

**RESERVA DE VAGAS A MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA EM
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: NORMA GERAL OU ESPECÍFICA? UMA
ANÁLISE À LUZ DO DIREITO DOS GRUPOS VULNERABILIZADOS.**

**RESERVATION OF LABOR SPOTS FOR WOMEN VICTIMS OF DOMESTIC
VIOLENCE IN ADMINISTRATIVE CONTRACTS: GENERAL OR SPECIFIC
RULE? AN ANALYSIS IN LIGHT OF THE RIGHTS OF VULNERABLE GROUPS.**

Isabella Firmo de Carvalho¹
Antonio Carlos de Marque Junior²
Marina Rossi da Silva³

RESUMO

O presente estudo busca investigar se a norma inserida no art. 25, § 9º da Lei 14.133/2021 - que assegura reserva de vagas a mulheres vítimas de violência doméstica nas licitações e contratações públicas - possui caráter geral, sendo aplicada a todos os entes federativos, ou se é uma norma específica para a União, restrita às licitações federais. Para isso, é necessário compreender o *status* atual da violência doméstica no Brasil, principalmente nos últimos anos, identificar a causa que dificultam a ruptura de vínculos abusivos por parte das mulheres, e, por fim, verificar como o Estado pode assegurar que essas mulheres consigam desvencilhar-se dos agressores de modo mais facilitado. Ademais, busca-se explorar a função horizontal das contratações públicas de modo a combater e mitigar a violência doméstica. O tema é relevante pois a violência de gênero, principalmente a doméstica, é assunto recorrente no dia a dia, o que é proporcionalmente inverso ao avanço em outras áreas, ou seja, enquanto avançamos em diversos segmentos, especialmente o tecnológico, retrocedemos socialmente no que se refere ao respeito e à proteção das mulheres. O presente estudo se desenvolveu a partir de levantamento bibliográfico doutrinário, notícias atuais relevantes para o tema e consultas legislativas.

Palavras Chaves: Violência Doméstica. Norma Geral. Licitações e contratações públicas.

ABSTRACT

¹ Bacharel em Direito e Mestranda em Direitos Coletivos e Cidadania na Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP. E-mail: isabellafirmo@hotmail.com

² Bacharel em Direito e Mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania na Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP. E-mail: antoniodemarque@outlook.com

³ Bacharel em Direito e Mestranda em Direitos Coletivos e Cidadania na Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP. E-mail: marina.rsilva@sou.unaerp.edu.br

This study seeks to investigate whether the provision set forth in Article 25, Paragraph 9, of Law No. 14,133/2021—which guarantees reserved positions for women who are victims of domestic violence in public bidding processes and contracts—has a general scope, applicable to all levels of government, or whether it is a specific provision for the federal government, limited to federal bidding. To this end, it is necessary to understand the current status of domestic violence in Brazil, especially in recent years; identify the factors that hinder women from severing abusive relationships; and, finally, determine how the State can ensure that these women more easily break away from their aggressors. Furthermore, this study aims to explore the horizontal function of public procurement as a means to combat and mitigate domestic violence. This topic is highly relevant, given that gender-based violence, particularly domestic violence, remains a recurring issue in daily life, in inverse proportion to advancements in other areas. In other words, while various sectors—especially technology—continue to progress, society appears to regress in terms of respect for and protection of women. This research was conducted through a bibliographic review of legal scholarship, the analysis of current news related to the subject, and legislative consultations.

Keywords: Domestic Violence. General Rule. Public Bidding and Contracts.

INTRODUÇÃO

A discriminação de gênero é uma realidade amplamente conhecida no Brasil. As mulheres, na sociedade atual, principalmente brasileira, enfrentam uma série de desafios que as colocam em situações de vulnerabilidade, tais como violência doméstica, desigualdade econômica, desigualdade de oportunidades em relação ao trabalho e emprego e precariedade em situações básicas que são vivenciadas no dia a dia, como a tarefa, que se torna hercúlea, de tomar um simples ônibus para se locomover⁴.

