



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Seção: Artigos Científicos

Contratações públicas e competências estaduais em matéria antidiscriminatória: o caso da Lei Norte-rio-grandense nº 11.587/2023

Public procurement and state competences in anti-discrimination matters: the case of the North rio-grandense Law no. 11.587/2023

Vladimir da Rocha França

Resumo: O objetivo do presente artigo é examinar, à luz da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, o modelo jurídico instituído pela Lei do Estado do Rio Grande do Norte nº 11.587, de 8 de novembro de 2023, que dispõe sobre a reserva de vagas de emprego para travestis e transexuais nas empresas privadas que recebem incentivos fiscais ou tenham convênio com órgãos do Poder Público do Estado do Rio Grande do Norte. Para tanto, adota-se a metodologia preconizada pela Dogmática Jurídica (ou Ciência do Direito em sentido estrito), tendo como base empírica o sistema do Direito Positivo brasileiro.

Palavras-chave: Contratos Administrativos; Isenções Tributárias; Direitos Humanos; Direitos Fundamentais; Federação.

Abstract: The objective of this article is to examine, in the light of the Constitution of the State of Rio Grande do Norte, the legal model established by the Law of the State of Rio Grande do Norte No. 11,587, of November 8, 2023, which provides for the reservation of job vacancies for transvestites and transsexuals in private companies that receive tax incentives or have an agreement with bodies of the Public Power of the State of Rio Grande do Norte. To this end, the methodology recommended by Legal Dogmatics (or Science of Law in the strict sense) is adopted, having as an empirical basis the system of Brazilian Positive Law.

Keywords: Administrative Contracts; Tax Exemptions; Human Rights; Fundamental Rights; Federation.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v12n1p270-305>

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E COMPETÊNCIAS ESTADUAIS EM MATÉRIA ANTIDISCRIMINATÓRIA: O CASO DA LEI NORTE-RIO-GRANDENSE Nº 11.587/2023

Vladimir da Rocha FRANÇA*

Sumário: 1 Introdução; 2 Visão geral sobre a reserva de vagas de emprego para travestis e transexuais nas empresas privadas que recebam incentivos fiscais ou que sejam contratadas do poder público do Estado do Rio grande do Norte; 3 Sobre os negócios jurídicos como instrumento de políticas públicas; 4 Sobre o alcance da expressão “normas gerais de licitações e contratos administrativos” e as competências legislativas do Estado do Rio grande do Norte; 5 Competências do Estado do Rio Grande do Norte em ações antidiscriminatórias; 6 Vícios de constitucionalidade da Lei Potiguar nº 11.587/20236; Considerações finais; Referências.

1. Introdução

O fenômeno da crescente complexidade e contingência da autocompreensão sexual tem apresentado impacto na proposição ou reforma de modelos jurídicos, tendo em vista o atendimento de demandas civis, políticas e sociais de grupos do universo LGBTQIA+.¹

A satisfação dessas demandas passa pelo processo legislativo, uma vez que a tutela jurídica de direitos passa necessariamente pelo Estado e, no Estado de Direito, deve se observar a legalidade (cf. FERREIRA FILHO, 1999, pp. 179-195; FRANÇA, 2023, *passim*).

No Estado do Rio Grande do Norte, entrou em vigor a Lei Estadual nº 11.587/2023,² que dispõe “sobre a reserva de vagas de emprego para travestis e transexuais nas empresas privadas que recebem incentivos fiscais ou tenham convênio com órgãos do Poder Público do Estado do Rio Grande do Norte”. Esse diploma legal foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 33.738/2024.³

O objetivo do presente artigo é examinar o modelo jurídico instituído por essa lei potiguar, à luz da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte,⁴ em conformidade

*Advogado. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Doutor em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Titular do Departamento de Direito Público do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. <https://orcid.org/0000-0001-9977-3617>.

¹ Sobre o significado da sigla LGBTQIA+, cf. FUNDAÇÃO FUNDO BRASIL DE DIREITOS HUMANOS, 2024.

² REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2023.

³ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2024.

⁴ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989.

com a metodologia preconizada pela Dogmática Jurídica (ou Ciência do Direito em sentido estrito),⁵ tendo como base empírica o sistema do Direito Positivo brasileiro.

2. Visão geral sobre a reserva de vagas de emprego para travestis e transexuais nas empresas privadas que recebam incentivos fiscais ou que sejam contratadas do poder público do Estado do Rio grande do Norte

Justifica-se a medida legislativa em análise no apoio à autonomia financeira do transexual e do travesti por meio da inserção deles no mercado de trabalho.⁶

Consoante o art. 2º, *caput*, da Lei Estadual nº 11.587/2023, “as empresas que recebem incentivos fiscais ou que mantêm contrato ou convênio com o Poder Público do Estado do Rio Grande do Norte deverão contratar pessoas autodeclaradas travestis e transexuais na proporção de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do total de seus empregados”.⁷

No preenchimento dessa cota, devem ter preferência na ordem de contratação, “as pessoas autodeclaradas travestis e transexuais em situação de vulnerabilidade social”, consoante o art. 2º, § 1º, da Lei Estadual nº 11.587/2023.⁸

Essa cota deve ser mantida pela empresa obrigada durante a eficácia do benefício fiscal, do contrato administrativo ou do convênio.⁹

É interessante anotar que esse dever se estende a todas as vagas de emprego, as vagas de contratos de aprendizagem e as vagas de estágio profissional.¹⁰

Caso a cota não seja preenchida por falta de travesti ou transexual com a qualificação profissional necessária para a contratação, as vagas remanescentes serão revertidas

⁵ A Dogmática Jurídica consiste no ramo da Ciência do Direito que tem por objeto a exposição do ordenamento jurídico cuja Constituição esteja em vigor. A Constituição, por sua vez, compreende os modelos jurídicos que tratam a organização do poder e as limitações deste em face dos membros da Sociedade. Sobre a matéria, cf. BOBBIO, 1993, pp. 23-44; KELSEN, 1991, pp. 77-120; KELSEN, 1992, pp. 165-182; PONTES DE MIRANDA, 1987, pp. 29-44; PONTES DE MIRANDA, 1999, v. 1, pp. 49-103; REALE, 1999, pp. 108-113; REALE, 2000, pp. 75-92; VILANOVA, 1997, pp.185-208; e VILANOVA, 2000, pp. 27-71.

⁶ Vide o art. 1º da Lei Estadual nº 11.587/2023 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2023).

Vide o art. 1º do Decreto Estadual nº 33.738/2024 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2024).

⁷ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2023.

Vide o art. 2º, *caput*, do Decreto Estadual nº 33.738/2024 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2024).

⁸ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2023.

Vide o 2º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 33.738/2024 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2024).

⁹ Vide o art. 2º, § 2º, da Lei Estadual nº 11.587/2023 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2023).

Vide o art. 3º do Decreto Estadual nº 33.738/2024 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2024).

¹⁰ Vide o art. 6º da Lei Estadual nº 11.587/2023 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2023).

Vide o art. 3º do Decreto Estadual nº 33.748/2024 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2024).

Vide o art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1943).

Vide a Lei Federal nº 11.788/2008 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2008).

para o público em geral.¹¹ Anote-se ainda que a empresa deve comprovar com ela empenhou todos os meios cabíveis para o atendimento da cota, especialmente por meio de documentos.¹²

Se esses deveres jurídicos não forem observados pela empresa, o Estado deve cassar o incentivo fiscal ou extinguir o contrato administrativo, nos termos do art. 8º da Lei Estadual nº 11.587/2023.¹³ Convém registrar que também se prescreve que o descumprimento dessa lei ensejará a aplicação das sanções constantes das “leis de licitações e contratos da administração pública”, de acordo com o art. 12 do Decreto Estadual nº 33.738/2024.¹⁴

Não há dúvida de que a lei e o decreto estaduais em apreço, estabelecem medidas associadas à promoção dos direitos humanos de travestis e transexuais. Entretanto, uma política pública não deve ser julgada apenas pelas intenções que a justificam, como bem lembra Thomas Sowell (2011, pp. 199-234).

3. Sobre os negócios jurídicos como instrumento de políticas públicas

No Estado Democrático e Social de Direito,¹⁵ o Estado assume objetivos de justiça social,¹⁶ que devem ser alcançados por meio de políticas públicas que tenham legitimidade democrática¹⁷ e estejam em conformidade com os direitos da pessoa humana.¹⁸

¹¹ Vide o art. 3º, caput, da Lei Estadual nº 11.587/2023 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2023).

Vide o art. 4º, caput, do Decreto Estadual nº 33.748/2024 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2024).

¹² Vide o art. 3º, parágrafo único, da Lei Estadual nº 11.587/2023 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2023).

Vide o art. 4º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 33.748/2024 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2024).

¹³ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2023.

¹⁴ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2024.

¹⁵ Vide a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Vide a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1948).

Vide o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1992a).

Vide o Pacto Internacional sobre os Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1992b).

Vide a Convenção Americana de Direitos Humanos (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1992c).

Sobre o Estado Democrático e Social de Direito, cf. BONAVIDES, 2001, *passim*; ESTADO DO VATICANO, 2011, *passim*; GRAU, 2015, pp. 15-58; PONTES DE MIRANDA, 1987, pp. 340-375; PONTES DE MIRANDA, 2002, pp. 691-694; REALE, 1998, *passim*; SILVA, 2014, pp. 49-78.

¹⁶ Vide o art. 3º, o art. 170, caput, e o art. 193, caput, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

¹⁷ Vide o art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

¹⁸ Vide o art. 1º, II a V, e o art. 4º, II, e o Título II, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

A política pública pode ser compreendida como um modelo jurídico legal¹⁹ que estabelece metas e instrumentos administrativos para a concretização de objetivo fundamental da República.²⁰ Por injunção do princípio da legalidade, a política pública deve ser veiculada por lei.²¹

Por injunção do princípio federativo, cada ente federativo tem o dever de estabelecer políticas públicas conforme a respectiva esfera constitucional de competências. É o que ocorre naturalmente com o Estado do Rio Grande do Norte.²²

Em rigor, quando se acusa o poder público de falta de política pública, deve-se perguntar se é um problema de falta de lei ou falta de aplicação da lei vigente.

Cada política pública pressupõe a atuação do Estado-administração. Cada instrumento de ação administrativa é passível de ser tornar instrumento de política pública, se assim a lei determinar. E toda a ação administrativa deve observar os direitos fundamentais civis,²³ haja vista o princípio da indisponibilidade dos direitos fundamentais pelo Estado-administração (cf. FRANÇA, 2023, pp. 121-128).

O Estado-administração, enquanto sujeito de direito, dispõe de poderes negociais que lhe permite obter consensualmente a concretização de interesses públicos ou a

¹⁹ O modelo jurídico é um subsistema do ordenamento jurídico vigente. Ele pode ser: (i) modelo jurídico legal, quando editado por órgão estatal dotado de poder normativo, consoante as regras de técnica legislativa; (ii) modelo jurídico jurisprudencial, se resultante de ato de órgão julgador estabelecido pelo Estado ou por ele reconhecido; (iii) modelo jurídico negocial, produzido por meio de convenção reconhecida pelo Estado como vinculante entre seus celebrantes; e, (iv) modelo jurídico consuetudinário, caso oriundo de costume reconhecível pelo Estado.

Sobre a matéria, cf. FRANÇA, 2023, pp. 28-30; BOBBIO, 1993, passim; REALE, 1999, passim.

