

## POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUSIVAS DE MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E EGRESSOS DO SISTEMA PRISIONAL NAS LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

INCLUSIVE PUBLIC POLICIES FOR WOMEN VICTIMS OF DOMESTIC VIOLENCE AND FORMER INMATES IN PUBLIC TENDERS AND ADMINISTRATIVE CONTRACTS

POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUSIVAS PARA MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA Y EX PRIVADAS DE LIBERTAD EN LICITACIONES PÚBLICAS Y CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Wellington Santos de Almeida<sup>1</sup>

Marcos Aurélio Mota Jordão<sup>2</sup>

Maria Beatriz dos Santos<sup>3</sup>

Ane Carolina Santos de Almeida<sup>4</sup>

**RESUMO:** O presente artigo analisa as políticas públicas de inclusão das mulheres vítimas de violência domésticas na nova lei de licitações – Lei nº. 14.133/2021 – e egressos do sistema prisional. Quanto a metodologia adotada, trata-se de uma abordagem qualitativa de caráter exploratório, com aplicação de revisão bibliográfica e análise legislativa. A pesquisa se propõe a investigar, destarte, como os incisos I e II do § 9º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021 estão sendo interpretados. Neste sentido, o presente trabalho tem por objetivo a edição de um texto que sirva de consulta sobre a temática, aderindo-se a interdisciplinaridade para compreender a justificativa legal da introdução de tais dispositivos na nova lei de licitações. O presente trabalho está estruturado em duas seções: a primeira envereda-se pela compreensão do que seja estigma e como ele se manifesta no caso dos egressos do sistema prisional e das mulheres vítimas de violência doméstica; na segunda, faz-se uma interpretação minuciosa dos incisos I e II do § 9º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021 e compreensão do esforço de referida lei no desiderato de se implementar políticas públicas efetivas e inclusivas quanto aos referidos grupos socialmente vulneráveis.

**Palavras-chave:** Lei nº 14.133/2021. Políticas Públicas. Mulheres. Violência Doméstica. Presos.

**ABSTRACT:** This article analyzes public policies for the inclusion of women victims of domestic violence in the new public procurement law – Law No. 14.133/2021 – and former inmates. Regarding the methodology adopted, it is a qualitative, exploratory approach, applying bibliographic review and legislative analysis. The research aims to investigate, therefore, how items I and II of § 9 of article 25 of Law No. 14.133/2021 are being interpreted. In this sense, this work aims to produce a text that serves as a reference on the subject, adhering to interdisciplinarity to understand the legal justification for the introduction of such provisions in the new public procurement law. This work is structured in two sections: the first delves into understanding what stigma is and how it manifests itself in the case of former inmates and women victims of domestic violence; in the second, a detailed interpretation of items I and II of § 9 of article 25 of Law No. 14.133/2021 is made, and an understanding of the effort of said law in the pursuit of implementing effective and inclusive public policies regarding these socially vulnerable groups is explored.

**Keywords:** Law No. 14.133/2021. Public Policies. Women. Domestic Violence. Prisoners.

<sup>1</sup>Mestre em Ciências Jurídica, Veni Creator Christian University.

<sup>2</sup>Mestre em Direito Econômico, Professor da graduação em Direito da Autarquia de Ensino Superior de Arcoverde - AESA/CESA, Universidade Federal da Paraíba - UFPB.

<sup>3</sup>Pós-graduada em Direito da Mulher, Professora da graduação em Direito da Autarquia de Ensino Superior de Arcoverde - AESA/CESA, Faculdade Legale - FALEG.

<sup>4</sup>Pós-graduada em Ciências Penais, Universidade Anhanguera - UNIDERP.

**RESUMEN:** Este artículo analiza las políticas públicas para la inclusión de mujeres víctimas de violencia doméstica en la nueva ley de contrataciones públicas (Ley n.º 14.133/2021) y exreclusas. La metodología adoptada es cualitativa y exploratoria, con revisión bibliográfica y análisis legislativo. La investigación busca, por lo tanto, indagar en la interpretación de los incisos I y II del § 9º del artículo 25 de la Ley n.º 14.133/2021. En este sentido, este trabajo busca producir un texto que sirva de referencia sobre el tema, adhiriendo a la interdisciplinariedad para comprender la justificación legal de la introducción de dichas disposiciones en la nueva ley de contrataciones públicas. Este trabajo se estructura en dos secciones: la primera profundiza en la comprensión del estigma y cómo se manifiesta en el caso de exreclusas y mujeres víctimas de violencia doméstica; en la segunda, se realiza una interpretación detallada de los incisos I y II del § 9º del artículo 25 de la Ley n.º 14.133/2021, y se explora el esfuerzo de dicha ley para implementar políticas públicas efectivas e inclusivas dirigidas a estos grupos socialmente vulnerables.

**Palabras clave:** Ley n.º 14.133/2021. Políticas públicas. Mujeres. Violencia doméstica. Personas privadas de libertad.