A violência doméstica é a situação de violência mais delicada de se tratar e de difícil desvencilho, uma vez que a vítima, no mais das vezes, se encontra ligada ao agressor na via afetiva e, pior, financeiramente, replicando o machismo que é estruturado em nossa sociedade contemporânea. A situação é alarmante. Não há saída fácil. A esperança na mudança, enraizada no mais das vezes na concessão de uma nova oportunidade para o companheiro, motivada pela institucionalização do machismo estrutural, aparado, inclusive, em instrumentos de dominação, como religiões, sociedade com seus julgamentos, etc., vulneram e oprimem ainda mais as mulheres.

⁴ FANTÁSTICO. Pesquisa mostra que 97% das mulheres entrevistadas já sofreram algum tipo de assédio no transporte público.

Em que pese a Constituição Brasileira assegure de modo pleonástico em seus cinco primeiros artigos a igualdade *lato sensu*⁵, pouco dela podemos notar no mundo fenomênico (CÂMARA, 2021). Ao invés de uma progressão da sociedade em prol de equiparação e igualdade, é notório um retrocesso nos últimos anos. Os números da violência doméstica, em época pandêmica, foram ainda mais alarmantes. As mulheres estavam confinadas em casa com seus agressores. Os números na pandemia foram assustadores. Segundo pesquisa do Datafolha, dezessete milhões de mulheres no Brasil, ou seja, uma a cada quatro (friso: uma a cada quatro), foram vitimadas pela violência doméstica⁶.

Mas fica pior. A situação é agravada quando a discriminação alcança a relação de trabalho e emprego. Dados refletem que mulheres, em posição hierárquica equivalente aos homens em empresas recebem 19,4% a menos, podendo chegar, inclusive, a 25,2% quando o cargo é de direção ou gerência⁷. A exclusão aumenta quando envolvemos mulheres vitimadas pela violência doméstica, onde se soma duas situações de vulnerabilidade.

É necessário política pública de reparação e mitigação da vulnerabilidade que nos é estampada no dia a dia.

Dentre elas, nada mais oportuno que, através das licitações e contratações públicas, fomentar a igualdade e o amparo às mulheres. Tal política pública se justifica em razão da função horizontal das licitações e dos contratos, que utiliza desse forte instrumento econômico para alcançar outras políticas públicas que vão além dos objetivos precípuos das licitações, como a obtenção da proposta mais vantajosa à entidade contratante, isonomia entre os licitantes, entre outros.

⁵ Vejamos como a CRFB/1988 é pleonástica no que tange a assegurar a igualdade (original sem grifos): Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as **desigualdades** sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e **quaisquer outras formas de discriminação**. Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: V - igualdade entre os Estados; 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: I - **homens e mulheres são iguais** em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição [...].

⁶ Dados do fórum de segurança pública. Link nas referências bibliográficas.

⁷ De acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego: "Os dados apontam que as mulheres ganham 19,4% a menos que os homens no Brasil, sendo que a diferença varia de acordo com o grande grupo ocupacional. Em cargos de dirigentes e gerentes, por exemplo, a diferença de remuneração chega a 25,2%".

Desta feita, a nova lei de licitações e contratações públicas (Lei n. 14.133/2021) destaca um importante instrumento de modo a promover a emancipação social das mulheres, especialmente aquelas que padecem do mal da violência doméstica. No art. 25, § 9º, inc. I, a referida lei estabelece que: “[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: mulheres vítimas de violência doméstica”. Tal instrumento foi regulamentado pelo Decreto Federal n. 11.430/2023.

Cabe problematizar a questão suscitada: a norma preconizada no art. 25, § 9º, inc. I da Lei 14.133/2021 é uma norma geral ou é específica para as licitações realizadas em âmbito federal?

A discussão é pertinente pois possibilitará a plena visualização do alcance da norma de proteção às mulheres, pois dado o montante do PIB movimentado pelas contratações públicas, podem ir além ou aquém do previsto pelo legislador infraconstitucional.