²⁰ Sobre as políticas públicas e sua relação com o Direito Administrativo, cf. BANDEIRA DE MELLO et al, 2024, p. 709; DAL POZZO e ROCHA, 2024, pp. 611-618; FRANÇA, 2023, pp. 45-63; JUSTEN FILHO, 2023, pp. 511-548; SAAD, 2016, passim.

²¹ Vide o art. 5º, II, o art. 37, caput, o art. 84, IV, o art. 174, caput, § 1º, e o art. 193, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide o art. 3º, o art. 26, caput, e o art. 64, V, todos da Constituição do Estado.

²² Vide o art. 1º, caput, o art. 18, o art. 19, o art. 23, o art. 24 e o art. 25, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide o art. 1º, caput, e os arts. 18 a 20, todos da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

Sobre o princípio federativo e as competências constitucionais estaduais, cf. BONAVIDES, 2020, pp. 352-368; IVO, 1997, passim; MENDES e BRANCO, 2021, pp. 933-969; e MORAIS, 2024.

²³ Vide o art. 1º, III e IV, e o art. 5º, ambos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide o art. 1º, III e IV, e o art. 3º, ambos da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

Os direitos fundamentais são direitos subjetivos, pretensões, ações e exceções decorrentes da incidência de normas jurídicas constitucionais (cf. FRANÇA, 2023, pp. 63-79).

No ordenamento jurídico brasileiro, os direitos fundamentais civis (ou individuais, caso se prefira) estão relacionados à personalidade (vida, integridade biopsicossocial, identidade, privacidade, honra e imagem), à liberdade (locomoção, trabalho, cooperação e expressão), à igualdade jurídica, ao patrimônio (propriedade e posse) e à segurança jurídica.

Sobre a matéria, cf. MARTINS, 2012, pp. 5-62.

harmonização dos direitos fundamentais.²⁴ Noutra giro, isso quer dizer que o Estado-administração tem capacidade para realizar negócios jurídicos.

O negócio jurídico é o fato jurídico cujo suporte fático tem em seu cerne uma exteriorização consciente de vontade ordenada para a produção de efeitos jurídicos lícitos no sistema do Direito Positivo, cuja escolha, intensidade ou extensão se encontram à disposição de seu emissor(es), observados os limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico vigente (cf. MELLO, 2019a, p. 256).²⁵

Os negócios jurídicos do Estado-administração podem ser: (i) negócios jurídicos administrativos, se o Estado-administração o expede numa posição de autoridade, ainda sua validade ou eficácia naturalmente pressuponha o consentimento do administrado; ou, (ii) negócios jurídicos de Direito Privado do Estado-administração, subordinados ao regime jurídico de Direito Privado, naquilo que for compatível com os princípios do regime jurídico-administrativo.

Os contratos²⁶ são instrumentos que se encontram à disposição do Estado-administração para obter da iniciativa privada os recursos necessários ou úteis para o desempenho de suas atividades, ou para o estabelecimento de parcerias²⁷ para a melhor concretização de utilidades públicas.²⁸

²⁴ Entenda-se por função administrativa como a atividade do Estado, ou de delegado seu, desenvolvida em posição de autoridade em face do cidadão e por meio de uma estrutura hierárquica, que se destina à realização de utilidades públicas instituídas por lei, por meio de atos jurídicos e atos-fatos jurídicos, sob controle do Poder Judiciário, tendo em vista a concretização de interesses públicos ou a harmonização dos direitos fundamentais (cf. FRANÇA, 2023, pp. 55-60).

As utilidades públicas são bens, serviços ou intervenções que o Estado deve criar e realizar em prol do bem comum (cf. BANDEIRA DE MELLO, 1979, pp. 24-33; FRANÇA, 2023, p. 55).

Embora não se possa a existência da consensualidade administrativa (cf. PALMA, 2015, *passim*), o Estado-administração não perde sua posição de autoridade quando negocia com particular sob o regime jurídico-administrativo (cf. BANDEIRA DE MELLO et al, 2024, pp. 513-520).

Sobre o conceito de função administrativa, cf. BANDEIRA DE MELLO, 1979, pp. 24-33; BANDEIRA DE MELLO et al, 2024, pp. 33-39; DAL POZZO e ROCHA, 2024, pp. 47-58; FRANÇA, 2023, pp. 55-60; JUSTEN FILHO, 2023, pp. 11-28; MARQUES NETO, 2002, pp. 56-99.

²⁵ Dentre as classificações possíveis, o negócio jurídico pode ser: (i) unilateral, se emitido por um único sujeito de direito, tendo em vista o interesse de seu emissor em estabelecer um dever jurídico para si em face dos demais sujeitos de direito; (ii) bilateral, se decorrente do encontro entre dois negócios jurídicos unilaterais, tendo em vista a autorregulação de interesses contrapostos ou divergentes; ou, (iii) plurilateral, se exarado por dois ou mais sujeitos de direito para a autorregulação de interesses comuns ou convergentes (cf. LÔBO, 2019, pp. 268-274; MELLO, 2019a, pp. 271-274; MELLO, 2019b, *passim*).

²⁶ O contrato é o fato jurídico que tem no cerne de seu suporte fático uma exteriorização consciente de vontade, realizada em conjunto por dois ou mais sujeitos de direito, que está ordenada à produção de efeitos jurídicos lícitos em torno de bem ou serviço econômico. Trata-se de uma espécie de negócio jurídico fundamental para a produção, circulação, comercialização e consumo de bens e serviços úteis e escassos.

Sobre a matéria, cf. DINIZ, 2021b, pp. 31-55; LÔBO, 2021, pp. 15-47; MELLO, 2019a, *passim*.

²⁷ Essas parcerias podem ser entre órgãos ou entes administrativos, ou entre ente administrativo e o particular (cf. JUSTEN FILHO, 2023, pp. 348-349).

²⁸ Sobre a função dos contratos administrativos, cf. BANDEIRA DE MELLO, 1979, pp. 679-681; BANDEIRA DE MELLO, 2024, pp. 513-519; JUSTEN FILHO, 2023, pp. 297-354; NIEBUHR, 2023, 25-42; SAAD, 2019, *passim*.

Os contratos do Estado-administração com o administrado podem ser: (i) contratos administrativos, nos quais o Estado-administração se encontra numa posição de autoridade, e que se subdividem em (i.1) contratos administrativos em sentido estrito²⁹ e (i.2) convenções administrativas;³⁰ e, (ii) contratos privados da administração pública, se o Estado-administração tem os mesmos direitos e deveres de um administrado, ainda que com derrogações pontuais do regime jurídico de Direito Privado que neles incida.³¹

No regime jurídico do contrato administrativo em sentido estrito, há: (i) a garantia do equilíbrio econômico-financeiro; (ii) a obrigatoriedade de licitação prévia para a celebração do contrato, salvo lei em contrário; (iii) a presença de poderes imperativos de modificação e extinção unilateral do contrato, sem prejuízo da garantia do equilíbrio econômico-financeiro; (iv) a existência de poderes especiais de fiscalização e cautela para se assegurar a regular execução do contrato; e, (v) modelo jurídico sancionador específico.³²

Já no regime jurídico da convenção administrativa não há a garantia do equilíbrio econômico-financeiro nem a obrigatoriedade de licitação ou de outra modalidade de processo administrativo concorrencial para a celebração do contrato, salvo disposição legal em contrário.³³ Mas isso não significa dizer que não haja responsabilidade negocial nesses contratos, pois neles há obrigações,³⁴ e elas precisam ser adimplidas (cf. JUSTEN FILHO, 2023, pp. 346-349). Aqui, estão sujeitas à autonomia contratual a presença de poderes administrativos que seriam típicos de contratos administrativos em sentido estrito, salvo disposição legal em contrário.³⁵

Vide o art. 22, XXVII, e o art. 173, §§ 1º, II e III, ambos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

²⁹ Vide o art. 37, XXI, o art. 175, o art. 176, e o art. 177, §§ 1º e 2º, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Sobre a matéria, cf. BANDEIRA DE MELLO et al, 2024, pp. 415-682; JUSTEN FILHO, 2023, pp. 253-354, NIEBUHR, 2023, pp. 847-854.

³⁰ Vide o art. 37, § 8º, o art. 199, § 1º, e o art. 241, ambos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide o art. 184 da Lei Federal nº 14.133/2021 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2021).

³¹ Vide os arts. 7º a 11, o art. 37, I a IV, o art. 173, § 1º, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide o art. 3º e o art. 26, I a IV, da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

Vide a Lei Federal nº 9.962/2000 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2000).

Vide a Lei Federal nº 13.303/2016 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2016).

³² Sobre a matéria, cf. BANDEIRA DE MELLO et al, 2024, pp. 415-682; JUSTEN FILHO, 2023, pp. 253-354 e 419-494; NIEBUHR, 2023, 43-78.

³³ Pela exigência de processo concorrencial, quando se trata de convenção administrativa com o particular, cf. BANDEIRA DE MELLO et al, 2024, pp. 575-578).

³⁴ Entendida aqui obrigação como a relação jurídica cuja prestação é economicamente apreciável (cf. DINIZ, 2021a, pp. 41-68).

³⁵ Há acordos que se aproximam dos contratos do Estado-administração, mas que envolvem a prevenção ou a resolução de litígios entre o poder público e o administrado, ou de conflitos entre órgãos ou entes públicos. Eles devem ser vistos como uma modalidade de negócio jurídico administrativo à parte (cf.

Por meio dos contratos administrativos em sentido estrito, o Estado-administração viabiliza: (i) obras, serviços, compras e alienações;³⁶ (ii) a delegação da prestação de serviços públicos;³⁷ (iii) a exploração de bens públicos pela iniciativa privada;³⁸ e, (iv) a exploração de monopólios da União por empresas.³⁹

As convenções administrativas, por sua vez, têm por objeto a realização de utilidades públicas sem a presença de fim lucrativo.

Pois bem. Em princípio, a autonomia contratual é reconhecida para o Estado-administração para que ele possa obter os recursos humanos e materiais necessários para que ele possa criar, manter ou ampliar a infraestrutura e a logística indispensáveis para o eficiente desempenho de suas atividades administrativas (cf. CORREIA, 1987, pp. 465-654; JUSTEN FILHO, 2023, pp. 297-299; NIEBUHR, 2023, pp. 25-42). Interesses públicos revelados à luz do princípio da eficiência administrativa.⁴⁰

Isso, sem dúvida, é válido para os contratos administrativos de colaboração, mas se mostra insuficiente para os contratos administrativos de concessão.⁴¹ Afinal, as concessões se destinam usualmente à concretização de políticas públicas, quando o Estado-administração opta por uma maior participação da iniciativa privada no setor público da ordem econômica ou da ordem social.⁴²

PALMA, 2015, *passim*; em sentido contrário, JUSTEN FILHO, 2023, pp. 352-354). Serão denominados aqui, simplesmente, de acordos administrativos.

Vide o art. 26 e o art. 27, § 2º, ambos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1942).

³⁶ Vide o art. 37, XXI, e o art. 199, § 1º, da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide o art. 26, XXI, da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

³⁷ Vide o art. 21, X a XII, o art. 25, § 2º, o art. 30, V, o art. 175, e o art. 199, § 1º, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide o art. 18, I e II, o art. 37, XVII, o art. 112, *caput*, todos da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

³⁸ Vide o art. 176, § 1º, da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

³⁹ Vide o art. 177, §§ 1º e 2º, da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

⁴⁰ Vide o art. 37, *caput*, da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide o art. 26, *caput*, da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

⁴¹ Os contratos administrativos de colaboração se destinam à satisfação de necessidades materiais do Estado-administração, tendo em vista a infraestrutura e a logística da atividade administrativa. Sob a óptica do administrado, o contratado atua aqui em nome do Estado-administração.