## INTRODUÇÃO

A IDEIA DE USAR A RAZÃO para identificar e promover sociedades melhores e mais aceitáveis estimulou intensamente as pessoas no passado e continua a fazê-lo no presente. Aristóteles concordou com Ágaton em que nem mesmo Deus podia mudar o passado. Mas também concluiu que o futuro pode ser moldado por nós. Isso poderia ser feito baseando nossas escolhas na razão. Precisamos, então, de uma estrutura avaliatória apropriada; precisamos também de instituições que atuem para promover nossos objetivos e comprometimentos valorativos, e, ademais, de normas de comportamento e de um raciocínio sobre o comportamento que nos permitam realizar o que tentamos realizar (Sen, 2010, p. 318).

Parece-nos que os incisos I e II do § 9º do art. 25 da Lei nº. 14.133/2021, que estabelecem ações afirmativas para a igualdade de gênero e ressocialização do presidiário, é um esforço que se subsume fielmente à citação acima – a determinação para que instituições atuem no campo das licitações e contratações para promover nossos objetivos e comprometimentos valorativos, ou seja, construir uma sociedade livre, justa e solidária<sup>5</sup>. É perfeitamente plausível a novidade, em uma lei geral de licitações, da estipulação de exigência de cotas para mulheres vítimas de violência doméstica e para oriundos e egressos do sistema prisional nos processos licitatórios.

Se por um lado Deus não pode mudar o passado e, contudo, podemos moldar o futuro, conforme lembra Sen (2010, p. 318), acima citado, nada mais razoável do que o Estado institucionalizar o caminho para que mulheres vítimas de violência doméstica e para oriundos e egressos do sistema prisional amenizem os efeitos da estigmatização e preconceitos decorrentes de suas circunstâncias de vida, e recomecem com a reconstrução de um novo futuro em suas vidas.

<sup>5</sup> Art. 3º da CF/1988.

Pela primeira vez tem-se uma padronização nacional de tal possibilidade. Contudo, a inserção de egressos do sistema prisional nas licitações não é algo novo no nosso ordenamento jurídico. Exemplos como o Decreto nº. 14.764<sup>6</sup>, de 03 de outubro de 2013, publicado no Diário Oficial do Estado da Bahia<sup>7</sup> pelo então governador Jaques Wagner, e que instituía o Programa de Inserção de Apenados e Egressos no Mercado de Trabalho – PRO-TRABALHO, e dando outras providências, foram iniciativas bem sucedidas. Do mesmo modo, também não é inédito se estabelecer a cota em licitações para mulheres vítimas de violência doméstica, posto que a prática<sup>8</sup> já havia sido inaugurada “pelo setor administrativo do Senado Federal, desde o Ato da Comissão Diretora nº 4, de 2016, que instaurou o Programa de Assistência a Mulheres em Situação de Vulnerabilidade Econômica em Decorrência de Violência Doméstica e Familiar” (Brasil, 2021).

A inovação consubstanciada nos incisos I e II do § 9º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021, em uma lei geral de licitações, é também, pois, decorrência da implementação de uma política mais ampla de enfrentamento à violência doméstica fomentada pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, e que promove o empoderamento (Brasil, 2024, p. 11) e autonomia (Brasil, 2004, 14) das mesmas; bem como da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional (PNAT), instituída pelo Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018, e que objetiva resgatar a dignidade, autoestima e condições de subsistência pessoal e da família daquele que passou pelo sistema prisional.

Neste sentido, o presente trabalho tem por objetivo a edição de um texto que sirva de consulta sobre a temática, aderindo-se à interdisciplinaridade para compreender a justificativa legal da introdução de tais dispositivos na nova lei de licitações. Quanto à metodologia adotada, trata-se de uma abordagem qualitativa de caráter exploratório, com aplicação de revisão

<sup>6</sup> Referido decreto assim reza em seu art. 6º.: Para a consecução dos objetivos contidos neste Decreto, fica determinado aos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual que, nos editais de licitação de obras e serviços, passe a constar a exigência de que a proponente vencedora disponibilizará, para execução do contrato, vagas de trabalho aos beneficiários indicados no art. 2º deste Decreto, da seguinte forma: I - quando o mínimo de trabalhadores necessários para a execução do contrato for 06 (seis) e o máximo 19 (dezenove), haverá a disponibilização de 01 (uma) vaga; II - quando o contingente mínimo de trabalhadores necessários para a execução do contrato for a partir de 20 (vinte), haverá disponibilização de 05% (cinco por cento) das vagas. Parágrafo único. Na obra ou serviço que necessite para sua realização até 05 (cinco) trabalhadores, será facultado às empresas contratadas realizar a contratação de que cuida o PRO-TRABALHO (Bahia, 2013).

<sup>7</sup> Muitos Estados, Municípios e até mesmo a União já estabeleceram em regulamentos, antes mesmo da Lei nº. 14.133/2012, como prever tais ações afirmativas nas contratações públicas.

