

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.885/2025-7

Natureza: Auditoria operacional.

Unidades Jurisdicionadas: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e Ministério das Mulheres (MM).

Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS PARA A CONTRATAÇÃO DE MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. POLÍTICA PÚBLICA INSTITUÍDA PELA LEI 14.133/2021 E REGULAMENTADA PELO DECRETO 11.430/2023. IDENTIFICAÇÃO DE FRAGILIDADES NO DESENHO, NA IMPLEMENTAÇÃO E NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA ESTATAL. RECOMENDAÇÃO. FUTURO MONITORAMENTO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional realizada, entre maio e outubro de 2025, para avaliar a política de cotas para a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica. Essa política, instituída pela Lei 14.133/2021 e regulamentada pelo Decreto 11.430/2023, utiliza as contratações públicas para promover a inclusão social e a autonomia econômica dessas mulheres.

2. Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, o relatório elaborado pela equipe de fiscalização composta por servidores da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações – AudContratações (peça 550), cujas conclusões e proposta contaram com a anuência do escalão dirigente dessa unidade técnica (peças 551 e 552):

“(...) Violência contra as mulheres no Brasil e no mundo

1. Embora o Brasil tenha avançado muito no combate e prevenção da violência doméstica com a aprovação da Lei Maria da Penha em 2006, que criou mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, e com a introdução no Código Penal do crime de feminicídio, por meio da aprovação da Lei 13.104/2015, o país ainda apresenta índices crescentes de violência doméstica contra a mulher.

2. O Atlas da Violência 2025, realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), aponta que a persistência da violência contra as mulheres no Brasil segue sendo uma das expressões mais alarmantes das desigualdades de gênero no país. Além disso, destaca que a letalidade feminina, especialmente daquelas em situação de maior vulnerabilidade, segue como um problema público grave e que, só em 2023, matou quase quatro mil mulheres.

3. De acordo com o Relatório Anual Socioeconômico da Mulher 2025 (Raseam 2025), publicado pelo Ministério das Mulheres (MM) em março do mesmo ano, em 2023 foram registradas 302.856 notificações de violência doméstica, sexual e outras formas de violência contra mulheres, um aumento significativo em relação aos 216.024 casos de 2022.

4. Ainda de acordo com o Raseam 2025, dos registros de violência contra mulheres adultas (20 a 59 anos), 60,4% foram contra mulheres pretas e pardas, evidenciando a sobreposição de

vulnerabilidades para mulheres negras, resultado de desigualdades raciais e socioeconômicas. Além disso, 44,7% dos registros de violência contra mulheres adultas tratavam de reincidência.

5. Importante destacar que **violência contra a mulher** é um conceito amplo que abrange qualquer ato de violência de gênero que resulte, ou possa resultar, em sofrimento físico, sexual, psicológico, moral ou patrimonial, cometido em qualquer espaço social.

6. Dentro desse universo, a **violência doméstica** corresponde à violência praticada no âmbito da unidade doméstica ou em relações de convivência familiar e afetiva, podendo ser exercida por parceiros íntimos, ex-parceiros, familiares ou pessoas que coabitam com a vítima.

7. Já a **violência por parceiro íntimo** refere-se especificamente às agressões – físicas, sexuais ou psicológicas – cometidas por um cônjuge, companheiro, namorado ou ex-parceiro, sendo considerada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) a forma mais disseminada de violência contra as mulheres no mundo.

8. Por fim, é importante destacar que esse não é só um problema brasileiro, é um problema mundial. Dados da OMS, publicados em 2018, mostram a prevalência da violência contra as mulheres praticadas por parceiros íntimos no mundo: (Figura no original)

O que é a política de cotas para a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica?

9. A Lei 14.133/2021, que regulamenta as compras e contratações públicas, previu no seu art. 25, § 9º, inciso I, a reserva de vagas para a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica nas contratações públicas de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra (terceirizações).

10. O Decreto 11.430/2023, regulamentando essa reserva de vagas no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, definiu que as cotas seriam aplicadas em contratos com mais de 25 postos de trabalho, em um percentual de 8%. Assim, se a um órgão público federal fizesse uma contratação de 25 recepcionistas, por exemplo, duas delas deveriam ser mulheres vítimas de violência doméstica.

11. Em junho de 2025, o Decreto 11.430/2023 foi alterado pelo Decreto 12.516/2025 e passou a prever a aplicação das cotas em contratos com menos de 25 postos, deixando a cargo do gestor (que está conduzindo a contratação) tanto a decisão de aplicar as cotas nos contratos com menos de 25 postos quanto a definição do percentual que será aplicado nesses casos.

12. De forma simplificada, a política de cotas segue o seguinte fluxo:

1º) é celebrado um acordo com a Unidade Responsável pela Política Pública (URPP) no Estado (p. ex: Secretaria da Mulher) no qual se dará a prestação do serviço e o Governo Federal, por meio do Ministério da Gestão e Inovação (MGI) e MM;

2º) quando o gestor da administração pública federal direta, autárquica e fundacional fizer uma contratação de mão de obra continuada, caso exista acordo entre o Governo Federal e o governo local, ele prevê a quantidade de vagas que serão preenchidas por cotas no edital da licitação e a empresa contratada passa a ser obrigada a contratar as mulheres vítimas de violência doméstica nesse contrato, obedecendo às condições definidas no Decreto 11.430/2023; e

3º) após a celebração do contrato, a empresa vencedora/contratada faz o processo de seleção com as candidatas encaminhadas pela URPP e contrata a que se encaixa no perfil exigido da vaga. Se não existirem candidatas que atendam ao requisito da vaga, o preenchimento da vaga deixa de ser obrigatório.

Na celebração do acordo, a **URPP assume a responsabilidade de criar um banco de dados de possíveis candidatas** para confeccionar as listas de candidatas e enviar para as empresas contratadas pelos órgãos públicos federais.

Sem o acordo, o gestor fica impossibilitado de aplicar as cotas no contrato, já que ele teria dificuldades em identificar e contactar as vítimas para encaminhá-las para o processo de seleção pela empresa.

13. De acordo com dados disponíveis na página da política pública em abril de 2025, até aquele mês, o MGI e o MM tinham firmado e publicizado Acordos de Cooperação Técnica (ACT) com os 17 seguintes estados:

Tabela 1 – ACT firmados até abril de 2025

Entes subnacionais com ACTs firmados	Mês de assinatura do ACT
Rio Grande do Norte	out/23
Distrito Federal	nov/23
Maranhão	dez/23
Bahia	mar/24
Piauí	mai/24
Rio de Janeiro	mai/24
Paraíba	jul/24
Amapá	ago/24
Acre	nov/24
Tocantins	dez/24
Espírito Santo	jan/25
Amazonas	fev/25
Goiás	fev/25
Rio Grande do Sul	mar/25
Alagoas	abr/25
Ceará	abr/25
Pará	abr/25

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Por que existe a política de cotas?

14. Muitos estudos se debruçaram, ao longo das últimas décadas, tanto nas causas de violência por parceiro íntimo como na eficácia das intervenções que tentam reduzir esse problema social (Apêndice E).

15. As causas mais recorrentes apontadas nesses estudos são o consumo de álcool e drogas, a reprodução de padrões aprendidos em famílias violentas, desigualdades de gênero e condições socioeconômicas precárias.

16. Nesse contexto, a **dependência econômica** das mulheres em relação aos agressores aparece como um dos principais fatores de manutenção do ciclo de violência, pois limita a autonomia e a capacidade de ruptura desses relacionamentos.

17. Portanto, a criação de uma **política pública que busque promover a autonomia das mulheres vítimas de violência doméstica** está atuando sobre a causa **dependência econômica**.