Nos contratos administrativos de concessão, o Estado-administração delega a prestação de serviços públicos ou a exploração de bens públicos ou de monopólios federais. O concessionário atua em nome próprio em face do administrado.

Sobre a matéria, cf. BANDEIRA DE MELLO et al, 2024, pp. 609-682; JUSTEN FILHO, 2023, pp. 297-304.

⁴² Vide o art. 21, XI e XII, o art. 24, § 2º, o art. 30, V, o art. 175, o art. 176, o art. 177, §§ 1º e 2º, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Sobre a matéria, cf. FRANÇA, 2009, pp. 1993-1995; NIEBUHR, 2023, pp. 25-42.

Mesmo assim, o regime jurídico dos contratos administrativos de colaboração tem a previsão de cláusulas associadas que só fazem sentido quando associadas a políticas públicas.

O art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021⁴³ determina que o desenvolvimento nacional sustentável é princípio a ser observado nas licitações⁴⁴ e contratos administrativos.⁴⁵ Inclusive, um dos objetivos da licitação é incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.⁴⁶

Além disso, prescreve-se: (i) parâmetros de nacionalidade e de sustentabilidade ambiental na fixação de margens de preferência na aquisição de bens;⁴⁷ (ii) a possibilidade de o edital exigir do licitante que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por mulheres vítimas de violência doméstica ou oriundos ou egressos do sistema prisional, na forma de regulamento;⁴⁸ (iii) o desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho como critério de desempate entre propostas na fase de julgamento, na forma de regulamento;⁴⁹ (iv) a dispensa de licitação para a intervenção no setor privado da ordem econômica, para regular preços ou assegurar o abastecimento;⁵⁰ (v) dispensa de licitação para a contratação de entidades privadas sem fins lucrativos, o fomento estatal de setores específicos da ordem social ou da ordem econômica;⁵¹ (vi) a dispensa de licitação na alienação de imóveis e na legitimação de posse para fins de concretização da função social da propriedade;⁵² (vii) a dispensa de licitação na alienação de bens móveis, para fins de

⁴³ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2021.

⁴⁴ A licitação é o processo administrativo concorrencial que deve preceder o contrato do Estado-administração, por injunção dos princípios da igualdade, da moralidade e da eficiência. Pode ser substituído pelo procedimento de contratação direta, quando a licitação for dispensável ou inexigível.

⁴⁵ Convém lembrar aqui o seguinte alerta de Joel de Menezes Niebuhr:

“[e]m que pese a afirmação legal do princípio [do desenvolvimento nacional sustentável], não se pode perder de vista que as licitações e contratos administrativos não são a panaceia das políticas públicas e do desenvolvimento nacional sustentável. O Estado dispõe de muitos instrumentos para realizar as políticas públicas mais eficientes e eficazes. As licitações e os contratos administrativos podem ser utilizados como instrumento de política pública a depender da situação, porém não são os instrumentos mais adequados porque, na maioria dos casos, são incapazes, não conseguem. Há casos e casos, cada qual com a sua peculiaridade. No entanto, de maneira geral, percebe-se que não é com licitação e contrato administrativo que as políticas públicas alcançarão os resultados que delas são esperados. E, pior, muitas vezes as políticas públicas são consagradas em licitação e contrato administrativo como argumento discursivo para justificar a inação do Estado em relação ao que realmente precisa ser feito” (2023, p. 117).

⁴⁶ Vide o art. 11, IV, da Lei Federal nº 14.133/2021 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2021).

Sobre a matéria, cf. JUSTEN FILHO, 2021, pp. 94-150.

⁴⁷ Vide o art. 26, o art. 52, § 6º, o art. 60, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2021).

⁴⁸ Vide o art. 25, § 9º, da Lei Federal nº 14.133/2021 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2021).

⁴⁹ Vide o art. 60, III, da Lei Federal nº 14.133/2021 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2021).

⁵⁰ Vide o art. 75, IX, da Lei Federal nº 14.133/2021 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2021).

⁵¹ Vide o art. 75, XIV, XV, XVII e XVIII, da Lei Federal nº 14.133/2021 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2021).

⁵² Vide o art. 76, I, “f” a “j”, da Lei Federal nº 14.133/2021 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2021).

interesse social;⁵³ (viii) a obrigatoriedade da observância da reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência, para reabilitado ou para aprendiz, assim como as reservas de “cargos” previstas em outras normas específicas, nos termos do art. 116 da Lei Federal nº 14.133/2021.⁵⁴

Merece registro uma categoria de contratos administrativos próprios do Direito Tributário, que são aqueles voltados à concessão de isenções tributárias.

Enquanto norma jurídica, a isenção tributária consiste no redimensionamento da incidência da norma jurídica instituidora de tributo que esteja vigente, por meio da mutilação de aspecto material, pessoal, espacial ou temporal de sua hipótese normativa, tendo em vista algum interesse público.⁵⁵ Ainda sob essa óptica, a isenção tributária deve ser veiculada por lei específica do ente federativo, bem como observar o princípio da gestão fiscal responsável, o princípio da igualdade e o princípio federativo.⁵⁶

Como fato jurídico, a isenção tributária é o ato jurídico que gera o direito subjetivo do contribuinte a não cobrança de determinado tributo enquanto preencher determinadas condições legais ou negociais.⁵⁷

Noutro giro, a isenção tributária impede que o Estado-administração faça o lançamento tributário,⁵⁸ uma vez que a incidência da norma isentiva – que depende de ato jurídico – encobre a eficácia da norma tributante para o contribuinte isento.

As concessões de isenção tributária podem ser veiculadas: (i) por ato administrativo em sentido estrito, que deve ser expedido pelo Estado-administração caso o contribuinte requeira o benefício e comprove que preenche os requisitos legais para a sua outorga; ou, (ii) por contrato administrativo, celebrado entre o contribuinte e pelo Estado-administração, quando a lei outorga poder negocial para este, tendo em vista a promoção de interesse público específico.

Em ambos os casos, insista-se, há a obrigatoriedade de lei específica que autorize a isenção tributária, consoante o art. 150, § 6º, da Constituição da República e o art. 96 da Constituição do Estado.⁵⁹

⁵³ Vide o art. 76, II, “a”, da Lei Federal nº 14.133/2021 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2021).

⁵⁴ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2021.

⁵⁵ Cf. CARVALHO, 2008, pp. 612-622; LUNARDELLI, 1999, passim.

⁵⁶ Vide o art. 19, III, o art. 43, § 2º, III, o art. 150, II, § 6º, art. 151, III, o art. 155, § 2º, II, “b”, XII, o art. 156, § 3º, III, o art. 156-A, § 7º, e o art. 165, § 6º, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide o art. 15, III, o art. 95, II, o art. 96, caput, o art. 98, § 2º, II, § 3º, VII, o art. 106, § 5º, e o art. 112, § 5º, I, todos da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

⁵⁷ Vide o art. 175, I, parágrafo único, e os arts. 176 a 179, todos do Código Tributário Nacional (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1966).

⁵⁸ Vide os arts. 142 a 150 do Código Tributário Nacional (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1966).

Sobre a matéria, cf. CARVALHO, 2008, pp. 525-544; COSTA, 2009, passim; MELLO, 2019b, pp. 246-251.

⁵⁹ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989.

Com efeito, o Estado do Rio Grande do Norte, enquanto pessoa jurídica de Direito Público, tem poderes negociais e, portanto, pode juridicamente realizar contratos administrativos para atender os interesses públicos que o ordenamento jurídico constitucional lhe confia.⁶⁰

Entretanto, as competências legislativas estaduais sobre as contratações públicas são constitucionalmente limitadas, como se verá a seguir.

4. Sobre o alcance da expressão “normas gerais de licitações e contratos administrativos” e as competências legislativas do Estado do Rio grande do Norte

No art. 22, XXVII, da Constituição da República,⁶¹ prescreve-se a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratos administrativos.

O Estado do Rio Grande do Norte tem competência legislativa suplementar em matéria de licitações e contratos administrativos, no que diz respeito à administração pública direta, às autarquias e fundações públicas.⁶²

As contratações realizadas pelas empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, mantidas pelo Estado do Rio Grande do Norte,⁶³ estão sujeitas à Lei Federal nº 13.303/2016,⁶⁴ sem prejuízo do disposto no art. 173, § 1º, da Constituição da República.⁶⁵

Em rigor, a expressão “normas gerais de licitações e contratação” designa os modelos jurídicos legais federais que dispõem sobre aspectos da atividade contratual do Estado-administração que devem ter tratamento uniforme em toda Federação, mas não a ponto de impedir a validade de modelos jurídicos estaduais, municipais ou distritais nessa matéria. Pensar o contrário, com a devida vênia, é tornar sem sentido o conceito de “normas gerais” na repartição de competências constitucionais dos entes federativos.⁶⁶

⁶⁰ Vide o art. 1º, caput, o art. 18, caput, e os arts. 23 a 25, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide o art. 1º, caput, I, o art. 13, e os arts. 18 e 19, todos da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

⁶¹ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.

⁶² Vide o art. 24, § 2º, o art. 25, caput, e o art. 37, caput, XIX e XXI, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide o art. 1º, caput, o art. 26, caput, XIX e XXI, art. 35, V, todos da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

⁶³ Vide o art. 37, caput, XIX e XX, da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988). Vide o art. 26, caput, XIX e XX, da Constituição do (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

⁶⁴ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2016.

⁶⁵ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.

⁶⁶ Cf. MOREIRA NETO, 1988, passim; JUSTEN FILHO, 2021, pp. 15-63.

Para que se possa reconhecer eventual inconstitucionalidade na lei federal editada com fundamento no art. 22, XXVII, da Constituição federal, é preciso que se demonstre lesão à autonomia administrativa estadual, municipal ou distrital. E, nesse contexto, sempre há a alternativa de se interpretar o dispositivo da lei federal no sentido de que ela somente se aplica à administração pública federal, de modo congruente com o princípio federativo, seguindo-se a técnica da interpretação conforme à Constituição.⁶⁷

Seria então a obrigatoriedade de novas reservas e preferências aos contratados pelo Estado-administração matéria de norma geral, sem prejuízo do que já foi instituído em lei federal? E o descumprimento dessa obrigação poderia constituir ato ilícito administrativo, a ser processado e julgado nos termos da lei nacional de contratações públicas?

Por força do princípio federativo, o Estado do Rio Grande do Norte tem o dever de formular políticas públicas nas matérias que a Constituição federal lhe outorga, devendo observar as competências constitucionais dos demais entes federativos.⁶⁸

Se as contratações públicas podem ser instrumentos de políticas públicas, o Estado do Rio Grande do Norte poderia, por meio de lei, estabelecer novas reservas ou preferências em contratos administrativos, como meio de intervenção na ordem econômica ou na ordem social.