<sup>8</sup> Conforme a Agência do Senado (Brasil, 2021), o Ato da Comissão Diretora nº. 4, de 2016, que instaurou o Programa de Assistência a Mulheres em Situação de Vulnerabilidade Econômica em Decorrência de Violência Doméstica e Familiar, “[...] determina que os contratos de prestação de serviços continuados e terceirizados do Senado Federal reservem o mínimo de 2% das vagas para mulheres atendidas nas condições do programa, desde que elas tenham a qualificação necessária e o contrato envolva cinquenta ou mais trabalhadores. As empresas devem manter em sigilo a identidade das trabalhadoras assim contratadas”.

bibliográfica e análise legislativa. A pesquisa se propõe a investigar, destarte, como os incisos I e II do § 9º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021 estão sendo interpretados.

O presente trabalho está estruturado em três seções: a primeira envereda-se pela compreensão do que seja estigma e como ele se manifesta no caso dos egressos do sistema prisional e das mulheres vítimas de violência doméstica; no segundo, faz-se uma interpretação minuciosa dos incisos I e II do § 9º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021 e compreensão do esforço de referida lei no desiderato de se implementar políticas públicas efetivas e inclusivas quanto aos referidos grupos socialmente vulneráveis.

## I. O PRECONCEITO ESTIGMATIZADO DO EGRESSO DO SISTEMA PRISIONAL E DA VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Mesmo com grandes esforços de implementação da Educação no sistema prisional e na tentativa estatal de ressocialização, não é difícil concluir que “[...] a escolaridade e a capacitação profissional não são suficientes para resolver os problemas de falta de trabalho para o egresso” (Ferreira; Manfrin. 2016, p. 8). Isso porque “[...] a condição de egresso do sistema prisional por si só já os colocam em um patamar de inferioridade perante a sociedade excludente em que vivemos” (Ferreira; Manfrin. 2016, p. 8).

O que se leva a concluir que “a reinserção social do egresso é um trabalho árduo e longo, porém extremamente necessário” (Ferreira; Manfrin. 2016, p. 15). E para o Estado atingir o desiderato de reinserção social daqueles que sofrem o estigma decorrente do fato de serem liberados por terem cumprido pena no sistema prisional, indubitável é reconhecer que “[...] o trabalho se reveste como pressuposto evidente para a reintegração dos egressos do sistema prisional à sociedade [...]” (Lima; Lima, 2024, p. 178).

A rotulação de “ex-presidiário”; “criminoso”; “infrator”; “delinquente”; ou mesmo adjetivações pelo tipo penal que realizaram, como, “ladrão”; “corrupto”; “assassino”; contudo, são como chagas que não cicatrizam mesmo com o evidente e indubitável arrependimento do sujeito e cumprimento da pena no sistema prisional. A generalização social ocasionada pelo estigma pode frustrar o objetivo principal do sistema penal brasileiro – a ressocialização.

Na mesma direção, a vítima de violência doméstica também sofre preconceitos por estigmas impostos socialmente. Não bastasse a violência física, psicológica e moral a mulher vítima de violência sofre a questão da desigualdade de gênero e, “[...] em decorrência disso, materializa-se o estigma e preconceito em relação ao gênero feminino” (Otramar, 2025, p. 1). O estigma é o injusto social que a mulher sofre sem, por vontade própria, dar causa; visibilidade;

ou permanência. É um injusto que não poderia se justificar por tal condição – de vítima de violência doméstica – sofrendo intervenções preconceituosas nas suas relações sociais; ou se mostrando, tal condição, como uma cicatriz social<sup>9</sup>.

O preconceito, materializado no julgamento e exclusão fundamentado na situação considerada vergonhosa, causa estigmas sociais que excluem as mulheres, e às colocam numa situação condicionada pela “condição econômica que enseja a sobreposição de poder dos homens sobre as mulheres” (Brasil, 2024, p. 16). E estas, ao sofrerem violência doméstica, independente das formas de materialização do referido estigma, são expostas a situações do cotidiano que dão caráter de continuidade a sua interiorização (Otramar, 2025, p. 10), potencializando, inclusive, “[...] os danos à saúde da mulher” (Otramar, 2025, p. 9).

Os estigmas sociais, pois, tanto quanto aos egressos do sistema prisional quanto às mulheres vítimas de violência doméstica, funcionam como “[...] uma barreira persistente ao pleno exercício dos direitos fundamentais [...]” (Lima; Lima, 2024, p. 174). Lima & Lima (2024, p. 175) ainda enfatizam que “o estigma associado à criminalização seletiva, que afeta principalmente negros e pobres, reflete um problema estrutural do sistema de justiça e da sociedade e no etiquetamento de determinados grupos sociais”. O que considero aplicável, também, às mulheres vítimas de violência doméstica.

5

Neste sentido, ações afirmativas e políticas públicas específicas voltadas para a reintegração social de egressos do sistema prisional e para o apoio a vítimas de violência doméstica são muito relevantes na busca da reintegração social, da autonomia e do reconhecimento desses sujeitos como cidadãos que podem ter suas realidades transformadas a partir de sua colocação no mercado de trabalho.

