

A FENAVIST apresentou suas contribuições para o deslinde da questão constitucional submetida à apreciação (Evento 40).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o relatório.



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

2. A Lei Estadual nº 16.328/2025, com redação dada pela Lei 16.384/2025, ora questionada, 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.*

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



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

3. Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Sindicato das Empresas de Segurança e Vigilância do Estado do Rio Grande do Sul - SINDESP, com objetivo de impugnar a Lei Estadual nº 16.328/2025, com a redação conferida pela Lei Estadual nº 16.384/2025, que estabelece reserva de vagas de 20% para mulheres em empresas de segurança e transporte de valores contratadas pelo Estado.

A matéria objeto desta ação foi recentemente submetida a este Órgão Especial, tendo sido objeto de parecer ministerial¹ nos autos da ADI nº 5091092-56.2026.8.21.7000/RS, cuja conexão com este feito foi reconhecida para fins de julgamento conjunto (Evento 13). A ementa do aludido parecer segue colacionada:

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 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).

¹ Cópia em anexo.



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

*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 inhabilitações, rescisões ou sanções automáticas, resguardando a empresa que comprove, mediante critérios documentados, esforços idôneos e objetivos de recrutamento da mão de obra feminina na atividade-fim. **PARECER PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

Em suma, o entendimento ministerial exarado no feito conexo exaure os pontos controvertidos quanto à conformidade constitucional da ação afirmativa em abstrato e afasta as inconstitucionalidades formais e materiais ali ventiladas.

O Ministério Público sustentou que a exigência de reserva de vagas, na moldura contratual administrativa, não invade a competência privativa da União para legislar sobre licitações e transporte, constituindo exercício legítimo da competência suplementar



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

estadual ao utilizar o poder de compra estatal como indutor de igualdade material.

Consignou-se que a cláusula de exceção (parágrafo único do artigo 1º) é o elemento garantidor da proporcionalidade da norma, ao transmutar a obrigação de resultado estanque em um dever de diligência, o que afasta a tese de inconstitucionalidade material por imposição impossível ou desarrazoada.

Por fim, opinou-se pela parcial procedência da ação, para conferir interpretação conforme à Constituição ao dispositivo, **fixando que a verificação da insuficiência de mão de obra deve ser aferida por critérios objetivos e documentados, vedando-se sanções automáticas à empresa que demonstrar esforços idôneos de recrutamento.**

3.1. Observa-se, contudo, que a presente demanda traz novas perspectivas argumentativas formuladas pelo SINDESP. Embora no parecer da ADI conexa já se tenha rechaçado as teses de usurpação de competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação (art. 22, XXVII, da Constituição Federal²) e sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da Constituição Federal³), a inicial desta ação inova ao

² 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)

³ 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

suscitar uma terceira vertente de inconstitucionalidade formal e novos tópicos materiais, a saber:

a) a tese de que a lei configura norma invasiva da competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho (art. 22, I, da Constituição Federal⁴), ao instituir cota assemelhada a regramentos da CLT;

b) o argumento de ofensa à isonomia sob a ótica de uma suposta discriminação setorial arbitrária que recairia exclusivamente sobre o ramo de segurança privada;

c) a alegação autônoma de afronta à livre iniciativa (art. 170, da Constituição Federal⁵); e

XI - trânsito e transporte;

⁴ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

⁵ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)



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

d) a invocação específica de violação a dispositivos da Constituição Estadual (arts. 1º, 19 e 52⁶).

Dessa forma, mantendo-se a premissa de constitucionalidade da política afirmativa já firmada nos autos conexos,

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

⁶ Art. 1.º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.

(...)

Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõem, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação, da transparência e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 79, de 23/07/20)

(...)

Art. 52. Compete à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 53, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais;

II - tributos do Estado, arrecadação e distribuição das rendas;

III - normas gerais sobre a alienação, cessão, permuta, arrendamento ou aquisição de bens públicos;

IV - fixação e modificação do efetivo da Brigada Militar;

IV - fixação e modificação do efetivo da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)

V - dívida pública estadual e meios de solvê-la;

VI - abertura e operações de crédito;

VII - planos e programas estaduais de desenvolvimento;

VIII - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas;

IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas;

X - transferência temporária da sede do Governo do Estado;

XI - criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios;

XII - instituição de região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões;

XIII - criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração do Estado;

XIV - matéria prevista no art. 24 da Constituição Federal.