Contudo, ao se adotar essa interpretação do ordenamento jurídico vigente, surgem os seguintes problemas: (i) havendo conflito entre a reserva ou preferência estadual

Há posição doutrinária no sentido de entender, no texto constitucional, “normas gerais” por “normas nacionais”, como a exarada por Eros Roberto Grau:

“[a]s normas gerais (normas nacionais) (i) consubstanciam regras que conferem concreção a princípios jurídicos fundamentais recepcionados expressa ou implicitamente na Constituição, e a princípios que Canotilho denomina políticos constitucionalmente conformadores – inobstante as normas gerais também veiculem princípios e princípios sejam também veiculados por normas que não se pode qualificar como normas gerais; (ii) consubstanciam a ordenação de condutas uniformes, visando a prevenir conflitos entre as entidades da Federação e/ou entre os que nelas estejam situados; (iii) suprem lacunas constitucionais; e (iv) no Brasil, respeitam às matérias enunciadas no art. 22 da Constituição do Brasil. Todas elas são, no Brasil, normas nacionais/normas gerais” (1995, p. 12).

⁶⁷ A técnica da interpretação conforme a Constituição consiste na determinação de certo sentido positivo ao texto normativo, dentro de seus limites semânticos, de modo a viabilizar a revelação de uma norma jurídica que seja congruente com o modelo jurídico constitucional que lhe serve de fundamento.

Não se confunde com a técnica da identificação da inconstitucionalidade sem redução de texto, na qual se fixa um certo sentido negativo para o texto normativo dentro de seus limites semânticos; isto é, expurga-se a possibilidade de se revelar uma norma jurídica incongruente com o modelo jurídico constitucional que lhe serve de fundamento de validade, sem se modificar o texto normativo.

Sobre a hermenêutica constitucional e suas técnicas, cf. BASTOS, 1997, *passim*; BONAVIDES, 2020, pp. 494-536; DANTAS, 1995, pp. 79-104; MENDES e BRANCO, 2021, pp. 82-99; REALE, 1999, *passim*.

⁶⁸ Vide o art. 1º, caput, o art. 18, o art. 23, o art. 24, e o art. 25, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide o art. 1º, caput, o art. 13, e os arts. 18 a 20, todos da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

e a reserva ou preferência federal, fica a dúvida em torno de qual delas deve prevalecer no caso concreto, gerando insegurança jurídica; e, ademais, (ii) a reserva ou preferência estadual mais generosa violaria o disposto no art. 19, III, da Constituição da República.⁶⁹

Pode-se afirmar que, na falta de determinada reserva ou preferência na contratação pública, o Estado do Rio Grande do Norte tem a competência para dispor sobre a matéria, observados o art. 24, §§, da Constituição da República,⁷⁰ e do art. 20, §§, da Constituição do Estado.⁷¹

O Direito Administrativo Sancionador das contratações públicas também não deixa de ser objeto de normas gerais e, portanto, é matéria de competência da União, sem prejuízo do disposto do já citado art. 24, §§, da Constituição da República.⁷²

Mas em ambos os casos, faz-se necessário que o Estado do Rio Grande do Norte se abstenha de estabelecer modelos jurídicos de contratação pública que violem os direitos fundamentais, como aliás reforça o art. 3º da Constituição do Estado.⁷³

5. Competências do Estado do Rio Grande do Norte em ações antidiscriminatórias

5.1. A igualdade no ordenamento jurídico constitucional

Tradicionalmente, enquanto padrão de justiça, a igualdade é vista como o tratar desigualmente os desiguais na medida de sua desigualdade (cf. ARISTÓTELES, 2014, pp. 179-215; BOBBIO, 1996).

Na óptica da igualdade, segundo Norberto Bobbio (1996), o Direito trabalha necessariamente com duas questões: (i) a igualdade entre quem; e, (ii) igualdade em que.

A igualdade é um dos valores fundamentais da República, ressaltado em vários pontos no texto de sua Constituição federal.

No Preâmbulo da Constituição da República,⁷⁴ declara-se que se quis instituir, por meio do Poder Constituinte, um Estado Democrático que se destina a assegurar a igualdade, dentre outros valores.

Dentre os objetivos da República, há a promoção do bem de todos, “sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.⁷⁵

⁶⁹ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.

⁷⁰ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.

⁷¹ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989.

⁷² Vide o art. 24, §§, da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide o art. 20, §§, da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

⁷³ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989.

⁷⁴ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.

⁷⁵ Vide o art. 3º, IV, da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Objetivo que tem relação direta com os direitos fundamentais civis de igualdade e à igualdade perante a lei, asseverados no art. 1º, III, e no art. 5º, *caput*, I, §§ 1º e 2º, todos da Constituição da República.⁷⁶

Para se compreender melhor a igualdade jurídica, que significa a igualdade perante o ordenamento jurídico vigente (cf. FRANÇA, 2023, pp. 196-197), faz-se necessário fazer alguns apontamentos sobre a personalidade.

A personalidade envolve o complexo biopsicossocial do ser humano, fator que torna cada ser humano único e irrepetível.⁷⁷ Ou caso se prefira, o corpo e a alma do indivíduo humano, em interação social.⁷⁸ Embora exista um núcleo duro da personalidade - imposta ao indivíduo pela natureza ao nascer - o livre-arbítrio, o tempo, o ambiente e as experiências geram o seu desenvolvimento biopsicossocial até o fato futuro e incerto da morte.

Por força do princípio da dignidade da pessoa humana, cada ser humano deve ter o estado de sujeito de direito, independentemente de sua personalidade biopsicossocial (cf. BOBBIO, 1996, *passim*; ESTADO DO VATICANO, 2011, *passim*; REALE, 1998, *passim*). Aí se tem uma modalidade de igualdade (cf. BOBBIO, 1996, pp. 29-30), que não deixa de ser a base do conceito jurídico de personalidade (cf. DINIZ, 2020, pp. 129-163; LÔBO, 2019, pp. 127-131; PAVINATTO, 2022, *passim*). Daí ser preciso alertar a diferença entre a personalidade jurídica – aptidão para ser titular de direitos e deveres – da personalidade biopsicossocial – atributos inerentes ao ser humano.

A norma definidora do direito fundamental civil de igualdade tem a seguinte estrutura: (i) na hipótese de incidência, tem-se no suporte fático, ser cidadão brasileiro ou estrangeiro residente no Brasil, encontrar-se no território nacional ou nele ter bens, em qualquer tempo, ao agir ou deixar de agir, e assim como a ausência de norma jurídica constitucional que admita determinado fator de discriminação; e, (ii) no mandamento, prescreve-se o direito subjetivo individual, dotado de pretensão,

⁷⁶ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.

⁷⁷ Como bem explica Verônica A. da Motta César-Ferreira:

“Em uma população de cerca de sete bilhões de habitantes, que se estima tenha o planeta, não se encontram duas pessoas idênticas, porque nesse desenvolvimento de que participam o bebê, com suas características constitucionais, e o ambiente – o primeiro ambiente do bebê são seus pais – vão como que se instalando marcas dentro dele, e ele vai se tornando, cada vez mais, um indivíduo, isto é, um ser indivisível, com características próprias, marcas familiares, marcas de sua cultura de origem e outras” (2018, pp. 740-741).

⁷⁸ Sobre os conceitos de corpo e alma, e sua relevância social, cf. ESTADO DO VATICANO, 2011, *passim*; TOMÁS DE AQUINO, 2017, *passim*.

Sobre a interação social, merece transcrição o seguinte ensinamento de Cláudio Souto e Solange Souto: “A interação social é o processo básico da Sociologia. Sem a interação entre indivíduos, não teríamos pessoa, sociedade e cultura.

As relações da interação social não resultam de simples contato físico, mas de comunicação, para cuja existência é preciso compreensão. Não sendo um ser estático, o homem responde à mera presença do outro por símbolos, inclusive pela linguagem (falada e escrita), gestos e até pelo silêncio. Porque somos, cada um de nós, um centro de efeitos psicológicos, os nossos sentimentos, pensamentos e vontades se projetam nas vidas de outras pessoas” (1985, p. 79).

de o cidadão em não ser prejudicado em razão de fator de discriminação proibido em lei ou não admitido no ordenamento jurídico constitucional, em face do Estado e da Sociedade.

A norma definidora do direito fundamental civil à igualdade perante a lei, por sua vez, tem a seguinte estrutura: (i) na hipótese de incidência, no suporte fático, tem-se o processo legislativo brasileiro;⁷⁹ e, (ii) no mandamento, há a prescrição de que a norma jurídica veiculada por lei deva ser abstrata e geral.⁸⁰

A igualdade perante a lei, nessa concepção, não deixa de ser a outra face da legalidade (cf. KELSEN, 1998, pp. 51-62). Em rigor, como bem leciona José Afonso da Silva (2014, pp. 479-480), são inconstitucionais as discriminações não autorizadas pela Constituição.

O ordenamento jurídico constitucional determina que a lei estabeleça modelos jurídicos sancionadores tendo a igualdade jurídica como bem jurídico, nos termos do art. 5º, XLI, da Constituição da República.⁸¹ Modelos jurídicos esses que podem perfeitamente compor o Direito Administrativo Sancionador.⁸²

Especial atenção constitucional foi dispensada ao fenômeno do racismo, que exige tratamento no âmbito do Direito Penal,⁸³ mas sem prejuízo do Direito Administrativo Sancionador.

Como o Estado do Rio Grande do Norte não tem competência legislativa em matéria penal,⁸⁴ resta-lhe o poder para instituir modelos de Direito Administrativo Sancionador a serem aplicados por autoridades administrativas estaduais, observada evidentemente sua esfera constitucional de competências.

O fator de discriminação eleito pelo Estado-legislação responderá tanto à questão da igualdade entre quem como à da igualdade em que. Mas ele deve ser compatível

⁷⁹ Vide os arts. 59 a 69 da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide o art. 3º, e os arts. 44 a 50, da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

⁸⁰ A norma jurídica é abstrata quando sua hipótese de incidência desenha um fato de possível ocorrência na realidade; ela será geral, caso o sujeito de direito que sofrerá sua incidência ou que se encontra na relação jurídica prescrita no mandamento, não se encontra individualizado (cf. FRANÇA, 2023, pp. 33-45).

⁸¹ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.

Vide o art. 3º da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

⁸² O Direito Administrativo Sancionador abrange os modelos jurídicos sancionadores existentes para a proteção de bens jurídicos vinculados ao Estado-administração e à atividade administrativa, cuja aplicação é de competência de autoridade administrativa ou de autoridade jurisdicional, no exercício da jurisdição civil.

Sobre o Direito Administrativo Sancionador, cf. FERREIRA, 2001, pp. 81-146; FREIRE, 2019, passim; OLIVEIRA, 2006, pp. 471-513; OSÓRIO, 2022, pp. 73-176.

⁸³ Vide o art. 4º, VIII, o art. 5º, XLI e XLII, § 2º, e o art. 22, I, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

⁸⁴ Vide o art. 22, I, da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

com a igualdade jurídica, sob pena de a lei que ingressou no ordenamento jurídico ser objeto de controle judicial de constitucionalidade.

Celso Antônio Bandeira de Mello (1993, *passim*) propõe os seguintes parâmetros para se examinar o respeito ao princípio da igualdade jurídica: (i) a norma jurídica deve visar uma categoria de sujeitos de direito ou um sujeito de direito indeterminado ou indeterminável no presente; (ii) ela adota fator de discriminação residente nos fatos ou pessoas não equiparadas; (iii) deve haver pertinência lógica entre o fator de discriminação e a disparidade de regimes; (iv) fator de discriminação adotado não enseja distorção axiológica no caso concreto; (v) a interpretação do texto normativo deve se limitar às distinções que ela institui.