Tais estigmas se revelam quando admitimos que muitas pessoas não demonstram o preconceito ao se depararem com egressos do sistema prisional ou vítimas de violência doméstica – posto que ao se encontrarem com elas, possivelmente falariam educadamente, com respeito e, se necessário, até dariam um aperto de mão. Mas no íntimo, realmente se esconderia um preconceito que nunca permitiria confiarem da mesma forma que, talvez, confiariam se não conhecem as condições sociais das pessoas em comento. O egresso no sistema penal, pelo passado de delitos, e a vítima de violência doméstica, pelo machismo impregnado nas estruturas sociais e que se manifestam tanto em homens quanto em mulheres, indubitavelmente,

<sup>9</sup>Ainlay e Crosby lecionam que existem dimensões que afetam o processo de estigmatização: visibilidade; permanência; interferências nas relações sociais; estética; culpabilidade; e contaminação (Ainlay; Crosby, 1986 *apud* Glat, 1998 *apud* Nunes, 2013, p. 16).

encontram empecilhos decorrente de preconceitos e discriminações quando da busca de trabalho.

E isso decorre, segundo a psicopedagogia, de “esquemas cognitivos predefinidos” (Nunes, 2013, p. 12) que toda pessoa adquire durante a vida. Tais esquemas são formados por mecanismos de organização de informações, conforme observamos a seguir:

O mecanismo de organização de informações, também conhecido como processo de categorização, é normal, adaptativo e importante nas nossas interações sociais. Ele nos ajuda a saber como nos comportar diante do outro, porque permite predizer, com certa margem de segurança, as ações do outro (GLAT, 1998) (Nunes, 2013, p. 12).

O problema é quando essa categorização se agarra a critérios muitos simples e genéricos. “A categorização simplifica a percepção social” (Nunes, 2013, p. 12). Aí é que se formam os estigmas. Nas palavras de Goffman (1988 *apud* Nunes, 2013, p. 13), os estigmas se formam quando a identidade social real de uma pessoa não corresponde à sua identidade social virtual. Ou, em outras palavras, quando o que ela realmente é não corresponde ao que ela deveria ser segundo o consenso da Sociedade.

Forma-se, pois, o estigma a partir de um rótulo negativo que encobre todos os pontos positivos de uma identidade, face a repulsa de seus pares por não admitir qualquer desvio da identidade virtual (o que a pessoa deveria ser). Esse problema também é abordado pela Sociologia e Direito, com a Teoria da Etiquetação – *Labeling Approach Theory* – desenvolvida por Howard Becker e Edwin Lemert em 1950, nos EUA, estudando as implicações dos estigmas decorrentes do passado desviante daqueles que foram condenados por não respeitarem a lei, e as eventuais violações aos direitos fundamentais em decorrência da dificuldade de reintegração social impostas pela reação social (Lima; Lima, 2024, p. 176).

---

6

Nesta toada, Lima & Lima (2024, p. 177) defendem que “a marginalização que surge do desvio secundário cria um ciclo vicioso, onde o estigma perpetua o comportamento desviante, afastando ainda mais o indivíduo das normas sociais convencionais” e, enfatizam que “a estigmatização social é um processo de marginalização que nega a reintegração do indivíduo na sociedade, levando a uma forma de “morte social” (2024, p. 177).

Depreende-se, pois, que são essenciais políticas públicas, como às inseridas nos incisos I e II do § 9º do artigo 25 da Lei nº. 14.133/2021, que visam incluir pessoas marginalizadas por estigmas sociais, como o egresso do sistema prisional e a mulher vítima de violência doméstico, no mercado de trabalho, quebrando, assim, o ciclo de reincidência ou retorno ao mundo da criminalidade, que enseja um círculo de criminalidade, violência e exclusão, no caso dos primeiros, ou dando uma nova oportunidade de independência financeira que possibilita a

desvinculação total com o agressor, no caso da segunda. Essa é uma grande contribuição social da Lei nº. 14.133/2021.

Desta forma, os incisos I e II do § 9º do artigo 25 da Lei nº. 14.133/2021 são instrumentos normativos que visam a inclusão social e, para tanto, assim o fazem por meio da utilização do processo licitatório, garantindo, assim, aos grupos marginalizados que são mencionados em referidos incisos, empregabilidade e justiça social.

## 2. O ESFORÇO DA LEI Nº. 14.133/2021 POR UMA POLÍTICA PÚBLICA MAIS EFETIVA E INCLUSIVA DE MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E EGRESOS DO SISTEMA PRISIONAL

Os egressos do sistema prisional e as vítimas de violência doméstica são grupos marginalizados que, em decorrência dos estigmas sociais que sofrem, necessitam de ações afirmativas para reduzir a desigualdade social que se instala em suas vidas pelo preconceito. Desta forma, são pessoas que estão à margem da sociedade e que, pela dificuldade de se tornar efetiva tais ações afirmativas, necessitam de políticas públicas mais efetivas e inclusivas.