18. No caso da política de cotas para a contratação de mulheres vítimas de violência nos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra celebrados pela Administração Pública Federal, o Estado está utilizando o poder de compra e um gasto que já seria realizado para promover a empregabilidade e a inclusão social de mulheres nessa situação de vulnerabilidade.

19. De acordo com a documentação de referência da política pública (peças 527, p. 4), a política de cotas para mulheres vítimas de violência doméstica tem o objetivo de criar oportunidade laboral, promovendo sua autonomia econômica como ferramenta para o rompimento do ciclo da violência. É importante destacar que essa política pública não tem como público-alvo, exclusivamente, mulheres que sofreram violência dos seus parceiros íntimos. Além disso, não envolve a transferência de recursos entre a União e os estados parceiros.

O papel do TCU

20. O Tribunal de Contas da União (TCU) exerce o controle externo sobre a administração pública federal. No caso da política de cotas para mulheres vítimas de violência doméstica, instituída pela Lei 14.133/2021, a atuação do TCU se justifica porque ela utiliza as contratações públicas como instrumento de inclusão social. Assim, ao fiscalizar sua implementação, o Tribunal avalia se o poder de compra do Estado está sendo usado de forma eficaz para promover a autonomia econômica das mulheres e romper o ciclo da violência.

Entendimento do objeto

21. O TCU realizou, em 2023, produção de conhecimento com o objetivo principal de obter um entendimento aprofundado sobre as reservas de vagas para oriundos e egressos do sistema prisional e mulheres vítimas de violência doméstica previstas na Lei 14.133/2021 (TC Adm. 020.859/2023-6), bem como diagnosticar os respectivos estágios de implementação e auditabilidade dessas políticas (peça 538).

22. Sobre a reserva de vagas para mulheres vítimas de violência doméstica, naquela ocasião, foi verificado que a política de cotas já havia sido regulamentada pelo Decreto 11.430/2023 e haviam sido firmados acordos de cooperação técnica com os governos do Distrito Federal e do Rio Grande do Norte, embora ainda não houvesse contratações efetivas do público-alvo. A produção de conhecimento resultou em uma proposta de auditoria com foco na estruturação e governança da política pública.

23. O escopo inicialmente proposto foi ampliado na presente auditoria operacional, realizada no período de maio a outubro de 2025, em razão do avanço na celebração dos acordos de cooperação, e passou a incluir também o desenho e a implementação da política pública.

24. Assim, foram definidas três questões de auditoria:

i) A política de cotas para a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica está bem desenhada?

ii) Como está a implementação da política de cotas?

iii) As barreiras existentes à execução da política de cotas foram identificadas e tratadas?

25. Não constitui escopo da auditoria avaliar a conformidade das contratações nas quais foram previstas cotas para mulheres vítimas de violência doméstica, tampouco abrange outras políticas públicas relacionadas à violência doméstica contra mulher.

Perguntas de Auditoria: por que elas são importantes?

26. As perguntas de auditoria estão diretamente relacionadas a fatores que explicam os sucessos e fracassos das políticas públicas e estão detalhadas, em termos de riscos, na Matriz de Planejamento (Apêndice A).

Pergunta 1: A política de cotas para a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica está bem desenhada?

27. O desenho de uma política pública é um aspecto crucial para que ela alcance os resultados almejados. Se uma política nasce com falhas de concepção – objetivos vagos, instrumentos inadequados ou critérios mal definidos – dificilmente alcançará seus resultados. Além disso, um desenho frágil compromete a própria implementação, pois não fornece orientações claras para os atores responsáveis.

Pergunta 2: Como está a implementação da política de cotas?

28. Uma boa política pública só se traduz em resultados quando é efetivamente colocada em prática. Falhas na implementação – falta de coordenação, baixa capilaridade, ausência de monitoramento ou comunicação ineficaz – comprometem mesmo políticas bem desenhadas. Avaliar a implementação é, portanto, verificar se as intenções estão se convertendo em realidade e beneficiando as mulheres para quem a política foi criada. Além disso, fornece informações importantes para o aperfeiçoamento da política pública, aumentando as chances de alcançar os objetivos almejados.

Pergunta 3: As barreiras existentes à execução da política de cotas foram identificadas e tratadas?

29. Mesmo políticas públicas bem formuladas e devidamente implementadas podem enfrentar obstáculos que limitam ou anulam seus efeitos. Barreiras legais, culturais, institucionais ou mesmo sociais (como resistência de atores envolvidos) podem impedir que a política alcance seu público. Se esses entraves não forem mapeados e enfrentados, o esforço de desenho e de implementação perde força e não gera impacto.

Critérios de Auditoria

30. Os critérios utilizados foram:

- i) Leis 11.340/2006, 12.527/2011 e 14.133/2021;
- ii) Decretos 9.191/2017, 6.555/2008, 11.430/2023 e 12.516/2025;
- iii) IN SEGES/MGI 176/2024 e normativos sobre terceirização de mão de obra;
- iv) guias práticos de análise **ex-ante** e **ex-post**; Guia de construção e avaliação de indicadores; Guia Política Pública em Dez Passos do TCU e Referencial para Controle de Políticas Públicas do TCU; Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU; Guia Prático de Auditoria Coordenada da Governança das Políticas Nacionais de Fronteira do TCU; Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas e boas práticas internacionais (GAO);
- v) Nota técnica do IPEA 6 – Modelo lógico;
- vi) acordos de cooperação técnica firmado entre os ministérios e os entes subnacionais;
- vii) jurisprudência do TCU, Convenções Coletivas de Trabalho, e jurisprudência sobre terceirização de mão de obra;
- viii) boas práticas sobre comunicação de políticas pública;
- ix) documentação da política pública (caderno de logística, entre outros);
- x) estudos internacionais sobre causas da violência provocada por parceiro íntimo; e
- xi) estudos internacionais sobre os efeitos de intervenções de autonomia econômica na redução da violência contra as mulheres.

Metodologia

31. O trabalho foi conduzido em total conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), estabelecidas na Portaria - TCU 280/2010 (com as alterações da Portaria TCU 185/2020), e na Portaria - Segecex 27/2016. Adicionalmente, foram observados os Padrões de Auditoria de Conformidade, que estão alinhados às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), da Intosai, e ao Referencial de Controle para Políticas Públicas, de 2020.

32. Para alcançar os objetivos definidos, a equipe utilizou diversas técnicas e procedimentos de auditoria. Foi realizado um levantamento e análise documental minuciosa dos documentos normativos da política pública, o que permitiu compreender o contexto, identificar critérios e fundamentar as análises.

33. Além disso, foram aplicados questionários aos entes parceiros da política pública nos estados, com o intuito de identificar como ela está sendo implementada e as principais dificuldades enfrentadas no campo, e ainda a gestores de órgãos públicos federais, selecionados por amostragem estatística.

34. Por fim, a equipe realizou análises comparativas e triangulação de evidências, confrontando informações de diferentes fontes para garantir a robustez e a confiabilidade dos achados do trabalho, conforme detalhado na Matriz de Achados (Apêndice B).

Benefícios esperados da atuação do TCU

35. Alinhadas com as diretrizes 'Cidadão no Foco' do TCU, a auditoria foi desenhada buscando os seguintes benefícios:

1. fornecer diagnóstico e sugestões de aperfeiçoamento para implementação, comunicação, monitoramento e avaliação da política pública;
2. melhorar o potencial de acesso real e sustentável às vagas de trabalho reservadas;

3. contribuir para a efetividade, a partir do fomento à adoção de critérios claros e mecanismos institucionais de melhoria contínua;

4. contribuir para a redução da violência doméstica (recorrência), maior participação das mulheres na vida econômica e equidade de gênero nas contratações públicas; e

5. reforçar o papel do TCU de indutor de políticas públicas eficazes, orientadas a resultados.