Mas quais seriam os fatores de discriminação admitidos pelo ordenamento jurídico constitucional? São eles, *nas situações previstas na Constituição federal*, sem prejuízo de sua reprodução na Constituição estadual: (i) o sexo, em favor da mulher;⁸⁵ (ii) a capacidade físico-psíquica, em favor da pessoa com deficiência;⁸⁶ (iii) a etnia, em favor dos índios⁸⁷ ou de quilombolas;⁸⁸ (iv) a idade, em favor das crianças, adolescentes, jovens e idosos;⁸⁹ e (v) o porte da empresa, em favor de microempresas e empresas de pequeno porte.⁹⁰

Consoante a natureza do cargo público, a lei poderá juridicamente estabelecer requisitos diferenciados de admissão,⁹¹ desde que eles observem o princípio da proporcionalidade. Ou seja, faz-se necessário que o fator de discriminação eleito pelo Estado-legislação seja adequado e necessário para se promover o interesse público da eficiência administrativa.

⁸⁵ Vide o art. 5º, II, o art. 6º, o art. 7º, XX, o art. 17, §§ 7º e 8º, o art. 40, § 1º, III, o art. 143, § 2º, o art. 200, II, § 7º, e o art. 203, I, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988). Vide o art. 8º, o art. 29, § 2º, III, o art. 130, II, todos da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

⁸⁶ Vide o art. 7º, XXXI, o art. 23, II, o art. 24, XIV, o art. 37, VIII, o art. 40, § 4º-A, o art. 100, § 2º, o art. 201, § 1º, I, o art. 203, IV e V, o art. 208, III, o art. 227, § 1º, II, § 2º, e o art. 244, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988). Vide o art. 19, II, art. 29, § 5º-A, o art. 81, § 2º, o art. 138, III, o art. 157, § 1º, I e II, § 4º, todos da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

⁸⁷ Vide o art. 20, XI, e os arts. 231 e 232, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

⁸⁸ Vide o art. 216, § 5º, da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988). Vide o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

⁸⁹ Vide o art. 6º, o art. 24, XV, o art. 30, VI, o art. 77, § 5º, o art. 203, I, II, e V, o art. 208, IV, os arts. 227 a 230, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988). Vide o art. 57, § 6º, art. 138, IV, § 4º, os arts. 156 a 159, todos da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

⁹⁰ Vide o art. 146, III, "d", o art. 170, IX, o art. 179, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

⁹¹ Vide o art. 39, § 3º, da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988). Vide o art. 28, § 6º, da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

Também se admite juridicamente que a lei estabeleça algumas atividades laborais como merecedoras de tratamento previdenciário especial, em hipóteses previstas na Constituição federal.⁹²

Em rigor, salvo quando admitido pela Constituição federal ou em precedente judicial do Supremo Tribunal Federal, os fatores de discriminação residentes na personalidade biopsicossocial devem ser rejeitados na produção e aplicação de modelos jurídicos. A possibilidade jurídica constitucional do emprego fator de discriminação dessa natureza pressupõe: (i) previsão constitucional expressa;⁹³ ou, (ii) a adequação e a necessidade do modelo jurídico vigente tendo em vista a promoção de condições equitativas para a igualdade de oportunidades, inclusão e progresso para pessoas ou grupos considerados hipossuficientes, nos termos de tratado internacional que acompanha o ordenamento jurídico brasileiro.⁹⁴

Na hipótese (ii), exige-se ainda que o modelo jurídico vigente não tenha por efeito a manutenção de direitos separados para grupos distintos, e nem deva se estender além de um período razoável ou após terem alcançado seu objetivo.⁹⁵

Uma coisa é instituir modelos jurídicos sancionadores, que qualifiquem como ato ilícito o atentado contra a pessoa humana fundado em aspecto exclusivamente fundado em sua personalidade biopsicossocial. Outra, bem diversa, é estabelecer arbitrariamente algum aspecto da personalidade biopsicossocial como condição necessária e suficiente para atribuir direitos e deveres para os cidadãos, acirrando-se a segregação social em nome da inclusão social.

⁹² Vide o art. 40, § 4º, o art. 201, § 1º, § 12, da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide o art. 29, § 5º, da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

⁹³ Mesmo assim, a norma jurídica constitucional deve ser compatível com os tratados internacionais de direitos humanos, à luz do disposto no art. 4º, II, e no art. 5º, §§ 2º e 3º, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

⁹⁴ Vide o art. 4º, II, o art. 5º, §§ 2º e 3º, o art. 49, I, e o art. 84, VIII, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

⁹⁵ Esse parâmetro se encontra previsto para os modelos jurídicos orientados ao combate à discriminação racial, e pode ser estendido por analogia para a prevenção e repressão de outras discriminações rejeitadas no ordenamento jurídico internacional e no ordenamento jurídico brasileiro. Convém transcrever aqui o disposto no art. 5 da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância:

“Os Estados Partes comprometem-se a adotar as políticas especiais e ações afirmativas necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância, com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades, inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos. Tais medidas ou políticas não serão consideradas discriminatórias ou incompatíveis com o propósito ou objeto desta Convenção, não resultarão na manutenção de direitos separados para grupos distintos e não se estenderão além de um período razoável ou após terem alcançado seu objetivo” (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2022).

Vide ainda o art. 1 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1969).

5.2. A personalidade, a igualdade, a liberdade e a em questões sexuais sob a óptica da Constituição federal

O sexo é um fato natural: o ser humano nasce macho ou fêmea, quer queira, quer não, independentemente de sua orientação sexual ou de sua autocompreensão sexual (cf. CÉZAR-FERREIRA, 2018, pp. 737-738; CURTIS, 1977, pp. 475-495; ESTADO DO VATICANO, 2022, *passim*; HARISSON *et al*, 1971, pp. 133-140).⁹⁶ De todo modo, o sexo, a orientação sexual e a autocompreensão sexual integram indelevelmente a personalidade biopsicossocial.

Como já visto, independentemente da personalidade biopsicossocial, no ordenamento jurídico vigente: (i) sob a óptica da dignidade da pessoa humana, cada ser humano deve ser considerado sujeito de direito, do seu nascimento até sua morte; e, (ii) pela óptica da igualdade jurídica, as pessoas humanas devem ser tratados de forma igual perante o ordenamento jurídico vigente, somente podendo ser juridicamente desiguais entre si ou em face de situações sociais, por força de norma jurídica constitucional ou internacional que tenha sido incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro.

A liberdade natural da pessoa humana reside no seu livre-arbítrio, isto é, na sua faculdade para fazer conscientemente escolhas morais diante de sentimentos e ideias, ou seja, de tomar decisões racionais (cf. SOUTO e SOUTO, 1985; TOMÁS DE AQUINO, 2017, *passim*; ESTADO DO VATICANO, 2011, *passim*; ESTADO DO VATICANO, 2019, *passim*). Mas de fato, a liberdade natural da pessoa encontra limites socioeconômicos, morais e biopsicossociais, e não tem o condão de torná-la imune às necessidades permanentes de subsistência e de sobrevivência (cf. ESTADO DO VATICANO, 2011, *passim*; ESTADO DO VATICANO, 2022, *passim*; HAYEK, 1978, pp. 11-21; PETERSON, 2018, *passim*). Contudo, por mais opressiva que seja a Sociedade, há um espaço de liberdade natural insuscetível de ser eliminado (cf. ESTADO DO VATICANO, 2011; ESTADO DO VATICANO, 2022, *passim*; FRANKL, 1991, *passim*; HAYEK, 1978, pp. 11-21; PETERSON, 2018, *passim*).

Por sua vez, a liberdade jurídica compreende a permissão de a pessoa humana fazer ou deixar de fazer algo conforme sua vontade consciente e sem coerção externa (cf. HAYEK, 1978, pp. 11-21). Isso pressupõe: (i) a ausência de norma jurídica que obrigue ou proíba a conduta desejada; e, (ii) exista tutela jurídica que garanta à pessoa humana proteger e efetivar sua vontade (cf. CARVALHO, 2008, pp. 132-160; VILANOVA, 1997, *passim*; VILANOVA, 2000, *passim*).

⁹⁶ O sexo é determinado pelo caráter feminino ou masculino dos gametas do ser humano e, portanto, tem origem genética. O hermafroditismo é um fenômeno excepcional e, em humanos, resulta de intercorrências na sua gestação, revelando-se na má formação dos órgãos reprodutivos (Cf. BATTISTON *et al*, 2017, *passim*).

No sentido de se assegurar maior efetividade na liberdade jurídica, o Estado Democrático e Social de Direito assume o compromisso de manter uma rede de proteção socioeconômica para a pessoa humana, com o intuito de reduzir as desigualdades sociais que sejam reputadas como inibidoras da efetividade de sua liberdade natural (cf. BONAVIDES, 2001, *passim*; BOBBIO, 1996, pp. 92-94; FRANÇA, 2009, pp. 1993-1995; MARTINS, 2015, *passim*).

Como também já foi visto, o sexo tem sido admitido pela Constituição federal como fator de discriminação prestante para o estabelecimento de políticas públicas que se destinem à proteção social das mulheres.

Já a orientação sexual e a autocompreensão sexual não se encontram expressamente previstas na Constituição federal como fatores de discriminação lícitos ou válidos na atividade de instituição de políticas públicas. Pode-se, tal como ocorre em relação ao sexo, disponibilizar bens e serviços sociais que pressuponham aqueles fatores para fins de promoção da dignidade da pessoa humana.

A expressão da orientação sexual e da autocompreensão sexual são objeto de liberdade jurídica, e não podem ser negadas à pessoa humana, sob pena de se frustrar o livre desenvolvimento de sua personalidade (cf. LÔBO, 2019, pp. 149-152; PAVINATTO, 2022, *passim*). Nem tais expressões, isoladamente consideradas, podem ser tipificadas como atos ilícitos, salvo quando o modo de sua expressão pela pessoa humana atinge bem jurídico que mereça atenção do Direito Penal ou do Direito Administrativo Sancionador, sem prejuízo da garantia da responsabilidade civil por danos à personalidade de outra pessoa humana.⁹⁷

5.3. Ações antidiscriminatórias juridicamente possíveis para o Estado do Rio Grande do Norte

Inicialmente, assevere-se que o Estado do Rio Grande do Norte não tem competência legislativa para instituir modelos jurídicos legais de Direito Penal, tendo em vista o art. 22, I, da Constituição da República.⁹⁸ Mas tem competência legislativa para estabelecer modelos jurídicos legais de Direito Administrativo Sancionador, observada naturalmente sua esfera constitucional de competências.

No ordenamento jurídico estadual, o art. 6º da Constituição do Estado,⁹⁹ determina-se que a lei estadual reprima a discriminação política, positiva ou negativa, no âmbito da administração pública estadual.

⁹⁷ Vide o art. 5º, caput, III, V, X, XI, XII, XLIX, §§ 1º e 2º, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide os arts. 12 a 21, os arts. 187 a 188, e o art. 927, caput, todos do Código Civil (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2002).

⁹⁸ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.

⁹⁹ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989.