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

a presente manifestação debruçar-se-á especificamente sobre o enfrentamento desses novos contornos argumentativos.

4. No que tange à tese de usurpação da competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho (artigo 22, inciso I, da Constituição Federal), cumpre, de início, rememorar as premissas atinentes ao pacto federativo já assentadas por este Órgão Ministerial nos autos conexos.

Conforme delineado no Parecer exarado na ADI nº 5091092-56.2026.8.21.7000/RS, conexa a este feito, 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, de outro, garantiu-se aos Estados-membros a competência residual e suplementar para adequar as regras às suas peculiaridades regionais.

Essa autonomia assume especial relevo no âmbito da atuação contratual, em que a Administração Pública contemporânea não atua apenas como consumidora, mas exerce o seu poder de compra como legítimo instrumento de indução de políticas públicas e de desenvolvimento social, desde que respeitadas as balizas fixadas pela União.

4.1. É sob essa ótica que a alegação do sindicato autor deve ser rechaçada. A premissa de que a exigência legal de contratação



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

de vigilantes do sexo feminino ostentaria a natureza de norma juslaboral, equiparando-se às cotas federais estabelecidas para aprendizes e pessoas com deficiência, incorre, *permissa venia*, em equívoco hermenêutico ao confundir a relação material de emprego com o vínculo contratual administrativo.

A Lei Estadual nº 16.328/2025 não disciplina qualquer aspecto atinente ao vínculo trabalhista em si - não legisla sobre salários, jornada, direitos, deveres ou condições de subordinação -, tampouco impõe uma obrigação genérica aplicável a todas as empresas de segurança privada em sua atuação no mercado. O comando normativo incide, estritamente, sobre a composição da força de trabalho daquelas empresas que, de forma voluntária, **optam por celebrar contratos com órgãos e entidades da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul.**

Trata-se, rigorosamente, de norma de Direito Administrativo que materializa uma autolimitação do Estado enquanto contratante. Ao definir os contornos qualitativos da equipe que prestará os serviços terceirizados, o ente público não atua como regulador das relações trabalhistas privadas.

Diferentemente das cotas celetistas e previdenciárias mencionadas pelo proponente, que configuram condições gerais e universais de funcionamento da atividade econômica estipuladas pela União, a política pública gaúcha caracteriza-se como diretriz material de execução contratual.



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

Desse modo, enquadra-se no legítimo exercício da competência estadual, não havendo falar em invasão da competência legislativa privativa federal prevista no artigo 22, inciso I, da Carta Magna.

5. Superada a questão atinente à competência, cumpre afastar a alegada ofensa ao princípio da isonomia (artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal⁷).

O sindicato autor argumenta que a lei incorreria em inconstitucionalidade material ao eleger o ramo da segurança privada para o cumprimento de cotas, o que configuraria uma “discriminação setorial desarrazoada”, limitando a competitividade sem estender a exigência a outros prestadores de serviços.

Sabe-se que o postulado da igualdade, em sua vertente material, não proíbe o legislador de estabelecer distinções, desde que exista correlação lógica e fundamento razoável entre o critério de *discrimen* adotado e a finalidade almejada. No caso em tela, a escolha do setor de segurança, vigilância e transporte de valores não ocorreu ao acaso, tampouco reveste-se de caráter punitivo ou persecutório em face das empresas.

O recorte setorial assenta-se no diagnóstico fático, de conhecimento notório, de que se trata de uma área historicamente

⁷ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à **igualdade**, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:



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

hipermasculinizada. A persistência dessa assimetria justifica, por corolário, uma intervenção afirmativa do Estado, na condição de contratante, para estimular a absorção de mulheres nesse mercado e corrigir a distorção estrutural. A diferenciação, portanto, é validamente alicerçada na própria desigualdade que se visa combater.

A esse respeito, é salutar observar os dados estatísticos trazidos aos autos pelas próprias entidades autoras nesta e na ação conexa, os quais, longe de ampararem a tese de “impossibilidade material” das cotas, revelam de forma incontestada a urgência e a viabilidade da política pública.