Participação Cidadã

36. A auditoria também contemplou a escuta indireta do público-alvo da política pública, através da escuta de Organizações Não Governamentais (ONG) que atendem mulheres vítimas de violência doméstica.

37. Foram encaminhados questionários a seis ONGs de atuação regional, situadas em estados com Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) firmados, e a cinco ONGs de atuação nacional. O questionário ficou disponível entre 17/6 e 4/7/2025, tendo sido respondido por 36,36% das organizações.

38. A escuta teve dois objetivos:

i) validar se o escopo da auditoria contemplava os aspectos mais relevantes sob a perspectiva das mulheres em situação de violência doméstica; e

ii) avaliar se a comunicação da política pública, realizada pelos órgãos responsáveis, tem sido clara, suficiente e efetiva para os atores da rede de apoio e, principalmente, para as potenciais beneficiárias.

39. Os principais resultados dos questionários serão apresentados ao longo deste relatório. O detalhamento da estrutura do instrumento e da análise das respostas encontra-se no Apêndice B.4.

Cidadão no Foco

40. A Política de Cotas para a contratação de mulheres em situação de violência doméstica está intrinsecamente ligada a um dos desafios sociais mais persistentes e complexos do país. Colocar o cidadão no foco, em especial mulheres vítimas de violência, significa orientar a avaliação não apenas para os processos administrativos, mas para os impactos concretos que a política pode produzir ao garantir renda, autonomia econômica e acesso ampliado a redes de proteção. Em linha com os Princípios I.D.E.A.I.S. definidos pelo TCU – impacto social, discernimento, empatia, ação conjunta, informação acessível e senso de urgência – esta auditoria buscou compreender as necessidades das beneficiárias e os obstáculos enfrentados no acesso às oportunidades de trabalho previstas no Decreto 11.430/2023.

41. O enfrentamento à violência contra as mulheres, conforme reconhece a literatura internacional, ocorre por quatro eixos integrados – prevenção, atenção, sanção e reparação. A dimensão da reparação, que inclui a reconstrução de vidas, recuperação de direitos e reintegração socioeconômica, é o eixo ao qual esta política se vincula ao fomentar inserção laboral, estabilidade de renda e fortalecimento da autonomia econômica.

42. Ao incorporar essa perspectiva no relatório, evidenciamos que a atuação do TCU dialoga diretamente com políticas públicas finalísticas e com compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, reforçando o papel central das beneficiárias como destinatárias legítimas da intervenção estatal.

43. Importante destacar também que ao longo dos últimos quinze anos, o Tribunal tem desenvolvido diversos trabalhos de controle externo voltados ao enfrentamento da violência contra as mulheres, acumulando conhecimento institucional relevante sobre o tema:

i) em 2010: representação em razão de relatos em diferentes localidades do país de falhas no atendimento e na proteção das mulheres vítimas de violência doméstica (TC 029.582/2010-5);

ii) em 2011: auditoria operacional – Fiscalização de Orientação Centralizada para avaliar ações de prevenção e estruturação de serviços especializados de atendimento às mulheres em

situação de violência doméstica, bem como a interpretação e aplicação da Lei Maria da Penha pelos operadores do Direito (TC 012.099/2011-2);

iii) em 2012: auditoria operacional – Fiscalização de Orientação Centralizada na Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (TC 003.601/2012-9) e auditoria em convênios firmados pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (TC 003.635/2012-0);

iv) em 2019: levantamento, na Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, com o objetivo de fiscalizar a transparência dos dados e informações relativos aos serviços afetos à Política de Combate à Violência contra as Mulheres (TC 002.113/2019-8);

v) em 2021: levantamento das políticas públicas nacionais para enfrentamento da violência contra a mulher, em especial contra o feminicídio (TC 016.591/2021-6);

vi) em 2022, auditoria operacional na Central de Atendimento à Mulher - Disque 180 (TC 017.499/2021-6); e

vii) em 2023, produção de conhecimento sobre cotas para a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica e oriundos e egressos do sistema prisional (TC 020.859/2023-6).

44. As referidas fiscalizações demonstram a preocupação recorrente desta Corte com esse problema público, bem como o acompanhamento da evolução das políticas públicas voltadas à temática.

45. Nesse contexto, cabe destacar que o TCU está elaborando uma matriz I.D.E.A.I.S. específica para esta política – atualmente em desenvolvimento – busca orientar futuros trabalhos, fortalecer a abordagem centrada no cidadão e garantir que a análise do Tribunal permaneça alinhada aos princípios de impacto social e efetividade.

Análise do desenho da política de cotas

46. O desenho de uma política pública é uma etapa fundamental para garantir a coerência entre o problema identificado, os objetivos pretendidos e os instrumentos adotados. Quando bem estruturado, orienta a implementação e permite o monitoramento eficaz.

47. Considerando esse aspecto, a auditoria verificou que a política de cotas se baseia na premissa de que autonomia econômica equivale ao acesso a um trabalho formal, e que esse acesso, por si só, seria suficiente para romper o ciclo da violência doméstica.

48. No entanto, essa concepção desconsidera as complexas dinâmicas envolvidas em situações de violência, como a dependência emocional, o medo de retaliação, a presença de filhos, a falta de rede de apoio e barreiras culturais ou institucionais, como evidenciado nos estudos internacionais apresentados no Apêndice E.1. Assim, embora o emprego formal seja um elemento importante, ele não garante, isoladamente, a superação da violência.

49. O reflexo dessa suposição no desenho da política de cotas se materializa pela ausência da previsão de atividades complementares que atuem sobre outras causas que podem, igualmente, estar contribuindo para que as vítimas permaneçam nas situações de violência (Achado 1 – Apêndice B).

50. Considerar as dinâmicas das situações de violência no desenho da política pública é importante. Estudos internacionais, conforme apresentado no Apêndice E.2, apontam que, nos casos em que existe dependência econômica, a autonomia só surtirá efeitos quando a violência não for utilizada para extrair recursos das vítimas e/ou para exercer domínio sobre ela. Nos demais casos, a autonomia econômica poderia, inclusive, agravar a situação das mulheres.

50% das ONGs destacaram que as secretarias de assistência social deveriam ter uma atuação mais efetiva na política pública.

Além disso, 50% das ONGs consideram que o acompanhamento intersetorial é fundamental para a permanência das mulheres no mercado de trabalho.

51. Além disso, a política pública apresenta outras fragilidades em seu desenho. Um segundo problema identificado foi a ausência de um modelo lógico ou teoria da mudança que articule como a intervenção (cotas) levará ao resultado esperado, ou seja, à redução da violência doméstica (Achado 2 – Apêndice B). A ausência dessa estrutura prejudica a clareza sobre como ações alcançarão os objetivos propostos, o que compromete a efetividade da política pública.

52. Outro ponto crítico é a falta de metas específicas e mensuráveis para orientar a implementação e o monitoramento da política (Achado 3 – Apêndice B). Essa ausência dificulta a avaliação de resultados e a identificação de problemas durante a execução, limitando também a transparência e a capacidade de controle social.

53. Da mesma forma, a política não possui indicadores de resultados qualitativos, como tempo de permanência das mulheres nos empregos ou condições de trabalho, o que pode levar a uma execução focada no cumprimento numérico das cotas, sem garantir uma inserção laboral digna e sustentável (Achado 4 – Apêndice B).