Rocha (2024, p. 11) enfatiza que “[...] as ações afirmativas estão intrinsecamente ligadas aos direitos humanos<sup>10</sup>, pois ambas buscam promover a dignidade e a igualdade para todos”, e que “essas medidas nascem de uma necessidade de combater e corrigir as disparidades que historicamente estruturaram nossa sociedade e que se enraizaram de forma a subalternizar e/ou marginalizar determinados grupos” (Rocha, 2024, p. 10-11). 7

Nesta perspectiva de promoção de sociedades pacíficas e inclusivas, e em observância ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16<sup>11</sup> (ODS) da Agenda 2030, em especial o 16.b. – promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável (Brasil, 2015) – foi que surgiu:

[...] a Lei 14.133/2021, sancionada como marco regulatório das licitações e contratos administrativos, traz um avanço significativo ao propor cotas para mulheres vítimas de violência doméstica em contratações públicas, promovendo um mecanismo de inclusão social que alia empregabilidade à justiça social (Rocha, 2024, p. 10).

<sup>10</sup> Estabelece a Declaração Universal dos Direitos Humanos – Organização das Nações Unidas, 1948 –, em seu artigo XXIII, que: Art. 23. 1. “todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego” (ONU, 1948). Já o Protocolo de São Salvador, incorporado ao ordenamento nacional pelo Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999 (Brasil, 1999), reza em seu artigo 6º 1. que: “toda pessoa tem direito ao trabalho, o que inclui a oportunidade de obter os meios para levar uma vida digna e decorosa pelo desempenho de atividade lícita, livremente escolhida ou aceita”.

<sup>11</sup> Objetivo 16 da ODS/ONU: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis (Brasil, 2015).

É um marco regulatório, não apenas quanto às mulheres vítimas de violência doméstica<sup>12</sup> como também quanto aos egressos do sistema prisional, posto que implementa um mecanismo de inclusão social mais efetivo, proporcionando justiça social, ao introduzir nas contratações públicas “[...] a responsabilidade ecossocioeconômica<sup>13</sup> [...]” (Carvalho; Judensnaider, 2023, p. 223).

A Lei nº 14.133/2021 ainda traz como princípio (art. 5º) e objetivo (art. 11) do processo licitatório o incentivo ao desenvolvimento nacional sustentável. O que exige inexoravelmente dar oportunidade iguais e dignidade às pessoas em condições de vulnerabilidade social, das quais integram os egressos do sistema prisional e a mulher vítima de violência doméstica.

Inclusive, tais questões, como a violência doméstica das mulheres, são altamente prejudiciais à economia, conforme se observa na seguinte informação constante no caderno técnico de orientações sobre decreto que reserva vagas para mulheres em situação de vulnerabilidade nas contratações públicas, a seguir exposta:

Segundo pesquisa “Impactos Econômicos da Violência contra a Mulher”, feita pela Gerência de Economia e Finanças Empresariais da Fiemg (Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais) a violência contra a mulher produz um impacto de R\$ 214,42 bilhões no PIB do Brasil ao longo de 10 anos. De acordo com a pesquisa, a violência contra a mulher provoca o fechamento de 1,96 milhão de postos de trabalho no país, com perda de massa salarial de R\$ 91,44 bilhões e de arrecadação de R\$ 16,44 bilhões em tributos em uma década.

8

Hoje já existem dados e pesquisas que quantificam os custos econômicos associados à violência e assédio contra mulheres no mundo do trabalho. Em nível global, estima-se que o custo da violência contra mulheres (pública, privada e social) seja de aproximadamente US\$ 1,5 trilhão (ONU Mulheres, 2016). Em alguns países, a violência contra mulheres representa até 3,7% do produto interno bruto (PIB), mais que o dobro do que a maioria dos governos gasta com educação (Banco Mundial, 2018). As estimativas evidenciam que o alto custo da violência contra mulher no ambiente de trabalho está relacionada com: Dados retirados Guia “Handbook Addressing violence and harassment against women in the world of work” da ONU Mulheres e OIT (2019). (Brasil, 2024, p. 20).

Neste sentido, numa postura estatal de enfrentamento de todos os malefícios retromencionados, assim estabeleceu a novel lei:

LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021

Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

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.

[...]

§ 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:

<sup>12</sup> No caso das mulheres vítimas de violência doméstica, ainda, beneficia-as pelo combate a “[...] burocratização, a insuficiência de suporte integrado às vítimas e o risco de revitimização [...]” (Rocha, 2024, p. 10).

<sup>13</sup> A responsabilidade ecossocioeconômica traz para as atribuições do licitante a preocupação com questões relativas a sustentabilidade ambiental, justiça social e riscos econômicos.

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

II - oriundos ou egressos do sistema prisional.