De um lado, o SINDESP instruiu a presente inicial com dados oficiais do Departamento de Polícia Federal informando que há 32.833 profissionais habilitados no Estado do Rio Grande do Sul, dos quais 5.679 são do sexo feminino. Ou seja, **17,29% da força de trabalho já capacitada no estado é composta por mulheres.**

De outro lado, a ABTV, na petição inicial da ação conexa, afirma expressamente que “nenhuma das empresas do ramo de transporte de valores tem mais que 1% de vigilantes mulheres na atividade fim de vigilante armada”, apresentando tabela que indica um percentual irrisório de **apenas 0,9% de mulheres** ocupando essas vagas ostensivas.

O cotejo dessas duas informações é revelador: o mercado sul-rio-grandense dispõe de um contingente feminino formalmente capacitado e habilitado que beira um quinto do total de



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

vigilantes (17,29%), mas essas profissionais são sistematicamente alijadas da ocupação real dos postos de trabalho mais operacionais e lucrativos, que contam com menos de 1% de presença feminina.

Essa discrepância comprova que a barreira de inserção não é a ausência de mão de obra habilitada, mas sim a discriminação estrutural nas contratações. Sendo assim, a fixação de uma reserva mínima de 20% (vinte por cento) a ser observada exclusivamente nas avenças celebradas com a Administração Pública revela-se medida não apenas inteiramente proporcional e factível, mas, sobretudo, imprescindível.

A norma, portanto, não encerra quebra de isonomia ou barreira artificial de mercado, mas atua como ferramenta exata para garantir que essa força de trabalho feminina efetivamente disponível não permaneça marginalizada, sendo devidamente absorvida nos postos de serviço custeados pelo erário estadual.

6. De igual modo, não prospera a alegação de afronta ao princípio da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica (artigo 170, *caput* e parágrafo único, da Constituição Federal). A entidade sindical defende que a imposição de cotas restringiria indevidamente a liberdade de estruturação e contratação das empresas prestadoras de serviços de segurança privada.

Entretanto, a referida garantia constitucional não se reveste de caráter absoluto, devendo ser harmonizada com os demais



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

princípios conformadores da ordem econômica, notadamente a valorização do trabalho humano, a busca do pleno emprego e a redução das desigualdades sociais (artigo 170, *caput*, incisos VII e VIII, da Constituição Federal).

No caso vertente, a Lei Estadual nº 16.328/2025 não interfere na exploração da atividade econômica no âmbito do mercado estritamente privado. As empresas do setor permanecem inteiramente livres para gerir seus quadros funcionais e prestar serviços a entes particulares - como condomínios, bancos, indústrias e estabelecimentos comerciais - sem qualquer obrigatoriedade de observar o percentual instituído pela norma estadual.

A exigência de reserva de vagas incide, com exclusividade, sobre as empresas que decidem, de forma voluntária, contratar com a Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Rio Grande do Sul. A participação em procedimentos licitatórios ou a celebração de contratos administrativos constitui ato de livre adesão do particular.

Ao postular o bônus financeiro e as vantagens comerciais advindas da contratação com o Poder Público, a empresa sujeita-se às diretrizes e aos ônus estabelecidos pelo ente estatal, que detém a prerrogativa legítima de utilizar o seu poder de compra para induzir comportamentos socialmente desejáveis e concretizar políticas afirmativas.



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

A norma, por conseguinte, não consubstancia engessamento ou barreira ao livre empreendedorismo. Ela limita-se a delinear as condições sob as quais o próprio Estado do Rio Grande do Sul se dispõe a despender recursos públicos na contratação de serviços terceirizados, o que afasta, por completo, a pecha de inconstitucionalidade sob o prisma da livre iniciativa.

7. Por derradeiro, remanesce a análise das apontadas violações diretas à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, consubstanciadas na suposta afronta aos artigos 1º, 19 e 52 da Carta Política estadual.

O sindicato proponente sustenta que, ao legislar sobre matéria de segurança privada - tida por lei federal como de “interesse nacional” -, a Assembleia Legislativa teria extrapolado os limites de sua competência (artigo 52, da Constituição Estadual), rompendo o Princípio Federativo (artigo 1º, da Constituição Estadual) e, por via de consequência, inobservando o princípio da estrita legalidade na Administração Pública (artigo 19, da Constituição Estadual).