54. Ressalta-se que algumas unidades gestoras, consultadas no âmbito desta auditoria, informaram que beneficiárias da política desistiram de suas vagas no início da execução contratual, o que pode indicar a existência de barreiras estruturais não endereçadas pela política, como a falta de apoio psicossocial, dificuldades de conciliação entre trabalho e cuidado com filhos, ou condições inadequadas no ambiente laboral.

55. Esse cenário evidencia a necessidade de aprofundar a compreensão sobre os fatores que influenciam a permanência das mulheres nos postos de trabalho, de modo a subsidiar ajustes na política que promovam não apenas o acesso, mas também a sustentabilidade da inserção profissional dessas mulheres.

56. Em escuta ativa realizada no âmbito desta auditoria com ONGs consultadas, o tempo de permanência no emprego e a segurança e o bem-estar no ambiente de trabalho foram apontados, entre outros, como indicadores essenciais para o monitoramento da efetividade e do impacto da política pública. Essa indicação reforça a importância de incorporar tais indicadores à formulação e à avaliação da política.

57. A política de cotas também apresenta falhas na focalização do público-alvo (Achado 5 – Apêndice B). O Decreto 11.430/2023 adota uma definição ampla de violência doméstica e utiliza apenas o critério de priorização racial, sem estabelecer critérios adicionais, como renda, presença de filhos ou localidade de residência para a formação das listas de candidatas.

58. Essa abordagem ampla dificulta a identificação precisa das mulheres mais vulneráveis, compromete a equidade na implementação da política, já que os entes subnacionais podem adotar interpretações diferentes sobre quem deve ser priorizado, bem como pode acarretar a pulverização dos resultados alcançados. Cabe destacar que a focalização é um mecanismo que permite a formulação e implementação de políticas mais eficiente, ou seja, que consigam gerar maior impacto na sociedade.

Para 75% das ONGs que responderam ao questionário, **mulheres com filhos** seriam as principais beneficiárias da política, bem como **mulheres não brancas e residentes em comunidades periféricas** como público prioritário (50%).

59. Por fim, constatou-se que o desenho da política superestimou a capacidade administrativa dos entes subnacionais para implementá-la, especialmente na identificação e seleção das beneficiárias, bem como no fornecimento de qualificação para que elas tenham condições efetivas de ocuparem as vagas disponíveis (Achado 6 – Apêndice B).

60. Durante a auditoria, foi encaminhado um formulário eletrônico especificamente aos pontos focais dos entes federativos parceiros – isto é, aqueles que firmaram ACT com o MGI e o MM –, com vistas à realização de ações conjuntas para a concretização da referida política. Dos dezessete entes federativos que receberam o formulário eletrônico (Tabela 1), doze responderam, resultando em uma taxa de retorno de aproximadamente 70%. O detalhamento da estrutura do instrumento e da análise das respostas encontra-se no Apêndice D.3.

61. As respostas ao questionário evidenciaram limitações estruturais e operacionais por parte das unidades responsáveis, especialmente no que se refere à capacidade de implementar a política de cotas de forma adequada, conforme apresentado a seguir:

- i) 25% das unidades afirmaram ter todos os recursos necessários para cumprir o ACT;
- ii) 58% relataram limitações em pelo menos um dos seguintes aspectos: recursos financeiros, humanos, tecnológicos ou materiais;
- iii) 17% declararam não ter condições mínimas de apoiar a política pública, o que atualmente compromete sua execução.

62. Referente à atividade de confecção de relação nominal das candidatas à ocupação das vagas, os resultados foram os seguintes:

- i) 17% das unidades afirmaram não ter como produzir listas de candidatas em tempo hábil ou com qualidade suficiente, em termos de perfil e quantidade; e
- ii) 33% informaram que não estão aptas a fornecer a relação de candidatas.

63. Ademais, parte das unidades afirmou não estar apta a desempenhar outras atividades como registrar resultados de seleção ou verificar a manutenção das mulheres contratadas pela cota.

64. Em relação à qualificação das mulheres, 75% das URPPs que responderam ao questionário, não dispõe de um plano estruturado de capacitação voltado às mulheres em situação de violência doméstica. Esse percentual engloba tanto as unidades que responderam diretamente à questão relacionada à qualificação, quanto àquelas que inicialmente declararam ausência de estrutura adequada para realizar qualquer atividade relacionada à política em questão.

65. Entre as principais dificuldades enfrentadas para organizar ou implementar o processo de qualificação profissional estão a dificuldade de fornecer qualificações que atendam às exigências das empresas, a falta de pessoal e limitações financeiras, tecnológicas (acesso à internet e equipamentos) e logísticas (deslocamento e falta de creches) enfrentadas pelas mulheres.

20% dos órgãos contratantes consultados no âmbito desta auditoria e que poderiam ter efetivado a cota informaram o seu não cumprimento em razão da ausência de candidatas aptas às vagas ofertadas.

66. Esse cenário ainda pode se tornar mais grave para a efetividade da política em razão da recente alteração promovida no Decreto 11.430/2023 pelo Decreto 12.516/2025, que substituiu o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) pelo Acordo de Adesão como instrumento de formalização da parceria com os entes subnacionais.

67. Diferentemente do ACT, o novo modelo pressupõe a iniciativa exclusiva dos entes federativos para adesão à política, sem previsão de plano de trabalho com objetivos, metas e prazos. Essa mudança compromete o papel indutor da União e exige dos entes locais a necessidade de atuar com maior autonomia – tanto para acionar o MGI visando a formalização da parceria, quanto para assumir compromissos operacionais para executar a política pública – mesmo quando muitos não dispõem de estrutura técnica ou operacional suficiente.

68. Ainda que esse formato simplifique e agilize a formalização das parcerias, ele reduz significativamente o potencial de indução federativa da política, especialmente em um cenário no qual diversos entes ainda carecem de capacidade administrativa para implementar as ações previstas. Esse aspecto se torna ainda mais crítico considerando que o desenho da política pública parte do

pressuposto de uma capacidade instalada, que, na prática, não está presente de forma uniforme em todas as unidades.

69. Em síntese, as falhas identificadas – ausência de ações complementares, falta de modelo lógico e/ou teoria da mudança, ausência de metas e indicadores, superestimação da capacidade dos entes subnacionais e fragilidades na focalização do público-alvo – comprometem o desenho da política pública, sua efetividade e sustentabilidade, uma vez que incidem diretamente na capacidade da política de produzir os resultados esperados e a transformação social pretendida.

70. Para corrigir essas fragilidades, será recomendado que o MGI e o MM aprimorem o desenho da política, incorporando ações intersetoriais, estruturando um modelo lógico e/ou teoria da mudança, definindo metas e indicadores claros, ajustando as expectativas com base em um diagnóstico realista da capacidade dos entes subnacionais, e especificando critérios de focalização multifatoriais para garantir que as beneficiárias da política pública sejam as mulheres em maior situação de vulnerabilidade.

71. As recomendações propostas visam gerar benefícios à política de cotas, sobretudo no aprimoramento de seu desenho. A incorporação dessas ações deve contribuir para tornar a política mais coerente e efetiva, por meio da inclusão de aspectos intersetoriais que dialoguem com as múltiplas dimensões da violência doméstica e da adoção de instrumentos que favoreçam o alinhamento e o alcance dos resultados pretendidos, como a formulação de um modelo lógico, a definição de metas mensuráveis e a inclusão de indicadores qualitativos.

72. Além disso, espera-se o fortalecimento da focalização da política, com base em critérios mais precisos e multifatoriais, de forma a direcionar as ações para as mulheres em maior situação de vulnerabilidade. Por fim, ao alinhar as exigências da política à real capacidade dos entes subnacionais, busca-se promover maior viabilidade operacional e efetividade na sua implementação.