O texto da nova lei de licitações, conforme observa-se em seu § 9º, traz verbo que expressa facultatividade no que se refere a exigência de percentual mínimo de mão de obra decorrente de mulheres vítimas de violência doméstica e egressos do sistema prisional na execução do objeto de contratação na licitação. Contudo, a intenção do legislador é indubitavelmente contrária: “[...] utilizar o potencial de contratação da Administração Pública para mitigar a vulnerabilidade social no que se refere ao desemprego, possibilitando aos mais vulneráveis mecanismos de combate à imobilidade social” (Carvalho; Judensnaider, 2023, p. 223).

Neste sentido, em 8 de março de 2023, o Presidente da República sanciona o Decreto nº. 11.430/2023 que regulamenta a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre a exigência, em contratações públicas, de percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica e sobre a utilização do desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho como critério de desempate em licitações, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, assim dispondo:

9

## CAPÍTULO II DO PERCENTUAL MÍNIMO DE VAGAS

### Percentual aplicável

Art. 3º Os editais de licitação e os avisos de contratação direta para a contratação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, nos termos do disposto no inciso XVI do caput do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021, preverão o emprego de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica, em percentual mínimo de oito por cento das vagas.

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se a contratos com quantitativos mínimos de vinte e cinco colaboradores.

§ 2º O percentual mínimo de mão de obra estabelecido no *caput* deverá ser mantido durante toda a execução contratual.

§ 3º As vagas de que trata o *caput*:

I - incluem mulheres trans, travestis e outras possibilidades do gênero feminino, nos termos do disposto no art. 5º da Lei nº 11.340, de 2006; e

II - serão destinadas prioritariamente a mulheres pretas e pardas, observada a proporção de pessoas pretas e pardas na unidade da federação onde ocorrer a prestação do serviço, de acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 4º A indisponibilidade de mão de obra com a qualificação necessária para atendimento do objeto contratual não caracteriza descumprimento do disposto no *caput*. (Brasil, 2023).

Depreende-se, pois, que no que se refere exclusivamente às mulheres vítimas de violência doméstica, a administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá adotar um percentual mínimo de cotas nas suas licitações, bem como adotar ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho como critério de desempate. A relevância decorrente de tal previsão no Decreto nº. 11.430/2023 decorre da constatação de que “uma ocupação remunerada serviria como um auxílio no que tange à fragilidade econômica. A ideia seria a de que a independência financeira teria o condão de interromper o ciclo de dependência financeira da mulher com o seu agressor” (Gontijo, 2022, p. 13).

Observe que há uma opção de política pública do governo federal de adotar essa postura afirmativa em favor das mulheres vítimas de violência doméstica como requisito obrigatório nas licitações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O que se leva a concluir que, atualmente, ao menos quanto a administração pública federal direta, autárquica e fundacional, é facultativa a estipulação de cotas nas licitações em benefício dos egressos do sistema prisional – a não ser que o instrumento convocatório disponha em contrário – e obrigatório, quanto às vagas destinadas às mulheres vítimas de violência doméstica.

Contudo, nada impede que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apliquem os regulamentos editados pela União, em especial o Decreto nº. 11.430/2023, para execução desta Lei – Art. 187<sup>14</sup> da Lei nº. 14.133/2021 – até que editem seus próprios regulamentos. Neste sentido, tal obrigatoriedade pode ser estabelecida pelos Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

No entanto, é aconselhável que todos dos entes da federação adotem a postura de estabelecerem cotas obrigatórias, nas licitações, também para egressos do sistema penal, haja vista que “[...] o alcance da reabilitação do egresso será proporcional à probabilidade de ser empregado formalmente, já que a provisão pessoal depende de recursos financeiros somente obtidos, de maneira lícita, por meio de um emprego” (Carvalho; Judensnaider, 2023, p. 223).

Saliente-se, também, que a hipótese constante no inciso II do § 9º do art. 25 da Lei nº. 14.133/2021 refere-se a possibilidade de contratação não apenas de egressos do sistema prisional, ou seja, aqueles que deixaram o estabelecimento prisional, mas também os ingressos no sistema prisional que estejam no regime aberto e semiaberto<sup>15</sup>. Isso porque o inciso II do § 9º do art. 25

<sup>14</sup> Art. 187. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei (Brasil, 2021).

<sup>15</sup> O Tribunal de Conta de Minas Gerais, em 09.10.2024, respondeu consulta em processo nº. 1144616, a requerimento da Deputada Estadual Macaé Maria Evaristo dos Santos, que “[...] 2.1. No exercício da sua competência exclusiva, os municípios mineiros devem regulamentar o modo de implementação da norma geral estampada no art. 25, § 9º, II, da Lei nº. 14.133/2021. 2.2. Os Municípios podem celebrar com o estado para utilização de mão de obra

da Lei nº 14.133/2021 não se refere apenas aos egressos do sistema prisional, mas também, aos oriundos do sistema prisional.

Inclusive a justificativa para a inclusão do inciso II do § 9º do art. 25 na Lei nº 14.133/2021 é o fato de que “o passado no sistema prisional é limitador de ascensão social. Seus egressos são expostos à segregação social e sua capacidade de ressocialização é reduzida pela cultura da crença de que a prisão é, na verdade, uma ‘faculdade do crime’” (Carvalho; Judensnaider, 2023, p. 225).