Os argumentos, contudo, revelam-se reflexos, calcados na mesma premissa de usurpação de competência federal que já restou superada.

Conforme demonstrado nos tópicos antecedentes e no escopo da ADI conexa, a Lei Estadual nº 16.328/2025 não dispõe sobre segurança privada enquanto atividade econômica em sentido estrito,



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

matéria afeta à União, mas sim sobre as condições e os requisitos exigíveis para a prestação e execução desses serviços em favor do próprio Estado do Rio Grande do Sul.

Ao instituir a referida política afirmativa para os seus contratos administrativos, o Estado-membro atuou nos estritos limites de sua autonomia política, administrativa e financeira, exercendo de forma legítima a sua competência legislativa suplementar.

Desse modo, a Assembleia Legislativa obedeceu plenamente à regra encartada no artigo 52 da Constituição Estadual, que lhe confere a prerrogativa de dispor sobre as matérias de competência do Estado.

Nesse mesmo diapasão, esvai-se a tese de ofensa ao Princípio Federativo (artigo 1º, da Constituição Estadual). O federalismo cooperativo adotado pela Constituição da República não apenas autoriza, mas impõe aos entes subnacionais o dever de concretizar os objetivos fundamentais da nação, dentre os quais a promoção da igualdade material e a erradicação de preconceitos e discriminações. A edição da norma estadual, portanto, prestigia e materializa o pacto federativo, amparando-se na autonomia do ente local para adequar suas contratações aos ditames da justiça social.

Finalmente, no que tange ao princípio da legalidade (artigo 19, da Constituição Estadual), a alegação da inicial encerra uma evidente petição de princípio: argumenta-se que a lei violaria a legalidade estrita sob o único fundamento de que a Assembleia não teria



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

competência para editá-la. Assentada a competência estadual para a disciplina de seus próprios editais e contratos, e evidenciado que a norma adveio de processo legislativo regular promovido pelo órgão detentor de tal múnus, resulta inabalável a observância ao postulado da legalidade.

8. Superadas as novas teses de inconstitucionalidade aventadas pelo SINDESP, impõe-se a reafirmação da solução jurídica já delineada por este Órgão Ministerial nos autos da ADI conexa, qual seja, a preservação da validade da Lei Estadual nº 16.328/2025, mediante a técnica da interpretação conforme à Constituição.

Embora a norma veicule política afirmativa legítima e constitucional, as preocupações trazidas pelo sindicato autor quanto à vagueza da expressão “capacitadas em número suficiente” (constante no parágrafo único do artigo 1º) e ao risco de sanções desproporcionais por parte dos gestores públicos são reais e demandam um contorno hermenêutico vinculante. A ausência de balizas claras poderia, de fato, converter a ação afirmativa em uma barreira irrazoável à contratação pública ou gerar inabilitações sumárias calcadas em fatores alheios à vontade das empresas.

Por essa razão, a interpretação conforme à Constituição revela-se o instrumento adequado para fixar o sentido exato e os limites de aplicação da cláusula de exceção. É imperioso assentar, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, que a exigência legal consagra uma



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

obrigação de meio (dever de diligência), e não uma obrigação de resultado estanque.

Nesse sentido, reafirma-se o entendimento pela 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.*

A adoção dessa exegese harmoniza a indispensável promoção da igualdade de gênero com os princípios da razoabilidade, da livre iniciativa e da segurança jurídica. Assim, a Administração Pública estadual restará 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 para o recrutamento da mão de obra feminina na atividade-fim (tais como publicação de vagas e expedição de ofícios a sindicatos e centros de formação regionais).

Com essa modelagem, o Tribunal de Justiça garante a plena eficácia e validade da política pública almejada pelo legislador estadual, impulsionando a contratação de mulheres no setor de



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

segurança privada, ao mesmo tempo em que blinda a Administração e as empresas contra a insegurança jurídica e a inviabilidade prática apontadas na exordial.

9. Pelo exposto, manifesta-se o MINISTÉRIO PÚBLICO pela parcial procedência da ação de declaração de inconstitucionalidade, julgando-se improcedente o pedido principal de declaração de inconstitucionalidade, mas conferindo-se 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, 9 de julho de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁸.

ACQA

⁸ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