Também compete ao Estado do Rio Grande do Norte formular e concretizar políticas públicas que protejam os seguintes grupos hipossuficientes de discriminação rejeitada pelo ordenamento jurídico vigente, ou que promovam sua inclusão socioeconômica: (i) as pessoas com deficiência;¹⁰⁰ (ii) as crianças, adolescentes, jovens e idosos.¹⁰¹

Pode-se visualizar como uma cláusula geral habilitante de políticas públicas antidiscriminatórias, a competência comum do Estado potiguar em “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.¹⁰² Mesmo assim, como já asseverado, ela deve ser conjugada com a subordinação do poder público norte-rio-grandense ao sistema de direitos fundamentais instituído pela Constituição federal,¹⁰³ bem como observar o princípio federativo.¹⁰⁴

6. Vícios de constitucionalidade da Lei Potiguar nº 11.587/2023

6.1. Sobre os vícios de constitucionalidade no ordenamento jurídico estadual

No ordenamento jurídico brasileiro, a lei é o ato jurídico normativo infraconstitucional, ou seja, as normas jurídicas que ele insere no sistema do Direito Positivo tem fundamento direto de validade na Constituição federal (cf. FRANÇA, 2023, pp. 53-55).

Haja vista o princípio federativo, o Estado do Rio Grande do Norte exerceu o poder de auto-organização que lhe foi conferido pelo Poder Constituinte,¹⁰⁵ por meio da promulgação da Constituição do Estado.¹⁰⁶ Em rigor, as leis potiguares devem ter fundamento direto de validade tanto na Constituição federal como na Constituição estadual.¹⁰⁷

¹⁰⁰ Vide o art. 19, II, art. 20, XIV, o art. 26, VIII, o art. 29, § 5º-A, o art. 81, § 2º, o art. 138, III, o art. 157, § 1º, II e III, § 4º, todos da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

¹⁰¹ Vide o art. 20, XV, o art. 157 e art. 159, ambos da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

¹⁰² Vide o art. 19, X, da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

¹⁰³ Vide o art. 3º da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

¹⁰⁴ Vide o art. 1º, caput, o art. 13, e o art. 15, todos da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

¹⁰⁵ Esse poder do Estado-membro é tradicionalmente denominado poder constituinte derivado decorrente, para se diferenciá-lo do poder constituinte originário e do poder constituinte derivado de reforma (cf. IVO, 1997; MORAES, 2024, pp. 26). Esse poder de auto-organização também abrange a reforma da Constituição estadual, observados os princípios do processo legislativo estabelecidos pela Constituição federal.

¹⁰⁶ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989.

¹⁰⁷ Vide o art. 25, caput, da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide o art. 1º, caput, e o art. 13, ambos da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

Entre a lei e a norma jurídica que ela insere no sistema do Direito Positivo há um vínculo indissociável. Mas não se deve confundir a validade do ato jurídico normativo com a validade da norma jurídica (cf. FRANÇA, 2023, p. 42-43).

A lei é válida quando editada pelo órgão competente, segundo o devido processo legislativo, e a norma jurídica que ela veicula não gera antinomia com norma jurídica constitucional; já a norma jurídica é válida quando ela integra o ordenamento jurídico vigente.

Se a lei é editada por órgão incompetente ou há vício no processo legislativo, há o vício de constitucionalidade formal. Se a norma jurídica veiculada por lei entra em conflito com norma jurídica constitucional, há o vício de constitucionalidade material.

Contudo, para que a lei seja considerada inválida, é preciso que haja a declaração de sua inconstitucionalidade pelo Estado-jurisdição no controle jurisdicional de constitucionalidade.

No controle jurisdicional incidental e difuso de constitucionalidade, o Estado-jurisdição reconhece a invalidade da lei, mas se limita a impedir que a norma jurídica que ela veicula incida sobre a situação que integra o objeto da lide e, portanto, produza efeitos jurídicos no caso concreto (cf. FRANÇA, 2023, p. 67). Pelo menos, até que a matéria seja apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de recurso extraordinário, momento no qual esse tribunal pode decretar definitivamente a invalidade da lei (ou pacificar sua validade), eliminando (ou reafirmando) a norma jurídica que ela veicula do (no) sistema do Direito Positivo (cf. FRANÇA, 2023, p. 67).

Já no controle jurisdicional concentrado e principal de constitucionalidade, o objeto do processo é a validade da lei e a congruência entre a norma jurídica legal e a norma jurídica constitucional (cf. FRANÇA, 2023, p. 67). Aqui, o pronunciamento definitivo do Supremo Tribunal Federal tem eficácia contra todos e efeito vinculante para o Estado-administração e para todos os órgãos do Poder Judiciário.¹⁰⁸

Anote-se que, em qualquer uma dessas hipóteses: (i) a lei inválida somente deixa de existir no sistema do Direito Positivo quando ela tem sua nulidade decretada pelo Supremo Tribunal Federal; (ii) a norma jurídica inconstitucional é aquela norma jurídica que um dia fez parte do ordenamento jurídico, mas que foi expulsa do sistema do Direito Positivo por decisão do Estado-jurisdição enquanto guardião da Constituição vigente; e, (iii) o pronunciamento definitivo do Supremo Tribunal Federal pela validade da lei e pela permanência da norma jurídica legal no sistema do Direito

¹⁰⁸ Vide o art. 102, I, "a" e "p", §§ 1º e 2º, e o art. 103, ambos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide a Lei Federal nº 9.868/1999 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1999b).

Vide a Lei Federal nº 9.882/1999 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1999c).

Positivo deve ser fielmente observado pelo Estado-administração e por todos os órgãos do Poder Judiciário (cf. FRANÇA, 2023, pp. 143-161).

Não se perca de vista que o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade evoluiu para se tornar inteiramente abstrato em última instância (cf. MENDES e BRANCO, 2021, pp. 1291-1320). Em termos realistas, os casos concretos que chegam ao tribunal constitucional servem de base para a fixação de modelos jurídicos jurisprudenciais que praticamente têm o mesmo nível hierárquico que os modelos jurídicos legais veiculados pela Constituição federal e suas emendas (cf. FRANÇA, 2023, *passim*).

Feitas essas observações, é perfeitamente possível afirmar que a lei estadual é passível de objeto de controle jurisdicional de constitucionalidade quando sua validade é impugnada à luz da Constituição estadual. E, por simetria constitucional, não como se negar ao Tribunal de Justiça a palavra final sobre a validade das leis estaduais e a permanência de normas jurídicas legais cuja constitucionalidade tenha sido posta em cheque dentro do devido processo legal (cf. MENDES e BRANCO, 2021, pp. 1587-1612).

Recorde-se que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte tem competência para realizar o controle jurisdicional concentrado e principal de constitucionalidade das leis e atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição estadual.¹⁰⁹ Faz isso ao processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade ou arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Por fim, ressalte-se que a jurisdição do Supremo Tribunal Federal coexiste com a jurisdição do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, ainda que se trate de norma constitucional federal de reprodução obrigatória na Constituição estadual (cf. MENDES e BRANCO, 2021, pp. 1587-1612).

6.2. Vícios de inconstitucionalidade da Lei potiguar nº 11.587/2023.

Em primeiro lugar, faz-se necessário fazer uma interpretação conforme a Constituição federal do art. 37, V, da Constituição do Estado,¹¹⁰ no sentido de que a competência legislativa do Estado do Rio Grande do Norte em matéria de licitações e contratos administrativos se restringe a normas suplementares à legislação federal fundada no art. 22, XXVII, da Constituição da República.¹¹¹

¹⁰⁹ Vide o art. 125, § 2º, da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988). Vide o 71, I, “a” e “b”, §§, da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

¹¹⁰ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989.

¹¹¹ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.

E, no exercício de suas competências, o Estado do Rio Grande do Norte não pode lesionar os direitos fundamentais, como lhe impõe o art. 3º da Constituição do Estado.¹¹²

De fato, no art. 116, *caput*, da Lei Federal nº 14.133/2021,¹¹³ prescreve-se que o contratado deve observar as reservas de emprego estabelecidas em “normas específicas”, sem prejuízo daquelas previstas em favor de pessoas com deficiência, reabilitados da seguridade social e aprendizes.¹¹⁴ O que poderia dar ensejo para o reconhecimento da higidez constitucional da Lei Estadual nº 11.587/2023,¹¹⁵ à luz do disposto no art. 19, X, da Constituição do Estado.¹¹⁶

Contudo, a obrigatoriedade da reserva de empregos em favor quaisquer pessoas humanas enquadráveis numa categoria específica de hipossuficiência, no quadro de empregados das empresas contratadas pelo Estado-administração, deve ser considerada matéria de lei federal, nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição da República.¹¹⁷

No emprego de ações afirmativas no âmbito de licitações e contratos administrativos, cabe ao Estado do Rio Grande do Norte estabelecer normas suplementares às distinções e preferências que já estejam previstas em lei federal. A Lei Federal nº 14.133/2021,¹¹⁸ por exemplo, não fixa os percentuais a serem observados em todas as reservas de vagas de trabalho e margens de preferência que ela institui nas contratações públicas.

Além do mais, o art. 15, III, da Constituição do Estado,¹¹⁹ veda que o Estado do Rio Grande do Norte crie distinções entre brasileiros ou preferências entre si. Caso se cuide de distinção ou preferência que se mostre adequada e necessária para a promoção da dignidade da pessoa humana e a inclusão socioeconômica de grupos sociais hipossuficientes, é imperativo que isso seja feita por lei federal, para assegurar a aplicação uniforme da política pública em todo território nacional.

Toda e qualquer medida de legislativa que crie benefícios estatais diretos ou indiretos, não extensíveis aos cidadãos em geral, deve ser interpretada de forma restrita, em prestígio do princípio constitucional da igualdade. Especialmente quando a referida medida se encontra fundada em fator residente na personalidade biopsicossocial.

¹¹² REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989.

¹¹³ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2021.

¹¹⁴ Sobre a matéria, cf. JUSTEN FILHO, 2021, pp. 1327-1328.

¹¹⁵ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2023.

¹¹⁶ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989.

¹¹⁷ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.

¹¹⁸ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2021.

¹¹⁹ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989.

O interesse público indicado na Lei Estadual nº 11.587/2023¹²⁰ é a maior inclusão dos travestis e transexuais no mercado de trabalho.¹²¹ Pode-se afirmar que o modelo jurídico em apreço visa a promoção do direito ao trabalho das pessoas humanas que se autocompreendem como travestis ou transexuais.

O direito ao trabalho é direito fundamental social, previsto no art. 6º da Constituição da República¹²² e reforçado pelo art. 3º e pelo art. 8º, ambos da Constituição do Estado.¹²³

Mas no modelo jurídico constitucional dos direitos fundamentais dos trabalhadores, veda-se o sexo como critério de admissão para o trabalho, consoante o art. 7º, XXX, da Constituição da República,¹²⁴ reforçado pelo art. 9º da Constituição do Estado.¹²⁵ Levando-se em consideração que a Constituição federal proscreve os preconceitos de sexo e quaisquer outras formas de discriminação de cunho sexual,¹²⁶ como se admitir como juridicamente possível que a lei estadual imponha como aos contratados pelo Estado-administração o dever de empregar por razões de autocompreensão sexual?

Ao exigir dos contratados que atenda uma cota de empregados que tem como parâmetro a autocompreensão sexual, a lei estadual deixa de assegurar o direito fundamental à igualdade no trabalho, ao incentivar práticas discriminatórias na admissão ao trabalho que carecem de qualquer autorização constitucional. Viola assim, nesse aspecto, o disposto no art. 3º, no art. 8º e no art. 9º, todos da Constituição do Estado.¹²⁷

A lei potiguar em exame sem mostra ainda incongruente com o princípio da igualdade tributária,¹²⁸ uma vez que emprega indiretamente um critério de discriminação inconstitucional como parâmetro de sua política de isenções tributárias. Ainda por cima, quebra a reserva de lei específica para dispor sobre o tema, tendo em vista o comando do art. 96 da Constituição do Estado.¹²⁹

Outro ponto a ser destacado reside no fato de que o modelo jurídico previsto na Lei Estadual nº 11.587/2023¹³⁰ é incompatível com o princípio da proporcionalidade.