Por fim, sob a égide do Direito Público, cabe responder uma pergunta: os incisos I e II do § 9º do artigo 25 da Lei nº. 14.133/2021 respeitam o Princípio da Supremacia do Interesse Público?

É importante ter em mente que a licitação não tem o mesmo papel que teve sob a égide da Lei nº. 8.666/1993. Na verdade, mesmo sob a vigência da antiga lei em comento, a doutrina já discutia esse novo papel da licitação. A nova licitação traz, pois, uma finalidade extraordinária, “[...] que efetivamente alterou a natureza a licitação” (Stroppa, 2013, p. 37).

Stroppa (2013, p. 38) clareia tal entendimento ao admitir que a licitação pode buscar outras formas de vantagens, além do interesse exclusivo da administração pública, como o fomento de valores e metas desejadas de maneira explícita na Constituição Federal de 1988. E dessa forma, conclui que: “ora atende plenamente a ideia de supremacia do interesse público a transformação do instituto da licitação em uma das atividades estatais mais relevantes, haja vista a possibilidade real de transformação econômica e social de um país” (2013, p. 38).

A Licitação, pois, ao admitir os incisos I e II do § 9º do artigo 25 da Lei nº. 14.133/2021 como juridicamente viáveis, amplia o conceito de supremacia do interesse público para conformá-lo com os valores e metas expressos na nossa Carta Magna, passando a licitação, destarte, a servir aos propósitos de políticas públicas como as referidas nos incisos I e II do § 9º do artigo 25 da Lei nº. 14.133/2021 que, no caso, são de caráter eminentemente inclusivas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resta claro que os incisos I e II do § 9º do artigo 25 da Lei nº. 14.133/2021 foram inseridos no nosso ordenamento jurídico como política pública de enfrentamento das vulnerabilidades econômicas das mulheres vítimas de violência doméstica e dos egressos do sistema penal. É, pois, o atendimento de substratos de diretrizes constitucionais que determinam garantias de

---

representada por sentenciados, devendo, para tanto, ser observado o disposto no art. 36 da Lei nº. 7.210/1984 (Grifo Noso) (TCE-MG, 2024).

repúdio à discriminações e preconceitos no convívio social e do mundo do trabalho de tais grupos socialmente vulneráveis.

A reinserção econômica e social do egresso do sistema prisional e o fomento das mulheres vítimas de violência doméstica para que reconstruam suas vidas é um avanço no ordenamento jurídico nacional posto que rompe as barreiras de uma norma meramente regulamentadora de condutas para abranger desideratos consubstanciados em políticas públicas que almejam a Justiça Social.

Buscando efetivar os direitos fundamentais consagrados na Constituição, a reabilitação social constitui a finalidade precípua do sistema de execução penal que interromper o ciclo de delinquência, garantindo ganhos em termos de cidadania e a possibilidade de provimento da família. O trabalho como dever social e condição de dignidade humana, neste caso, atingirá a finalidade educativa e produtiva.

No mesmo sentido, o acesso ao emprego e renda pela mulher vítima de violência doméstica contribui com o rompimento do ciclo de violência, extinguindo relações assimétricas e de poder entre os sexos, decorrentes de relações sociais opressoras de gênero que se manifestam encorajadas pelo sexismo e machismo, ainda presentes no Brasil.

Efeitos negativos na sociabilidade feminina como o medo; vergonha e dependência com o agressor são amplificados ou determinados pelo etiquetamento social e estigmas sociais que excluem tais grupos de vulnerabilidade social em comento. O que efetivamente é combatido com os efeitos da implementação efetiva dos incisos I e II do § 9º do artigo 25 da Lei nº. 14.133/2021.

A Lei nº. 14.133/2021 determina, pois, uma nova lei de licitações, com um novo papel, mais antenada com valores e metas almejadas de forma explícita na Constituição Federal de 1988, em especial o desenvolvimento nacional sustentável, e que, ainda assim, se pautam fielmente no interesse público.

## REFERÊNCIAS

BAHIA (Estado). Decreto nº. 14.764, de 03 de outubro de 2013. Instituí o Programa de Inserção de Apenados e Egressos no Mercado de Trabalho - PRO-TRABALHO, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=260305>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL, Nações Unidas (ONU). Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil. Set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999 - Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3321.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm). Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº. 11.430, de 8 de março de 2023. Regulamenta a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre a exigência, em contratações públicas, de percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica e sobre a utilização do desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho como critério de desempate em licitações, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11430.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11430.htm). Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Senado inspira cota na Lei de Licitações para mulheres vítimas de violência. Agência do Senado. (2021). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/04/05/senado-inspira-cota-na-lei-de-llicitacoes-para-mulheres-vitimas-de-violencia>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL (Presidência da República). Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. [S. I.] Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/sev/pacto/documentos/politica-nacional-enfrentamento-a-violencia-versao-final.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2025.