O objetivo geral da presente pesquisa é investigar se as normas das licitações, veiculadas na Lei 14.133/2021, são efetivas para amparar as mulheres que padecem de violência doméstica. O objetivo específico é concluir se a norma do art. 25 da referida lei abrange todos os entes federados ou se é uma norma específica para as licitações realizadas por órgãos da Administração Pública de nível federal.

A metodologia adotada no trabalho é hipotético-dedutivo, utilizando investigação documental-legislativa, pesquisa quantitativa e qualitativa, estudo comparado e revisão bibliográfica, cuja hipótese a ser analisada é: a norma do art. 25, § 9º, inc. I, seria uma norma geral de licitação e contratos administrativos, devendo, assim, ser respeitada pelos demais entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios)?

I. A FUNÇÃO HORIZONTAL DAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E NORMAS ATINENTES ÀS MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

A função horizontal das licitações e contratações é assunto recorrente na doutrina administrativista que estuda as licitações e as contratações públicas. Tal fato incumbe ao nível de compras governamentais, que alcançam valores expressivos, representando, entre os anos de

2006 e 2017, o montante aproximado de 12% do produto interno bruto (PIB) – cuja média anual no valor de compra alcança aproximadamente quatrocentos e noventa e nove bilhões de reais⁸.

Dado a possibilidade de modificação da realidade social através do poder de compras estatal, a licitação passou a ser um forte instrumento de política pública no Brasil. São vários instrumentos, dentre eles: licitações exclusivas para micro e pequenas empresas, assim como direito de preferência nas contratações como critério de desempate para as mesmas, critérios de desempates para mercadorias industrializadas nacionalmente, procedimento de manifestação de interesse exclusivo para startups, de modo a fomentar a inovação em solo pátrio, dispensa de licitações para associação de coletores de materiais recicláveis de baixa renda, entre outras políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

O desenvolvimento nacional é norma programática veiculada no art. 3º, inc. II da Constituição Federal de 1988. O legislador infraconstitucional elegeu a licitação e os contratos públicos como uma das formas de concretizar o previsto no artigo supracitado. Dessa forma, garantir o desenvolvimento nacional passou a ser um dos objetivos da licitação⁹.

Tal disposição normativa, dado seu grau de relevância, passou a integrar o rol de princípios explícitos da licitação (art. 5º, Lei 14.133/2021).

Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do **desenvolvimento nacional sustentável**, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#) (original sem grifos).

Das normas que possuem o condão de garantir o desenvolvimento sustentável, de modo a propiciar o desenvolvimento nacional sustentável, o legislador infraconstitucional elegeu a proteção, amparo e desenvolvimento econômico das mulheres vítimas de violência

⁸ SCHIEFLER, Eduardo. **Estatísticas do mercado público**: as compras públicas representam 12% do PIB. São Paulo: Schiefler Advocacia, 2022. Disponível em: <https://schiefler.adv.br/pib-nacional/> Acesso em: 06 jan. 2025

⁹ Válido destacar que, originalmente, as licitações e os contratos administrativos tinham como objetivo assegurar, tão somente, a melhor proposta ao ente contratante e a isonomia entre os proponentes. Após diversas modificações legislativas, a nova lei de licitações (Lei 14.133/2021) prevê como objetivos da licitação (art. 11): a proposta mais vantajosa (inc. I); isonomia e justa competição (inc. II); evitar sobrepreço, superfaturamento e preços inexequíveis (inc. III); incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (inc. IV).

doméstica. A norma encontra-se veiculada no art. 25, § 9º, inc. I, da nova lei de licitações e contratos administrativos.

Destaca-se que inúmeras mulheres sofrem com a violência doméstica. De acordo com o Fórum de Segurança Pública (p. 136, 2023)

Infelizmente, o que os números revelam não é nada positivo: os feminicídios cresceram 6,1% em 2022, resultando em 1.437 mulheres mortas simplesmente por serem mulheres. Os homicídios dolosos de mulheres também cresceram (0,9% em relação ao ano anterior), o que impossibilita falar apenas em melhora da notificação como causa explicativa para o aumento da violência letal.