Panorama da implementação da política de cotas

73. A implementação da política de cotas encontra-se em estágio inicial e enfrenta desafios em três áreas principais:

*i) **governança (Achado 7 – Apêndice B):** existência de lacunas legais, fragmentação das regras e orientações dispersas em diferentes documentos, orientações contraditórias e fragilidades na coordenação entre os ministérios e entre os ministérios e os entes subnacionais;*

*ii) **monitoramento e avaliação (Achado 8 – Apêndice B):** a política de cotas não possui uma sistemática de monitoramento estruturada, faltam processos e indicadores essenciais para acompanhar a política pública e avaliar os resultados por ela gerados, além do baixo engajamento das URPPs em prestar informações sobre a execução da política pública; e*

*iii) **comunicação (Achado 9 – Apêndice B):** ausência de plano de comunicação para a política pública.*

74. A seguir serão abordados os principais pontos identificados em cada uma dessas áreas, separadamente. A análise completa relacionada à governança da política encontra-se no Apêndice D.1, enquanto os dados e análises referentes ao monitoramento e avaliação da política estão detalhados no Apêndice D.2.

75. Em relação à governança, a auditoria identificou fragilidades na forma como a política está estruturada e regulamentada (Achado 7 – Apêndice B). O Decreto 11.430/2023 não contempla os objetivos da política pública, as diretrizes para direcionar como eles serão alcançados, tampouco as atribuições de cada um dos atores envolvidos. No entanto, observou-se que o MGI e o

A governança de políticas públicas refere-se ao conjunto de processos, estruturas, normas e práticas que orientam, coordenam e controlam a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Ela envolve a interação entre diferentes atores (governo, sociedade civil, setor privado, organizações internacionais etc.) para garantir que as políticas sejam eficazes, transparentes, participativas e alinhadas aos interesses públicos.

MM utilizam vários documentos para suprir as lacunas de diretrizes e competências.

76. As atribuições dos atores, por exemplo, estão previstas no ‘Caderno Logístico Implementação do Decreto 11.430/2023’ (peça 527) e nos próprios ACTs firmados, em diferentes níveis de detalhamento, fragmentando a informação e tornando o entendimento da política pública mais trabalhoso para os gestores que precisam executá-la (Achado 7 – Apêndice B).

77. O marco para a inclusão da cláusula de cotas para mulheres nos editais, por exemplo, encontra-se mais claramente definido nos documentos complementares da política e consiste na existência de ACT com unidades responsáveis pela política de atenção a mulheres vítimas de violência doméstica na localidade da prestação dos serviços, muito embora não considerem a capacidade ou o tempo para estruturação dessas unidades para a execução do acordo.

78. O Decreto 11.430/2023 também não disciplinou explicitamente como atuariam os gestores nas localidades em que não há acordos firmados (Achado 7 – Apêndice B), vez que esses instrumentos são essenciais para que as mulheres possam ser identificadas, capacitadas e contratadas.

79. O problema disso é que a partir da vigência do Decreto 11.430/2023, as cotas passaram a ser de aplicação obrigatória e o decreto não explicitou claramente que a aplicação delas está condicionada a existência de acordo vigente na localidade onde se dará a prestação de serviços. Conforme já mencionado, essa informação apenas está detalhada em documentos complementares.

80. Como resultado, alguns gestores estão empreendendo esforços individuais para identificar, entre as contratadas do contrato que será substituído, mulheres que são vítimas de violência doméstica, podendo resultar em uma exposição indevida das vítimas e ferir a privacidade das terceirizadas.

81. Em outros casos, verificou-se que a responsabilidade por identificar possíveis candidatas ficou a cargo das empresas contratadas ou o órgão federal contratante tentou firmar acordo diretamente com a URPP, independentemente de existir ou não acordo celebrado entre URPP e MGI e MM na localidade.

11,42% dos gestores que previram a cota em seus editais informaram a inexistência de ACT vigente.

82. Na prática, a ausência de definições claras sobre a operacionalização do decreto – como a identificação das beneficiárias e o papel de cada órgão na ausência dos acordos – tem resultado em um cenário de incertezas. A aplicação obrigatória da cota, sem o devido suporte operacional, gera riscos como a exposição indevida das vítimas e a ineficácia da medida em alcançar seu público-alvo de forma segura e eficiente, comprometendo o real impacto da política pública.

83. Ainda no tocante à operacionalização dos ACTs, destaca-se que os contatos dos pontos focais disponibilizados na página do MGI (<https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/reserva-de-vagas-para-mulheres-em-situacao-de-violencia-domestica/estados-parceiros/estados-parceiros-e-contatos>) consistem em nomes e e-mails, sendo que, em alguns casos, tratam-se de e-mails pessoais e não institucionais.

84. Conforme já mencionado, durante a auditoria foi enviado questionário as URPPs, no entanto, como algumas delas não o haviam respondido, foram realizadas tentativas adicionais de contato por telefone, além do reenvio do **link** do questionário para os endereços eletrônicos institucionais informados nas páginas das URPPs, enquanto o formulário estava disponível para preenchimento. As tentativas de contato restaram frustradas, pois, no caso de cinco das oito URPPs contactadas por outros canais, as ligações telefônicas não foram atendidas, tampouco obtiveram-se respostas da maioria dos contatos institucionais.

85. Considerando que um dos procedimentos essenciais para o preenchimento da cota é o contato entre o órgão contratante e as URPPs, a dificuldade em estabelecer comunicação com os pontos focais revelou-se um fator crítico à implementação da política, motivo pelo qual será proposta recomendação para que adotem medidas para assegurar que as informações de contato dos pontos

focais das URPPs sejam de natureza institucional e estejam devidamente atualizadas e acessíveis aos órgãos contratantes. A adoção de canais institucionais, com inclusão de números telefônicos, contribuirá para mitigar o risco de não preenchimento das vagas reservadas em razão de dificuldades de interlocução com os responsáveis locais pela execução da política.

86. Também foi verificada a ausência de orientações obrigatórias quanto ao momento em que as URPPs devem tomar conhecimento da quantidade de vagas disponibilizadas em determinado contrato e dos requisitos para seu preenchimento (Achado 7 – Apêndice B).

87. Embora, os materiais disponibilizados pelo MGI – especificamente os informativos Caderno de Logística (peça 527), Boas Práticas (peça 529) e 10 Passos para a Implementação da Política (peça 533) – incentivem a comunicação antecipada sobre a previsão de contratação, o fato de inexistir definição de obrigações formais ou prazos mínimos de antecedência para que essa comunicação aconteça, representa uma fragilidade relevante, na medida em que a ausência dessa comunicação tempestiva compromete a previsibilidade e o planejamento das ações de qualificação.

88. Essa ausência pode resultar em respostas tardias ou insuficientes por parte das URPPs, dificultando a preparação das beneficiárias e impactando diretamente o cumprimento da cláusula de cota e, consequentemente, a efetividade da política.

89. Adicionalmente, esses informativos não deixam clara a necessidade de identificação dos perfis profissionais na fase de planejamento da licitação – essa exigência aparece apenas em momento posterior, no processo de seleção das beneficiárias, quando se menciona que a empresa contratante deve indicar as funções e requisitos profissionais para fins da confecção da relação nominal das candidatas.

90. Ademais, os dados obtidos por meio dos questionários aplicados aos gestores – conforme estrutura e análise no Apêndice D.3 – revelam fragilidades significativas na observância dessas orientações, que não são de observância obrigatória: 53% dos gestores que previram as cotas informaram os requisitos da vaga às URPPs apenas após a celebração do contrato.