13

BRASIL. Gestão lança guia com orientações sobre decreto que reserva vagas para mulheres em situação de vulnerabilidade nas contratações públicas: Medida faz parte das ações da pasta no combate à violência de gênero e na promoção da equidade. Caderno técnico irá orientar os órgãos públicos sobre como aplicar as regras da norma. [S. I.] Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 08 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/gestao-lanca-guia-com-orientacoes-sobre-decreto-que-reserva-vagas-para-mulheres-em-situacao-de-vulnerabilidade-nas-contratacoes-publicas>. Acesse o Caderno Técnico: <https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/reserva-de-vagas-para-mulheres-em-situacao-de-violencia-domestica/caderno-logistica-decreto11430-ver1.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2025.

CARVALHO, Márcio Martins de; JUDENSNAIDER, Ivy. As cláusulas de inclusão social nos editais de licitação do município de Arapoti (Pr/Brasil) e a promoção da justiça social. PROMETEICA - Revista de Filosofia y Ciencias - ISSN: 1852-9488 - nº 28 - 2023. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9186466.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2025.

FERREIRA, Rosângela Aparecida Ruiz; MANFRIN, Silvia Helena. O egresso do sistema prisional e as dificuldades no processo de reintegração social. Revista Seminário Integrado -

ISSN 1983-0602. v. 10, n. 10 (2016). Disponível em <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/SemIntegrado/article/view/5958>. Acesso em: 14 dez. 2025.

GONTIJO, Dhanilla Henrique. As ações afirmativas na nova lei de licitações. 2022. Monografia (especialização) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/46902>. Acesso em: 21 dez. 2025.

LIMA, Ricardo Araújo; LIMA, Enny Araújo. Trabalho decente como ferramenta de reintegração social: desafios e (in) eficácia do sistema prisional brasileiro. Revista Jurídica do Ministério Público, v. 1, n. 14, 2024. Disponível em: <https://revistajuridica.mppb.mp.br/revista/article/view/243/209>. Acesso em: 21 dez. 2025.

NUNES, Débora Regina de Paula. Educação inclusiva. – Natal: EDUFRN, 2013. ISBN 978-85-425-0056-1. 232P.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: [https://desinstitute.org.br/noticias/declaracao-universal-dos-direitos-humanos-como-surgiu-e-o-que-defende/?gad\\_source=1&gad\\_campaignid=13236211814&gbraid=oAAAAAABY8rju4jTPxH\\_VWz4juYVaLtGjzb&gclid=CjoKCQiAop7KBhCkARIsAE6XlakzMewnUOaWjU4-4hFj1tIj3uKhzakopLs7-jGwIT9acplQWi9uzQaAl5rEALw\\_wcB](https://desinstitute.org.br/noticias/declaracao-universal-dos-direitos-humanos-como-surgiu-e-o-que-defende/?gad_source=1&gad_campaignid=13236211814&gbraid=oAAAAAABY8rju4jTPxH_VWz4juYVaLtGjzb&gclid=CjoKCQiAop7KBhCkARIsAE6XlakzMewnUOaWjU4-4hFj1tIj3uKhzakopLs7-jGwIT9acplQWi9uzQaAl5rEALw_wcB). Acesso em: 21 dez. 2025.

OTRAMAR, Amanda Carolina. Práticas de enfrentamento ao estigma e preconceito vividos por mulheres vítimas de violência doméstica. Artigo de Conclusão de Curso (Bacharel em Serviço Social). Curso de Serviço Social. Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2021. Disponível em: <http://repositorio.upf.br/handle/riupf/2244>. Acesso em: 19 out. 2025.

14

PEREIRA, Rafaela Costa. O sujeito egresso: trabalho e estigma in: LOPES, Rafaelle. Desafios para a inclusão social de egressos do sistema prisional. 1a edição. Belo Horizonte, Instituto Elo: 2013, p. 65, 2013. Disponível em: <http://institutoelo.org.br/site/app/webroot/files/publications/6249f589266779f9bd3od6a403db544f.pdf#page=66>. Acesso em: 19 out. 2025.

ROCHA, Kayque Jardel Santos et al. De ações afirmativas a ações revitimizantes: uma análise crítica da regulamentação de cotas para vítimas de violência doméstica da Lei 14.133 de 2021 no Estado Rio de Janeiro. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social)-Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/24931>. Acesso em: 16 out. 2025.

SEM, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Trad. Laura Teixeira Motta. – São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 461p.

STROPPA, Christianne de Carvalho. As micro e pequenas empresas (MPE's) e a função social da licitação. 2013. 108 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica



de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em:  
<https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/6254>. Acesso em: 22 dez. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS – TCE-MG. Consulta Processo nº. 1144616. Consulta. [...] Reserva de vagas para sentenciados nas contratações de obras e serviços por entidades ou órgãos públicos. [...]. Consulente: Deputada Estadual Macaé Maria Evaristo dos Santos. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tce-mg/2868774805/inteiro-teor-2868774839>. Acesso em: 22 dez. 2025.