Além dos crimes contra a vida, as agressões em contexto de violência doméstica tiveram aumento de 2,9%, totalizando 245.713 casos; as ameaças cresceram 7,2%, resultando em 613.529 casos; e os acionamentos ao 190, número de emergência da Polícia Militar, chegaram a 899.485 ligações, o que significa uma média de 102 acionamentos por hora.

Os números são alarmantes. As mulheres, além de enfrentar a vulnerabilidade que é oriunda da dor física causadas pelas agressões, são frequentemente isoladas do mundo exterior e, por esse motivo, passam a se tornar cada vez mais dependentes do agressor, o que perpetua (e piora) o ciclo de violência. É justamente por essa razão que iniciativas do poder público são necessárias para o acolhimento, proteção e emancipação das mulheres, de modo que possa propiciar a elas a esperança de tempos melhores, com autonomia e independência.

WOMACK (2018) aduz que uma das principais barreiras para que as mulheres deixem um relacionamento abusivo e violento é a garantia de conseguir suprir, financeiramente, suas necessidades básicas¹⁰.

According to research by Women's Aid, one in five women interviewed said they couldn't leave an abusive relationship because they had no money of their own, and the same number said financial abuse had left them unable to manage money. Meanwhile, research by Shelter found almost half of homeless women say domestic violence has contributed to their homelessness¹¹.

¹⁰ No mesmo sentido, o Senado Federal, em debate quanto ao requerimento 39/2023, da senadora Margareth Buzetti, aduziu que “[é] necessário garantir independência financeira a mulheres vítimas de agressões domésticas e conscientizar homens sobre os problemas do preconceito para combater a violência contra a mulher” (Agência Senado). Segue na mesma linha estudo na Câmara dos Deputados, que aponta que “[a] dependência econômica das mulheres é uma das principais causas da manutenção dos ciclos de violência doméstica e sexual. O alerta foi dado por Raquel Marques, diretora-presidente da ONG Artemis, que luta por políticas de proteção às mulheres vítimas da violência” (Agência Câmara de Notícias).

¹¹ De acordo com pesquisas da organização Women's Aid, uma em cada cinco mulheres entrevistadas disse que não conseguia deixar um relacionamento abusivo porque não tinha dinheiro próprio; e esse mesmo número afirmou que o abuso financeiro as deixou incapazes de administrar dinheiro. Enquanto isso, uma pesquisa da Shelter descobriu que quase metade das mulheres em situação de rua diz que a violência doméstica contribuiu para que elas ficassem desabrigadas (tradução livre).

A parlamentar britânica, destaca, ainda, que medida hábil (e ousada) é proporcionar às mulheres uma renda básica, de modo a garantir independência financeira. A renda básica – que não é o foco da presente pesquisa –, é um assunto bastante discutido no mundo jurídico, que não resultará, ao menos por hora, em instrumento hábil a proporcionar independência financeira para as mulheres. O mecanismo trazido pela lei de licitações é mais célere para assegurar parcela da população feminina que foi vitimada pela violência mais vil.

Garantir a autonomia financeira das mulheres é forma efetiva de mitigar a perpetuação de relacionamentos abusivos e violentos.

A finalidade da norma em apreço é bastante clara: proporcionar às mulheres vítimas de violência doméstica a possibilidade de obter renda, garantindo a (possível) emancipação financeira, além de mitigar o estigma e o preconceito sofrido nos momentos do processo seletivo de contratação empresarial.

O fomento e as políticas públicas são práticas que devem ser usualmente trazidas nas normas licitatórias. Desta feita, com grande acerto o art. 25, § 9º, inc. I da Lei 14.133/2021, faz a previsão de que em licitações cujo objeto da contratação seja a prestação de serviços de mão de obra para a entidade contratante, as contratadas pelo poder público, que tiverem a regra aplicada a si¹², devem destinar um percentual mínimo nessa execução contratual a mulheres vítimas de violência doméstica.