91. Reforça o potencial impacto negativo dessa lacuna nos resultados da política pública o fato de a segunda justificativa mais recorrente para o não preenchimento das cotas ter sido a inexistência de candidatas aptas para preenchê-las.

92. É importante lembrar que o Decreto 11.430/2023 permite que as cotas não sejam aplicadas se não existirem candidatas qualificadas, assim como, não seria justo exigir que a empresa contratada começasse o trabalho sem pessoal suficiente, esperando a capacitação das candidatas, porque isso poderia prejudicar a qualidade do serviço e resultar na aplicação de penalidades contratuais à empresa.

93. Outro ponto que também revela falha na governança é o fato de os papéis do MGI e do MM não estarem bem delimitados (Achado 7 – Apêndice B), pois, apesar de os planos de trabalho dos ACTs indicarem que o MM é corresponsável pela implementação, sua atuação é tangencial, sendo o MGI o principal condutor de ações voltadas à política de cotas, a exemplo da condução do processo de celebração de novos acordos, de treinamentos e realização de webnários.

94. Além disso, não existe um grupo de trabalho formalmente instituído pelos ministérios para tratar da política pública e embora exista um grupo informal, suas deliberações não são registradas em atas e não existe mecanismo que garanta que as ações discutidas de fato serão implementadas, comprometendo o aperfeiçoamento e a efetividade da política pública (Achado 7 – Apêndice B).

95. Outro ponto crítico diz respeito à ampliação informal das hipóteses de não cumprimento da cota, por meio de orientações dos ministérios para que a aplicação ocorra de forma progressiva, ou seja, apenas nos desligamentos e novas admissões, de forma a priorizar cláusula de continuidade previstas nas Convenções Coletivas de Trabalho (CCT), que prevê que a empresa contratada deve absorver integralmente a mão de obra da empresa anterior.

96. O entendimento inicial da equipe foi de que tal situação divergia do Decreto 11.430/2023, que rege a política de cotas e prevê, de forma expressa, que a única hipótese legal de

não cumprimento da reserva de vagas se dá na indisponibilidade de mão de obra com a qualificação necessária para a execução do contrato.

97. A equipe havia considerado que ampliação informal das hipóteses de exceção, por meio de orientações administrativas sem respaldo legal, revela uma fragilidade estrutural na governança da política pública e que essa prática comprometeria a legalidade, a coerência normativa e a segurança jurídica, além de enfraquecer a transparência e a uniformidade na aplicação da medida e fez recomendação para que se as CCTs fossem uma exceção a aplicação das cotas essa exceção fosse prevista expressamente no decreto.

98. No entanto, na fase de comentários do gestor, o MGI pontou que as CCTs prevaleceriam sobre as cotas em função da hierarquia das normas e de princípios trabalhista. A equipe reconheceu que não era estritamente necessário que o decreto previsse as CCTs como exceções à aplicação das cotas, considerando principalmente que nem todas preveem a absorção de 100% da mão-de-obra do contrato anterior.

99. Desta forma, a equipe de auditoria substitui a recomendação inicial por recomendação para que o MGI implemente mecanismos de controle e verificação específicos nos contratos nos quais as CCTs forem utilizadas como justificativa para a não aplicação da cota, bem como inclua no escopo da norma infralegal o tratamento a ser dado pelos gestores no tocante às CCTs, conforme detalhado no Apêndice F – Análise dos comentários do gestor.

100. Por fim, a transparência da política ainda é limitada. Embora ela tenha páginas dentro dos sites do MGI e do MM, as informações disponibilizadas ainda não permitem identificar informações essenciais para que a sociedade acompanhe a execução da política pública, a exemplo da quantidade de vagas disponibilizadas, da quantidade de vagas preenchidas e do tempo médio de permanência das mulheres contratadas nas empresas.

101. No entanto, entende-se que a ausência é reflexo do atual estágio de implementação da política pública e de fragilidades já apontadas pela auditoria. Além disso, o MGI está construindo um novo site para a política de cotas que poderá conferir mais transparência a sua implementação.

102. Tendo em vista as fragilidades identificadas, será proposto que o MGI e o MM aprimorem a governança e a regulamentação da política de cotas. Para isso, o Decreto 11.430/2023 precisa ser revisado para definir explicitamente as competências e responsabilidades institucionais de cada órgão, além de estabelecer o marco temporal a partir do qual a inserção da cláusula de reserva de vagas é obrigatória.

103. Também é fundamental harmonizar os diversos documentos orientadores, eliminando informações conflitantes para garantir clareza aos gestores. Por fim, a estruturação e um maior suporte técnico e institucional às URPPs e a realização de uma análise formal de riscos são passos cruciais para assegurar maior efetividade e sustentabilidade à política.

104. Essas recomendações visam ao fortalecimento da governança da política pública. A definição clara das competências institucionais e dos marcos de atuação proporcionará maior segurança jurídica aos gestores públicos, assegurando maior uniformidade na implementação da política e reduzindo o risco de interpretações divergentes ou práticas incompatíveis com o Decreto 11.430/2023.

105. Adicionalmente, a incorporação, no próprio decreto, de elementos centrais da política – como diretrizes, atribuições e condições para aplicação das cotas – contribuirá para que as beneficiárias tenham clareza sobre o alcance da política, compreendam seus direitos e saibam como acessá-los.

106. Por fim, a ampliação da transparência e o aprimoramento dos canais de comunicação institucional entre os atores envolvidos contribuirão para o controle social e para o fortalecimento da confiança da sociedade na política de cotas.

107. Quanto ao monitoramento e avaliação (Achado 8 – Apêndice B), a política de cotas não possui uma sistemática de monitoramento estruturada e faltam processos e indicadores essenciais para acompanhar e avaliar os resultados por ela gerados, a exemplo da ausência de indicadores

sobre a permanência das mulheres contratadas nas vagas, raça e gênero dessas mulheres, os tipos de vagas preenchidas, a quantidade de vagas que poderiam ser preenchidas e as que, de fato, foram preenchidas; bem como de um cronograma para que as atividades de monitoramento e avaliação aconteçam.

108. O sistema que recentemente passou a ser utilizado para coletar informações dos órgãos da administração pública federal sobre a implementação da política de cotas é o Contratos.gov, contudo, além de o sistema não ser de uso obrigatório, ele ainda apresenta diversas falhas como: permitir que um contrato que não envolve a contratação de postos de trabalho com dedicação exclusiva de mão-de-obra possa informar ter aplicado cotas, permitir que o mesmo contrato seja registrado mais de uma vez e não ter critérios de validação acerca da quantidade de vagas previstas e as de fato preenchidas.

109. Além disso, observou-se um baixo engajamento das URPPs durante a realização da atual sistemática de monitoramento da implementação da política pública, realizada no primeiro semestre de 2025. Das 11 unidades que firmaram ACT com o MGI e o MM até janeiro do mesmo ano – e que, portanto, foram contempladas no primeiro ciclo de monitoramento por meio de ofícios – 36% não enviaram resposta. Em relação ao formulário ‘Diagnóstico OPM’, 64% dessas unidades também não participaram. Ressalta-se ainda que 18% não responderam a nenhum dos dois instrumentos.

110. O MGI também tem acompanhado a política pública informalmente, por meio de mensagens de **whatsapp** e de fontes sem identificação clara para contabilizar o número de mulheres contratadas, conforme se identifica na planilha constante na peça 35. Além disso, relatórios parciais de avaliação e monitoramento da política pública previstos nos ACTs não foram realizados de acordo com a previsão e os critérios estabelecidos.