¹²⁰ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2023.

¹²¹ Vide o art. 1º da Lei Estadual nº 11.587/2023.

¹²² REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.

¹²³ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989.

¹²⁴ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989.

¹²⁵ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989.

¹²⁶ Vide o art. 3º, IV, da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

¹²⁷ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989.

¹²⁸ Vide o art. 150, II, da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide o art. 95, II, da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

¹²⁹ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989.

¹³⁰ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2023.

Trata-se de princípio constitucional implícito do ordenamento jurídico estadual, decorrente das normas definidoras de direitos fundamentais.¹³¹ No plano do Direito Administrativo, pode-se identificar os princípios da legalidade¹³² e da eficiência¹³³ como endereços constitucionais da proporcionalidade administrativa.¹³⁴

Encontra-se expresso no plano infraconstitucional estadual para o Estado-administração, haja vista o disposto no art. 5º e no art. 6º, V, ambos da Lei Complementar Estadual nº 303/2005.¹³⁵

O princípio da proporcionalidade determina que o modelo jurídico do Estado seja adequado e necessário para a se concretizar o interesse público ou harmonizar os direitos fundamentais que justificam sua validade (cf. FRANÇA, 2023, pp. 139-143).

Sob a óptica da adequação, exige-se que a medida estatal seja eficiente para se atingir o interesse público ou para se harmonizar direitos fundamentais; já sob a óptica da necessidade, demanda-se que a medida estatal seja a menos lesiva ao interesse público ou direito fundamental que sofrerá maior restrição (cf. FRANÇA, 2023, pp. 139-143; MARTINS, 2012, pp. 120-156; MENDES e BRANCO, 2021, pp. 196-262; OLIVEIRA, 2006, *passim*).

Nesse ponto, é curioso que a lei potiguar em exame fixa um percentual para a reserva de vagas de emprego que ela impõe, sem se levar em consideração o diversificado perfil dos contratados pelo Estado do Rio Grande do Norte.

Além disso, ela demarca arbitrariamente um universo de beneficiários – transexuais e travestis - cujo número é desconhecido no Brasil.

Também não deixa de ser curioso que ficaram de fora da proteção legal especial, outras variações de pessoas humanas que desenvolvem uma autocompreensão sexual que não se enquadra no travestismo ou na transexualidade. Assim, tomando-se

¹³¹ Vide o art. 1º, caput, o art. 5º, II e LIV, § 2º, e o art. 25, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide o art. 1º, caput, o art. 3º, o art. 13, e o art. 26, caput, todos da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

¹³² Nesse sentido, cf. BANDEIRA DE MELLO et al, 2024, pp. 90-93.

¹³³ Nesse sentido, cf. MARQUES NETO, 2009, pp. 277-282.

¹³⁴ Vide o art. 1º, caput, o art. 5º, II, o art. 25, caput, e o art. 37, caput, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide o art. 2º, caput, parágrafo único, VI, da Lei Federal nº 9.784/1999 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1999a)

Vide o art. 1º, caput, o art. 3º, o art. 13, e o art. 26, caput, todos da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

¹³⁵ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2005b.

Vide os arts. 20 a 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1942).

Vide o art. 8º do Código de Processo Civil (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2015).

como base a sigla LGBTQIA+, ficaram de fora as pessoas humanas que se autocompreendem como: (i) não-binário;¹³⁶ (ii) queer;¹³⁷ (iii) intersexo;¹³⁸ (iv) assexual;¹³⁹ e, (v) ou outra “identidade de gênero”.¹⁴⁰

Para demonstrar a extrema contingência e complexidade do fenômeno da autocompreensão sexual, convém destacar que a Cidade de Nova Iorque, nos Estados Unidos, reconhece aproximadamente trinta e uma variantes de “gênero” em sua legislação antidiscriminatória.¹⁴¹

O parâmetro eleito pelo Estado-legislação potiguar é assim, manifestamente ineficiente para se promover a inclusão socioeconômica de pessoas humanas com especificidades na sua autocompreensão sexual. A não ser que se faça uma interpretação extensiva do conceito de transexualidade de modo a abranger as categorias que passam do “T” na sigla LGBTQI+; o que, presume-se, induziria aos destinatários da referida sigla, que não se sentem travestis e transexuais a autodeclararem um “gênero” com o qual não se identificam para ter acesso a política pública antidiscriminatória.

Ainda que a Lei Estadual nº 11.587/2023¹⁴² passasse pelo teste da adequação, ela falha miseravelmente no teste da necessidade.

No modo em que está instituído, o modelo jurídico sob apreciação restringe a liberdade econômica do contratado¹⁴³ em prol de um direito segregado a duas categorias específicas do universo LGBTQIA+.

¹³⁶ “Diferentemente das letras anteriores, o T não se refere a uma orientação sexual, mas a identidades de gênero. Também chamadas de “pessoas trans”, elas podem ser transgênero (homem ou mulher), travesti (identidade feminina) ou pessoa não-binária, que se compreende além da divisão ‘homem e mulher’” (FUNDAÇÃO FUNDO BRASIL DE DIREITOS HUMANOS, 2024).

¹³⁷ “Pessoas com o gênero ‘Queer’ são aquelas que transitam entre as noções de gênero, como é o caso das drag queens. A teoria queer defende que a orientação sexual e identidade de gênero não são resultado da funcionalidade biológica, mas de uma construção social” (FUNDAÇÃO FUNDO BRASIL DE DIREITOS HUMANOS, 2024).

¹³⁸ “A pessoa intersexo está entre o feminino e o masculino. As suas combinações biológicas e desenvolvimento corporal – cromossomos, genitais, hormônios, etc – não se enquadram na norma binária (masculino ou feminino)” (FUNDAÇÃO FUNDO BRASIL DE DIREITOS HUMANOS, 2024).

¹³⁹ “Assexuais não sentem atração sexual por outras pessoas, independente do gênero. Existem diferentes níveis de assexualidade e é comum essas pessoas não verem as relações sexuais humanas como prioridade” (FUNDAÇÃO FUNDO BRASIL DE DIREITOS HUMANOS, 2024).

¹⁴⁰ “O símbolo de “mais” no final da sigla aparece para incluir outras identidades de gênero e orientações sexuais que não se encaixam no padrão cis-heteronormativo, mas que não aparecem em destaque antes do símbolo. Além dessas letras, que são as mais comuns, atualmente, há algumas correntes que indicam para uma sigla completa. É composta por: LGBTQQICAAPF2K+ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Queer, Questionando, Intersexuais, Curioso, Assexuais, Aliados, Pansexuais, Polisssexuais, Familiares, 2-espíritos e Kink)” (FUNDAÇÃO FUNDO BRASIL DE DIREITOS HUMANOS, 2024).

¹⁴¹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2019.

¹⁴² REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2023.

¹⁴³ Vide o art. 1º, IV, art. 5º, caput, XIII, XVII a XXIX, e o art. 170, caput, II e III, parágrafo único, todos da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Ao invés de impor a obrigatoriedade de reservas de vagas de empregos para travestis ou transexuais nos contratados pelo Estado potiguar, ele deveria: (i) instrumentalizar os órgãos de segurança pública responsáveis pela aplicação da legislação penal antidiscriminatória;¹⁴⁴ (ii) apoiar a administração ordenadora – ou poder de polícia - trabalhista, atividade de competência da União;¹⁴⁵ sem prejuízo, (iii) de instituir de modelos jurídicos de Direito Administrativo Sancionador que protejam a personalidade biopsicossocial dos administrados em geral na atividade administrativa de competência estadual.

De todo modo, ainda que se considere esse modelo jurídico legal compatível com a Constituição federal e com a Constituição estadual, é necessário que se faça uma interpretação conforme a Constituição do art. 9º da Lei Estadual nº 11.587/2023,¹⁴⁶ à luz do princípio da segurança jurídica.

Como há o estabelecimento de nova obrigação para os contratados do Estado-administração potiguar, não se pode admitir que os contratos administrativos que se encontram em curso sejam atingidos pela incidência da Lei potiguar nº 11.587/2023,¹⁴⁷ sob pena de se lesionar a garantia fundamental do ato jurídico perfeito.¹⁴⁸ Não se perca de vista que a implementação imediata da reserva de vagas de emprego agora imposta aos contratados demandará, certamente, despesas trabalhistas com a demissão de empregados que não sejam travestis ou transexuais, justamente para se atender a nova vontade do Estado-legislação.

Convém alertar que o comando do art. 8º da Lei Estadual nº 11.587/2023¹⁴⁹ não incide nem deve ser aplicado diante de contratos administrativos em andamento, tendo em vista para a garantia fundamental da irretroatividade da norma sancionadora do Direito Administrativo Sancionador.¹⁵⁰

Finalmente, assevere-se que toda a constitucionalidade da Lei Estadual nº 11.587/2023¹⁵¹ se encontra em cheque tendo em vista o art. 111, § 2º, da Constituição do Estado.¹⁵² Prescreve-se por meio dispositivo constitucional, que toda a

Vide o art. 3º e o art. 111, caput, § 1º, ambos da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

¹⁴⁴ Vide os arts. 90 e 90-A da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

¹⁴⁵ Vide o art. 21, XXIV, da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

¹⁴⁶ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2023.

¹⁴⁷ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2023.

¹⁴⁸ Vide o art. 5º, XXXVI, da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide o art. 3º da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

¹⁴⁹ Vide o art. 5º, XXXIX, §§ 1º e 2º, da Constituição da República (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Vide o art. 3º da Constituição do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989).

¹⁵⁰ Sobre a irretroatividade da norma sancionadora no Direito Administrativo Sancionador, cf. FERREIRA, 2021, pp. 137-140; OSÓRIO, 2022, pp. 309-312.

¹⁵¹ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2023.

¹⁵² REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989.

intervenção do Estado potiguar na economia, deve ser sempre precedida de consulta às entidades de classe interessadas. Não há notícia de que esse requisito constitucional tenha sido observado pelo Estado-legislação potiguar.

Considerações finais

A Lei Potiguar nº 11.587/2023¹⁵³ não é compatível com o art. 37, V, da Constituição do Estado,¹⁵⁴ levando-se em consideração o disposto no art. 22, XXVII, da Constituição da República.¹⁵⁵

Afinal, o art. 37, V, da Constituição do Estado¹⁵⁶ deve ser interpretado conforme a Constituição federal, no sentido de que a competência legislativa estadual em matéria de licitações e contratos administrativos deve complementar a legislação federal editada com base no art. 22, XXVII, da Constituição da República.¹⁵⁷

A Lei Estadual nº 11.587/2023¹⁵⁸ também lesiona todos os seguintes preceitos da Constituição Norte-rio-grandense¹⁵⁹: (i) o princípio da igualdade jurídica (art. 3º, art. 13, e o art. 15, III), notadamente nas relações de trabalho (art. 3º, art. 8º e art. 9º) e nas relações tributárias (art. 15, III, e o art. 95, II); (ii) ao princípio da proporcionalidade (art. 3º e art. 13), com especial atenção para sua repercussão na atividade administrativa do Estado do Rio Grande do Norte (art. 26, caput); (iii) ao direito fundamental à liberdade econômica (art. 3º e art. 111, caput, § 1º); (iv) ao princípio da segurança jurídica e à garantia fundamental do ato jurídico perfeito (art. 3º); (v) a obrigatoriedade de prévia consulta às entidades de classe interessadas na atividade objeto da intervenção estatal na economia, antes da entrada em vigor de medidas restritivas da liberdade econômica (art. 111, § 2º).