O Decreto Federal 11.430/2023, que regula a matéria aqui exposta nas contratações de nível federal, abrange em seu art. 3º, § 3º, inc. I, acertadamente, a inclusão das “[...] mulheres trans, travestis e outras possibilidades do gênero feminino [...]” como beneficiárias do dispositivo normativo. Além disso, é trazido no inc. II do mesmo texto normativo que as vagas devem ser destinadas, prioritariamente, às mulheres pretas e pardas¹³. Um êxito normativo louvável. Por fim, a regulamentação abarca também critérios de desempate para empresas que

¹² Vide norma trazida pelo Decreto que regulamenta a matéria em nível federal, tal como o art. 3º, § 1º, que aduz que o dispositivo é aplicado em contratos com quantitativos mínimos de vinte e cinco colaboradores.

¹³ A preferência para que as vagas sejam preenchidas por mulheres pretas e pardas é relevante, dado que estas somam duas condicionantes de vulnerabilidade. Como apontado por Marjorie Nogueira, as mulheres pretas e pardas, quando denunciam situação de violência doméstica, tem, muitas vezes, sua fala desqualificada no exato momento da denúncia, ou seja, é revitimizada no espaço que era destinado à sua proteção (Agência Câmara de Notícias). Tal fato decorre, nitidamente, do duplo grau de vulnerabilidade que marginaliza socialmente tais mulheres.

demonstrarem que possuem ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente corporativo¹⁴.

Trazidas as balizas gerais que tangenciam a matéria em discussão, resta adentrar ao mérito central da presente pesquisa, que é, justamente, verificar se a norma do art. 25, § 9º, inc. I da Lei 14.133/2021 é geral (aplicável a todos os entes federativos) ou se é norma específica (aplicada apenas às contratações da União, ou seja, de nível federal).

II. DAS NORMAS GERAIS E ESPECÍFICAS DAS LICITAÇÕES

As normas de atribuição de competências legislativas aos entes federativos estão veiculadas na Constituição Federal, notadamente no art. 22 (especialmente, inc. I a XXIX), que aduz as normas de competência legislativa privativa da União¹⁵; art. 24, que trata sobre as competências concorrentes entre os entes federativos; art. 30, inc. I e II, que trata da competência legislativa municipal; restando aos Estados as competências que são residuais (vide art. 25, §§ 1º, 2º e 3º, além do art. 18, § 4º). O Distrito Federal, por sua vez, exerce competência legislativa estadual e municipal, dado que é um ente *sui generis*.

A Lei 14.133/2021 destaca no art. 1º, caput, inc. I e II, que as normas por ela designadas são gerais, ou seja, abarcam todos os órgãos das

[..] Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa;

II - os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

¹⁴ Parcela da doutrina não é favorável às normas aqui referenciadas, bem como sua regulamentação. A crítica de Marçal Justen Filho (2021, p. 422-423) é que “[...] tais regras implicam atribuir a um particular, que atua com autonomia segundo os postulados da livre-iniciativa, o dever de incorporar em sua força de trabalho pessoas caracterizadas não por atributos pertinentes à execução da prestação, mas a infortúnios ocorridos no passado”. Além dessa crítica, o mesmo autor expõe que tais práticas causam maiores custos estatais, uma vez que o particular precifica o risco, haja vista que, tais pessoas, por serem vulneráveis, precisam de fiscalização diferenciada. Por fim, destaca em sua última crítica que o Estado estaria por transferir ao particular responsabilidades que lhe incumbem.

¹⁵ Vale o destaque na diferenciação entre competência privativa e exclusiva, pois, estas últimas, **não admite delegação** aos demais entes federados, como exposto no parágrafo único do próprio art. 22 da CRFB/88.

Essa competência advém, como denotado anteriormente, do art. 22, inc. XXVII da CF16, que estabelece que compete à União legislar sobre

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.