111. Embora se reconheça o esforço do MGI, o monitoramento informal da política pública pode resultar em dados imprecisos e de baixa confiabilidade. Ademais, a forma de obtenção dos dados não é escalável, não permite a automação da coleta e ficará dependente da disponibilidade das pessoas que estão no grupo do WhatsApp para atender ao pedido das informações, ou seja, se por algum motivo a mensagem encaminhada não for lida, os dados não serão coletados.

112. Considerando as fragilidades identificadas, será recomendado ao MGI e ao MM que promovam a estruturação e formalização de um sistema de monitoramento e avaliação da política pública. Este sistema deve incluir a definição de indicadores quantitativos e qualitativos (como o tempo médio de permanência e oportunidades de capacitação), além de estabelecer responsáveis e prazos para a coleta e análise de dados.

113. Adicionalmente, caso o sistema Contratos seja mantido como ferramenta de monitoramento, será recomendado que os ministérios o aprimorem para permitir o registro do perfil das mulheres contratadas (raça/cor e identidade de gênero) e a restrição do preenchimento de campos específicos a contratos de natureza contínua com dedicação exclusiva de mão-de-obra. Essas ações são essenciais para fortalecer a base de dados e permitir um acompanhamento mais preciso e o aprimoramento da política.

114. Portanto, as recomendações propostas têm o objetivo de dotar a política de um monitoramento estruturado da sua execução e dos seus resultados, permitindo a identificação de falhas ou entraves na sua implementação e ampliando a capacidade de seu aprimoramento contínuo com base em evidências.

115. Além disso, espera-se o fortalecimento da efetividade da política como instrumento de enfrentamento à violência e promoção da autonomia das mulheres, bem como a elevação da confiabilidade e integridade dos dados utilizados para sua gestão, subsidiando decisões mais qualificadas e orientadas por dados.

108. Por fim, a avaliação da comunicação da política pública de cotas para mulheres em situação de violência doméstica mostrou que não há um plano de comunicação formalmente estruturado e com linguagem acessível para política pública (Achado 9 – Apêndice B).

109. O MGI informou que a divulgação da política de cotas ocorre por meio de ofícios,

portais e redes sociais, mas estas ações não alcançam de forma eficaz o público-alvo, principalmente as mulheres sem acesso à internet. Dados da Pesquisa TIC Domicílios 2024 apontam que dezesseis milhões de pessoas do sexo feminino no Brasil não tem acesso à internet. Além disso, segundo a pesquisa, a proporção de usuários de internet varia conforme a classe socioeconômica e a escolaridade da população.

110. Assim, é razoável supor que uma mulher vítima de violência doméstica sem renda terá maiores desafios para acessar serviços públicos e informações disponibilizadas em sites e redes sociais, principalmente, se considerarmos que mulheres expostas a tipos mais graves de violência, como agressões físicas e espancamentos, são mais frequentes entre mulheres com renda familiar de até dois salários-mínimos (Pesquisa Visível e Invisível, 2024). Além disso, 41,67% das URPPs consultadas não possuem um plano próprio de comunicação voltado à política de cotas, agravando ainda mais o problema.

111. A ausência de uma estratégia clara de divulgação resulta no desconhecimento da política por parte das beneficiárias, o que impede a ocupação das vagas e a efetividade da política pública.

112. Por esse motivo, será recomendado ao MGI e ao MM que institucionalizem e implementem um plano de comunicação para a política de cotas. Este plano deve ser elaborado considerando as características sociais do público-alvo e utilizar meios e formas mais efetivas para que as informações cheguem às mulheres.

113. Além disso, o plano deve contemplar a divulgação da política para a rede de atendimento nos estados parceiros. É essencial também fortalecer os mecanismos de transparência e comunicação institucional, principalmente na divulgação dos resultados da política pública, garantindo que as informações estejam acessíveis e claras para todos.

114. A implementação dessas ações permitirá ampliar o conhecimento da sociedade sobre a política, alcançar efetivamente as mulheres beneficiadas, além de fomentar o aumento do número de vagas preenchidas e reduzir as barreiras de acesso enfrentadas por esse público.

115. Em suma, a implementação da política de cotas, embora tenha sido iniciada, não conseguiu se traduzir em resultados significativos. As fragilidades identificadas – como a falta de clareza nas normas, a coordenação insuficiente entre os ministérios e a ausência de um monitoramento estruturado – se refletem diretamente no baixo desempenho da política.

116. A implementação da política de cotas, embora tenha sido iniciada, não resultou em um desempenho significativo. A baixa taxa de preenchimento das vagas é a principal evidência da inefetividade da implementação.

117. Conforme levantamento realizado durante a auditoria (Apêndice D.1), entre janeiro de 2024 e junho de 2025, a administração pública federal direta celebrou 1.114 contratos de natureza continuada com dedicação exclusiva de mão-de-obra, no âmbito dos quais foram contratadas (ou recontratadas) 18.946 pessoas.

118. Apenas 178 contratos tinham mais de 25 postos de trabalho e contrataram (ou recontrataram) 12.680 pessoas. Esses contratos se enquadravam na obrigatoriedade da aplicação das cotas que, se tivessem sido aplicadas e as cotas efetivamente preenchidas, teria resultado na contratação de 1.014 mulheres. No entanto, o MGI informou que até junho de 2025 apenas 74 mulheres haviam sido contratadas, ou seja, aproximadamente 7,3% do potencial de vagas.

Barreiras à execução da política de cotas

119. A auditoria identificou que a política de cotas está enfrentando barreiras que vêm comprometendo sua implementação plena e imediata. As principais limitações observadas são a existência de cláusulas de absorção de mão de obra previstas nas Convenções Coletivas de Trabalho (CCT), que reduzem a possibilidade de abertura de novas vagas e a baixa capacidade administrativa dos entes subnacionais parceiros para apoiar a política pública.

120. As cláusulas de absorção de mão de obra são previstas nos acordos entre sindicatos de empresas e de trabalhadores, chamados de CCT, e determinam que, quando uma nova empresa

assume um contrato de terceirização de mão de obra, ela deve, por obrigação ou incentivo, contratar a maior parte ou a totalidade dos funcionários da empresa anterior.

121. Durante a auditoria foram analisados 32 CCTs, referentes às categorias vigilante e asseio e conservação, nos estados que já tinham ACT firmado com o MGI e o MM (ver Tabela 1) e constatou-se que 78% delas tinham cláusula de absorção e em cerca de um quarto delas, a absorção era obrigatória. Em alguns estados, a depender da categoria de trabalho, a nova empresa é obrigada a contratar de 50% a 100% dos empregados antigos.

122. Embora essa cláusula tenha o objetivo de proteger os trabalhadores, ela acaba se tornando um obstáculo à implementação da política de cotas. Em muitos casos, as empresas que estão assumindo contrato com a administração pública são obrigadas a manter o quadro de funcionários da antiga empresa, o que dificulta a abertura de vagas para as mulheres vítimas de violência doméstica, como a lei exige.

123. O questionário, respondido pelos gestores que haviam sinalizado a aplicação de cotas no sistema Contratos, revelou que, dos 35 contratos que de fato previram a aplicação de cota nos instrumentos contratuais, 25% não a efetivaram, em razão da cláusula de continuidade. Nesses casos, os gestores afirmaram ter priorizado a absorção seguindo recomendação do MGI. Assim, verifica-se que as cláusulas de absorção de mão de obra têm se configurado como uma barreira significativa à implementação das cotas, inclusive de maneira incentivada pelos condutores da política, será recomendado aos ministérios que implemente mecanismos de controle e verificação específicos nos contratos nos quais as CCTs forem utilizadas como justificativa para a não aplicação da cota, bem como inclua no escopo da norma infralegal o tratamento a ser dado pelo gestores no tocante às CCTs.