Referências

- ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. 4. ed. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2014.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio; ZOCKUN, Carolina Zancaner; ZOCKUN, Maurício; ZANCANER, Weida. *Curso de Direito Administrativo*. 37. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

¹⁵³ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2023.

¹⁵⁴ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989.

¹⁵⁵ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.

¹⁵⁶ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989.

¹⁵⁷ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.

¹⁵⁸ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989.

¹⁵⁹ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1989.

- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, v. 1.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1997.
- BATTISTON, F. G.; RAMPAZZO, B.; FERREIRA, G. A. F.; CAREGNATTO, N.; ZILLI, D. C. O que é hermafroditismo humano? *Anuário Pesquisa E Extensão Unoesc Xanxerê*, 2, e13281. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/apeux/article/view/13281>. Acesso em: 3 jan. 2025.
- BOBBIO, Norberto. *Igualdade e liberdade*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria generale del Diritto*. Turim: G. Giappichelli Editore, 1993.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 35. ed. São Paulo: JusPodivm/Malheiros Editores, 2020.
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- CÉZAR-FERREIRA, Verônica A. da Motta. O desenvolvimento biopsicossocial das crianças em face da ideologia de gênero. In: SILVA, Regina Beatriz Tavares da; BASSET, Úrsula Cristina (Coordenação). *Família e pessoa: uma questão de princípios*. São Paulo: YK, 2018, pp. 735-750.
- CORREIA, José Manuel Sérvulo. *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*. Coimbra, Almedina, 1987.
- COSTA, Adriano Soares da. *Teoria da incidência da norma jurídica: crítica ao realismo linguístico de Paulo de Barros Carvalho*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- CURTIS, Helena. *Biologia*. 2. ed. Tradução de Heni Sauaia. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1977.
- DAL POZZO, Augusto Neves; ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2024.
- DANTAS, Ivo (1995). *Princípios constitucionais e interpretação constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1995.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil brasileiro: Teoria das Obrigações Contratuais e Extracontratuais*. 37. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021b, v. 3.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil brasileiro: Teoria Geral do Direito Civil*. 37. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020, v. 1.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil brasileiro: Teoria Geral das Obrigações*. 36. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021a, v. 2.

- ESTADO DA CIDADE DO VATICANO. *Amoris Laetitia*: Exortação Apostólica pós-sinodal de Sua Santidade o Papa Francisco sobre o amor na família. Tradução oficial da Santa Sé. São Paulo: Paulinas, 2022.
- ESTADO DA CIDADE DO VATICANO. *Compêndio da doutrina social da Igreja*. 7. ed. Tradução da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). São Paulo: Paulinas.
- ESTADO DA CIDADE DO VATICANO. *Fides et Ratio*. Carta Encíclica de Sua Santidade o Papa João Paulo II aos Bispos da Igreja Católica sobre as relações entre a fé e a razão. 13. ed. Tradução oficial da Santa Sé. São Paulo: Paulinas, 2019.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. CIDADE DE NOVA IORQUE. COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS. NYC Commission on Human Rights Legal Enforcement Guidance on Discrimination on the Basis of Gender Identity or Expression: *Local Law*, n. 3, N.Y.C. Admin. Code § 8-102, 2002. Disponível em: [2019.2.15 Gender Guidance-February 2019 FINAL.pdf \(nyc.gov\)](https://www.nyc.gov/assets/law/pdf/2019-02-15-Gender-Guidance-February-2019-FINAL.pdf). Acesso em: 15 ago. 2024.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Estado de Direito e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.
- FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. Arts. 174 a 181. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coordenação). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, pp. 1993-2024.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Crise da legalidade e jurisdição constitucional: o princípio da legalidade administrativa e a vinculação do Estado-Administração aos direitos fundamentais*. Curitiba: Juruá, 2023.
- FRANKL, Victor E. *Em busca de sentido: um psicólogo no campo de concentração*. 60. ed. Tradução de Carlos Avelino Cardoso. Petrópolis: Editora Vozes, 1991.
- FREIRE, André Luiz. Direito Público Sancionador. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Coordenação). *Direito Administrativo Sancionador – estudos em homenagem ao Professor Emérito da PUC/SP Celso Antônio Bandeira de Mello*. São Paulo: Malheiros, 2019, pp. 64-86.
- FUNDAÇÃO FUNDO BRASIL DE DIREITOS HUMANOS. Significado da Sigla LGBTQIA+. 2024. Disponível em: [https://www.fundobrasil.org.br/blog/o-que-significa-a-sigla-lgbtqia/#:~:text=É%20composta%20por%3A%20LGBT-QQICAAF2K%2B%20\(Lésbicas,%20Desp%C3%ADritos%20e%20Kink\)](https://www.fundobrasil.org.br/blog/o-que-significa-a-sigla-lgbtqia/#:~:text=É%20composta%20por%3A%20LGBT-QQICAAF2K%2B%20(Lésbicas,%20Desp%C3%ADritos%20e%20Kink)). Acesso em: 14 ago. 2024.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

- GRAU, Eros Roberto. *Licitação e contrato administrativo (estudos sobre a interpretação da lei)*. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.
- HARRISON, G. A.; WEINER, J. S.; TANNER, J. M.; BARNICOT, N. A. *Biologia humana: introdução à evolução, variação e crescimento humanos*. São Paulo: Companhia Nacional; Editora da Universidade de São Paulo, 1971.
- IVO, Gabriel. *Constituição Estadual: competência para elaboração da Constituição do Estado-membro*. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2023.
- KELSEN, Hans. *O problema da justiça*. 3. ed. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. 2. ed. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. 3. ed. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1991.
- LÔBO, Paulo. *Direito Civil – parte geral*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019, v. 1.
- LÔBO, Paulo. *Direito Civil: contratos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021, v. 3.
- LUNARDELLI, Pedro Guilherme Accorsi. *Isonções tributárias*. São Paulo: Dialética, 1999.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.
- MARQUES NETO, Floriano Peixoto. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
- MARTINS, Leonardo. *Liberdade e Estado Constitucional: leitura jurídico-dogmática de uma complexa relação a partir da teoria liberal dos direitos fundamentais*. São Paulo: Atlas, 2012.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Teoria jurídica da liberdade*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015.
- MELLO, Marcos Bernardes de. *Teoria do fato jurídico: plano da existência*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2019a.
- MELLO, Marcos Bernardes. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 11. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019b.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 40. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2024.

- MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral - comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil - doutrina e jurisprudência*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2021.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 25, n. 100, out./dez. 1988, pp. 127-162.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.
- OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (1948). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 17 jul. 2024.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Aprovada na Nona Conferência Internacional Americana, Bogotá, 1948. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_ameri-cana.htm. Acesso em: 17 jul. 2024.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022.
- PALMA, Juliana Bonacorsi. *Sanção e acordo na administração pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.
- PETERSON, Jordan B. *12 regras para a vida: um antídoto para o caos*. Tradução de Wendy Campos e Alberto G. Streicher. Rio de Janeiro: Altabooks, 2018.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969 (arts. 1º - 7º)*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1987, v. 1.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Democracia, liberdade e igualdade: os três caminhos*. Atualização de Vilson Rodrigues Alves. Campinas: Bookseller, 2002.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de Direito Privado: Parte geral*. Introdução. Pessoas físicas e jurídicas. Atualização de Vilson Rodrigues Alves. Campinas, Bookseller, 1999, v. 1.
- REALE, Miguel. *Fontes e modelos do Direito: para um novo paradigma hermenêutico*. São Paulo: Saraiva, 1999.

- REALE, Miguel. *O Estado Democrático de Direito e o conflito das ideologias*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1942). União. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 29 ago. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1943). União. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 16 jul. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1966). União. Lei Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 14 ago. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1969). União. Decreto Federal nº 65.810, 8 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: [D65810 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1969/d65810.htm). Acesso em: 2 ago. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1985). União. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 01 ago. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [Constituição \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 17 jul. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1989). Estado do Rio Grande do Norte. Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. Promulgada em 3 de outubro de 1989. Disponível em: [Constituicao Estadual versao final 2023.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 17 jul. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1992a). Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 31 jul. 2024.

- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1992b). Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 31 jul. 1992.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1992c). Decreto nº 672, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 31 jul. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1993). União. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 19 jul. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1999a). União. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 01 ago. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1999b). União. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em: 14 ago. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1999c). União. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 14 ago. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (2000). União. Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000. Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: [L9962 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19962.htm). Acesso em: 01 ago. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (2002). União. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2001. Institui o Código Civil. Disponível em: [L10406compilada \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10406compilada.htm). Acesso em: 17 jul. 2024.

- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (2004). União. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: [Lei nº 11.079 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br/leis/11079). Acesso em: 19 jul. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (2005a). União. Lei nº 11.106, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 19 jul. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (2005b). Estado do Rio Grande do Norte. Lei Complementar nº 303, de 9 de setembro de 2005. Dispõe sobre normas gerais pertinentes ao processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rn/lei-complementar-n-303-2005-rio-grande-do-norte-dispoe-sobre-normas-gerais-pertinentes-ao-processo-administrativo-no-ambito-da-administracao-publica-estadual>. Acesso em: 19 jul. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (2008). União. Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008. Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nºs 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11788.htm. Acesso em: 16 jul. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (2013). União. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: [L12846 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br/leis/12846). Acesso em: 01 ago. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (2016). União. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [L13303 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br/leis/13303). Acesso em: 19 jul. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (2021). União. Lei nº 14.133, de 1º 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. Acesso em: 16 jul. 2024.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (2022). União. Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Disponível em: [D10932 \(planalto.gov.br\)](https://planalto.gov.br). Acesso em: 02 ago. 2024.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (2023). Estado do Rio Grande do Norte. Lei nº 11.587, de 8 de novembro de 2023. Dispõe sobre a reserva de vagas de emprego para travestis e transexuais nas empresas privadas que recebem incentivos fiscais ou tenham convênio com órgãos do Poder Público do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: <https://webdisk.diariooficial.rn.gov.br/Jornal/12023-11-09.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2024.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (2024). Estado do Rio Grande do Norte. Decreto nº 33.738, de 28 de junho de 2024. Regulamenta a Lei Estadual Nº 11587/2023, que dispõe sobre a reserva de vagas de emprego para travestis e transexuais nas empresas privadas que recebem incentivos fiscais ou tenham convênio com órgãos do Poder Público do Estado do Rio Grande do Norte, e dá outras providências. Disponível em: <https://webdisk.diariooficial.rn.gov.br/Jornal/12024-06-28.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2024.

SAAD, Amauri Feres. *Liberdade das formas nas contratações públicas*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2019.

SAAD, Amauri Feres. *Regime jurídico das políticas públicas*. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

SOUTO, Cláudio; SOUTO, Solange. *A explicação sociológica: uma introdução à Sociologia*. São Paulo: EPU, 1985.

SOWELL, Thomas. *Conflito de visões: origens ideológicas das lutas políticas*. Tradução de Margarita Maria Garcia Lamelo. São Paulo: É Realizações Editora, 2011.

TOMÁS DE AQUINO, Santo. *Suma contra os gentios*. 2. ed. Tradução de D. Odilão Moura. Campinas: Ecclesiae, 2017.