As leis gerais de licitações, englobando nesse conceito tanto a Lei 14.133/2021, quanto a já revogada Lei 8.666/1993, sempre foram criticadas por parcela da doutrina, dado o tratamento pormenorizado e horizontal de diversos institutos, que seriam, na visão destes que tecem as críticas, normas de aplicabilidade específica e exclusiva para as licitações realizadas pela União, dado que o aparato de diversos Estados, e, principalmente, da maioria dos Municípios, não alcançariam a efetividade normativa, o que culminaria na ineficiência da licitação e no descumprimento da legislação.

Difícil a tarefa de conceituar de modo preciso o termo ‘norma geral’. A doutrina tradicionalmente adota o conceito que, as normas gerais, para serem chamadas dessa maneira, deve estabelecer diretrizes gerais, sendo mais aberta e abstrata, de modo a propiciar que os demais entes federativos possam aprofundar nas questões específicas de modo a atender plenamente o objetivo da norma, sem perda de eficiência ou eficácia. Para ser didático, cabe um exemplo hipotético: a norma geral de licitação exige que todos os processos licitatórios sejam conduzidos por, no mínimo, três servidores públicos estáveis, sendo eles (i) um advogado com doutorado em direito; (ii) um contador com doutorado em ciências contábeis; e (iii) um administrador com doutorado em administração. Essa norma seria razoável apenas para a União e alguns Estados, visto que o investimento em servidores públicos de alto nível acadêmico é mais comum. Agora imaginemos essa norma ‘geral’ aplicada em pequenos Municípios que, por vezes, sequer possuem servidores estáveis específicos para conduzir processos licitatórios. Essa norma não seria aplicada, além de não ser eficiente e eficaz. Caberia ao pequeno Município fazer licitações *contra legem*, ou, pior: não fazer licitações. A contratação e condução nos moldes aqui exemplificados seriam (quase) impossíveis.

¹⁶ Em que pese a matéria seja tratada no art. 22 da CF, que estabelece a competência legislativa privativa da União, dado a clareza do texto constitucional, que dispõe, expressamente, que compete à União a edição de normas gerais, tem-se nítido que é uma norma de competência legislativa concorrente, cabendo aos Estados, Municípios e Distrito Federal a edição de normas complementares. Seria mais acertado que a norma em comento estivesse vinculada ao art. 24, mas não foi a opção do Constituinte originário.

É razoável, portanto, que o texto normativo da Lei 14.133/2021 compreenda algumas normas que são gerais, e, portanto, aplicadas a todos os entes, como normas que são específicas, logo, aplicada apenas à União. Admitir que todo o texto normativo tivesse o caráter de norma geral (o que nitidamente não é), prestigiaria o legislador infraconstitucional em detrimento do constituinte originário, dado a usurpação da competência legislativa à vista (TORRES, 2021).

Feitas as premissas, cabe o questionamento sobre as leis gerais de licitações: como diferenciar as normas gerais das normas específicas? Incumbe aqui discutir se a norma veiculada no art. 25, § 9^a, inc. I da Lei 14.133/2021 é norma geral, aplicada a todos os entes federados, ou se é norma específica, aplicada apenas à União.

Pois bem. A primeira diferenciação adequada entre norma geral e específica é verificar se a norma trazida pela lei geral tem a possibilidade de ser aplicada aos demais entes federativos. Caso configurado a impossibilidade de aplicação aos demais entes, resta consignado que se trata de uma norma específica.

Assim como todas as normas jurídicas, o trabalho (sensato) do intérprete é essencial para a diferenciação. Seria mais adequado, e de compreensão mais facilitada, que a União, de fato, fizesse uma norma geral com institutos que fossem aplicados a todos os entes, e, posteriormente, regulamentasse suas próprias normas específicas, em outro instrumento legislativo. Mas essa não foi a escolha do legislador. Seguiremos com o que temos.

Seguindo. Exemplifico um instituto da Lei n. 14.133/2021, que é uma norma específica da União:

Art. 1º **Esta Lei estabelece normas gerais de licitação** e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

§ 5º As contratações relativas à gestão, direta e indireta, das **reservas internacionais do País**, inclusive as de serviços conexos ou acessórios a essa atividade, serão disciplinadas em ato normativo próprio do Banco Central do Brasil, assegurada a observância dos princípios estabelecidos no caput do art. 37 da Constituição Federal. (original sem grifos).

As normas que tangenciam as contratações relativas à gestão de reservas internacionais só são aplicadas para União, sendo, portanto, uma norma específica. O motivo é

óbvio: incumbe à União a gestão de reservas internacionais¹⁷. Ainda que Estados, Municípios e Distrito Federal quisessem seguir a norma, seriam impossibilitados devido à ausência de possibilidade fática.

O segundo aspecto a ser considerado é se a norma fere a autonomia financeira, administrativa ou política dos demais entes federativos. Caso a norma, dita como geral, retire alguma das autonomias aqui expostas, por via de consequência, sob prisma Constitucional, de modo a assegurar a forma federativa de Estado, acaba por incidir apenas nas contratações da União. De modo a exemplificar o exposto: no exemplo trazido anteriormente (de profissionais com doutorado para conduzir os processos licitatórios), tem-se uma nítida violação à autonomia administrativa e financeira dos Municípios (principalmente os menores), que passariam a dispor de um grande montante de recursos públicos para conduzir processos licitatórios (autonomia financeira), além de que, caso esses servidores fossem selecionados, seriam melhores aproveitados em outras áreas (autonomia administrativa). Desta feita, a norma, caso fosse posta no texto legislativo, seria aplicada apenas à União.

Vale destacar que, se a norma for aplicável a todos os entes federativos, e também não ferir a autonomia política, financeira e administrativa, essa norma possui o caráter geral, devendo os demais entes cumpri-la e, se necessário, regulá-la de forma suplementar de acordo com suas peculiaridades locais. O regulamento é uma forma de garantir a plena aplicação da norma, de modo a garantir-lhe eficácia. O cuidado necessário que os entes federativos têm que ter no momento da regulamentação da norma geral posta é de não esvaziar o instituto (seja de forma intencional ou não). Caso assim fizesse, a regulamentação seria inconstitucional.

Feitas as análises aqui expostas, a norma trazida pelo art. 25, § 9º, inc. I da Lei 14.133/2021 é norma geral de licitações e contratações públicas, uma vez que respeita os critérios estabelecidos neste estudo. Ademais, compete aos demais entes federativos (Estados, Municípios e Distrito Federal) a regulamentação da matéria de acordo com as peculiaridades locais, de modo a garantir eficiência e aplicabilidade correta da norma.

III. CONCLUSÕES

Concluindo-se o estudo, tem-se que:

¹⁷ CF/1988. Art. 21. Compete à União: VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada

As mulheres ainda são vítimas frequentes de violência, principalmente a doméstica, que vem crescendo nos últimos anos no Brasil. Destaca-se o momento pandêmico, onde, confinadas com seus agressores, foram ainda mais violentadas.

Incumbe ao Estado a tarefa de proteger e assegurar que essas mulheres consigam a segurança necessária para efetuar denúncias em face dos seus agressores, além de propiciar um ambiente favorável para facilitar a saída desses relacionamentos abusivos.

Segundo estudos científicos, uma das principais causas que dificultam o desvencilho das mulheres aos seus agressores é a falta de emancipação financeira. Logo, dado a insegurança de terem seus direitos básicos adimplidos com dignidade, preferem, no mais das vezes, tolerar a violência em prol de sua (eventual) sobrevivência. Cenário lamentável que deve ser modificado.

O Estado precisa, portanto, garantir a emancipação financeira. Uma das formas possíveis é utilizar-se da função horizontal das licitações e contratações públicas para alcançar esse objetivo necessário.

A nova lei de licitações (Lei 14.133/2021) trouxe dispositivo importante no art. 25, § 9º, inc. I, que assegura reserva de vagas a mulheres vitimadas por violência doméstica na execução de contratos de serviços de mão de obra. O Decreto Federal n. 11.430/2023, garantiu o percentual mínimo de 8% para as contratações que envolvam serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. Além do mais, estabeleceu no § 3º, inc. I, que estão inclusas as mulheres trans, travestis e outras possibilidades do gênero feminino. O Decreto ainda avançou, acertadamente, ao dispor no inc. II que as vagas deveriam ser preenchidas prioritariamente por mulheres pretas e pardas.

A norma veiculada no art. 25, § 9º, inc. I é uma norma geral de licitações e contratações públicas, ou seja, é aplicada a todos os entes federativos, uma vez que (i) é de possível aplicação, inexistindo qualquer impedimento fático e (ii) não fere a autonomia política, financeira e administrativa, cabendo aos entes a regulamentação de acordo com suas peculiaridades locais.

Os desafios são grandes. Cabe o enfrentamento da violência doméstica em todas as áreas que sejam possíveis e as licitações e contratações públicas é uma delas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA CÂMARA. **Violência contra a mulher tem recorte de cor e renda, alertam ativistas.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/871803-violencia-contra-a-mulher-tem-recorte-de-cor-e-renda-alertam-ativistas>. Acesso em 12 jan. 2025.

AGÊNCIA SENADO. **Dependência econômica da mulher agrava violência doméstica, dizem debatedoras.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/06/14/dependencia-economica-da-mulher-agrava-violencia-domestica-dizem-debatedoras>. Acesso em 12 jan. 2025.

BRASIL. **Constituição Federal.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 12 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133/2021.** Promulgada em 1º de abril de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em 12 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.666/93.** Promulgada em 21 de junho de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 12 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto Federal nº 11.430/2023.** Promulgado em 8 de março de 2023. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11430.htm >. Acesso em 12 jan. 2025.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Manual de Direito Processual Civil.** 2ª ed. Barueri: Atlas, 2023.

FANTÁSTICO. **Pesquisa mostra que 97% das mulheres entrevistadas já sofreram algum tipo de assédio no transporte público.** Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2022/10/17/pesquisa-mostra-que-97percent-das-mulheres-entrevistadas-ja-sofreram-algum-tipo-de-assedio-no-transporte-publico.ghtml>. Acesso em 12 jan. 25.

FABRE, Flávia Moraes Barros Michele. **Função Horizontal da licitação e da contratação administrativa.** 2014. 187 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2014.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal.** Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 90, 1995. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67296>. Acesso em 12 jan. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública,** 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em 12 jan. 25.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **A vitimização de mulheres no Brasil.** Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-visivel-e-invisivel-3ed-2021-v3.pdf>. Acesso em 12 jan. 25.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

LEITÃO, Gisella. **Licitações Públicas Antidiscriminatórias: as ações afirmativas na Lei nº 14.133/2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35ª ed. São Paulo. Malheiros, 2021

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Mulheres recebem 19,4% a menos que os homens, aponta 1º Relatório de Transparência Salarial**. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2024/Marco/mulheres-recebem-19-4-a-menos-que-os-homens-aponta-1o-relatorio-de-transparencia-salarial#:~:text=Os%20dados%20apontam%20que%20as,com%20o%20grande%20grupo%20ocupacional>. Acesso em 12 jan. 25.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas comentadas**. 12ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2021.

SARAI, Leandro; CABRAL, Flávio Garcia; IWAKURA, Cristiane Rodrigues. **O conceito de norma geral de licitação e contratação pública**. Revista De Direito Administrativo, v. 282, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v282.2023.88641>. Acesso em 12 jan. 2025.

SCHIEFLER, Eduardo. **Estatísticas do mercado público: as compras públicas representam 12% do PIB**. São Paulo: Schiefler Advocacia, 2022. Disponível em: <https://schiefler.adv.br/pib-nacional/> Acesso em 12 jan. 25.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

WOMACK, Amélia. **How a universal basic income could help women in abusive relationships**. Independent, 17 de março de 2018. Disponível em: <https://www.independent.co.uk/voices/domestic-violence-abuse-bill-theresa-may-financial-independence-a8260736.html>. Acesso em 12 jan. 25.

Submetido em 08.10.2025

Aceito em 12.10.2025