124. Em relação à baixa capacidade administrativa dos entes subnacionais parceiros em apoiar a política pública, especificamente, em relação ao fornecimento de qualificação ao público-alvo, a análise realizada evidenciou que a baixa capacidade administrativa dos entes subnacionais em prover qualificação às mulheres em situação de violência doméstica representa uma das principais barreiras à efetividade da política de cotas.

125. Embora os acordos de cooperação celebrados prevejam essa atribuição, os entes subnacionais frequentemente não dispõem de recursos financeiros, humanos ou materiais para implementá-la de forma consistente.

126. Como resultado, persiste um descompasso entre a demanda por mulheres qualificadas para ocupar as vagas reservadas e a real oferta de candidatas aptas, o que compromete a implementação da política.

*A segunda justificativa mais citada pelos gestores para o não preenchimento das cotas foi a **inexistência de candidatas aptas**.*

127. Esse cenário, no entanto, não decorre da ausência de iniciativas de qualificação no país. Programas federais e estaduais já oferecem cursos voltados ao fortalecimento da autonomia econômica das mulheres, como o programa Mulheres Mil e as ações regionais Qualifica DF e Qualifica SP.

128. Essas políticas abrangem desde formações em setores de serviços – alguns frequentemente contemplados em contratos de terceirização da administração pública – até cursos de empreendedorismo, cidadania e liderança. No caso do Mulheres Mil, por exemplo, o programa foi desenhado para promover a formação educacional e profissional de mulheres em situação de vulnerabilidade social e econômica, visando a sua inclusão socioproductiva e o combate às desigualdades de gênero, incluindo a violência. Portanto, a dificuldade não está na inexistência de políticas de qualificação, mas sim na falta de integração de iniciativas de qualificação profissional com a política de cotas.

129. A coordenação intersetorial poderia ser uma via para superar essa barreira, vez que a atuação exclusiva das URPPs nas capacitações tem se mostrado pouco eficaz. Ao articular a política de cotas com programas já consolidados de qualificação profissional, seria possível direcionar parte da oferta de cursos para áreas compatíveis com as vagas reservadas, aumentando a efetividade da política. Além disso, essa combinação de políticas públicas reduziria custos e sobrecarga administrativa nos estados, uma vez que não seria necessário criar estruturas totalmente novas, mas sim alinhar e potencializar instrumentos já existentes.

130. Com base nisso, será recomendado aos gestores responsáveis pela política de cotas que promovam soluções de integração entre a política de cotas e os programas de qualificação profissional já em curso. A construção de mecanismos de cooperação entre os Ministérios das Mulheres, da Educação, do Trabalho e governos estaduais, por exemplo, poderia assegurar que a qualificação das beneficiárias seja tratada como uma prioridade compartilhada. Essa estratégia não apenas supriria a lacuna identificada de candidatas aptas, mas também fortaleceria a autonomia econômica das mulheres, ampliando o alcance e a efetividade da política pública de cotas.

131. Embora as barreiras à execução da política de cotas já estejam claramente identificadas, o governo ainda não conseguiu tratá-las de forma adequada. As soluções propostas até o momento mostraram-se parciais e pouco efetivas. Além disso, a aplicação da cláusula de absorção de mão de obra e a ausência de articulação com programas de qualificação existentes evidenciam a necessidade de maior coordenação interinstitucional.

132. Cabe registrar que esta auditoria não se debruçou sobre eventuais resistências subjetivas ou volitivas de empresas contratadas ou de gestores públicos em aplicar a política de cotas. Isso porque o gestor público possui o **poder-dever de cumprir a lei**, não lhe cabendo decidir se aplica ou não a cota nos casos em que sua aplicação é obrigatória. Da mesma forma, as empresas contratadas devem observar estritamente as condições previstas nos editais e na legislação de licitações, não havendo espaço para o descumprimento.

133. Ainda assim, a equipe admite que, na prática, poderão existir gestores ou empresas que ofereçam resistência ao preenchimento das cotas. Esse risco reforça a importância de um monitoramento efetivo e contínuo da política pública, que permita identificar eventuais casos de descumprimento, orientar os atores envolvidos e adotar medidas corretivas tempestivas para assegurar a efetividade da política.

Prazo de duração máxima dos contratos celebrados com base na Lei 8.666/1993

134. A política de cotas prevista no Decreto 11.430/2023 aplica-se exclusivamente a contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão-de-obra realizados com base na Lei 14.133/2021 e celebrados a partir de 30/3/2023, data de entrada em vigor do referido decreto.

135. Vale destacar que, embora a Lei 14.133/2021 já estivesse em vigor desde 2021, a antiga Lei de Licitações (Lei 8.666/1993) só foi revogada em 30/12/2023. Durante esse período os órgãos públicos puderam continuar a contratar com base na Lei 8.666/1993, que não previa a obrigatoriedade de aplicação de cotas para mulheres vítimas de violência doméstica.

136. Ademais, a antiga Lei de Licitações permitia que os contratos de natureza continuada com dedicação exclusiva de mão-de-obra fossem prorrogados por até sessenta meses. Isso significa que, mesmo com a nova lei, os contratos celebrados com base na norma anterior seguem regidos por seus próprios termos e não podem ter obrigações novas incorporadas, como a reserva de vagas para mulheres em situação de violência.

137. Em outras palavras, se um órgão da administração pública federal contratou cinquenta vigilantes em dezembro de 2023 com base na Lei 8.666/1993, esse contrato poderá ter sua vigência prorrogada até dezembro de 2029. As quatro vagas que deveriam ser destinadas as mulheres vítimas de violência doméstica, caso a contratação fosse regida pela Lei 14.133/2021, não são exigíveis nesse contrato, pois a lei que regula essa contratação não trazia tal obrigação.

138. Em relação aos contratos celebrados com base na Lei 8.666/1993, durante a auditoria foi constatado que o MGI e o MM estão orientando os gestores a fazerem mudanças nesses contratos, por meio de aditivos contratuais, para incluir a aplicação das cotas.

139. O entendimento inicial da equipe de auditoria foi de que, embora essa solução busque aumentar o número de vagas para as cotas, ela não possui previsão legal e poderia colocar em risco a segurança jurídica do contrato e onerar a empresa contratada, que teria que realizar um processo seletivo específico, não previsto no edital de contratação.

140. É importante reforçar que a aplicação das cotas só se tornou obrigatória a partir de 30/3/2023, com a vigência do Decreto 11.430/2023 e em contratações realizadas com base na Lei 14.133/2021, e qualquer tentativa de aplicar, por meio de aditivos, regras desse decreto a contratos regidos pela Lei 8.666/1993 pode representar violação ao princípio da legalidade. Assim, a equipe havia considerado que essa prática poderia gerar conflitos jurídicos, já que um decreto (norma inferior e posterior) passaria a reger relações jurídicas estabelecidas sob uma lei anterior e hierarquicamente superior.

141. No entanto, na fase de comentários do gestor, o MGI argumentou que as empresas poderiam preferir a celebração dos aditivos a não renovação dos contratos, bem como que o TCU tinha precedente de aceitar inovações em matéria contratual não previstas em lei e que a implementação da recomendação poderia resultar na contratação de menos mulheres.

142. Em razão disso, a equipe substituiu a recomendação inicialmente feita para que o órgão se abstivesse de incentivar a celebração de aditivos por recomendação para que o MGI disponibilize modelos de contratos para a celebração dos referidos aditivos, bem como orientações específicas aos gestores sobre como conduzir tais negociações, conforme detalhado no Apêndice F – Análise dos comentários do gestor.

143. Por fim, cabe destacar que foram feitas alterações pontuais nos textos de algumas recomendações para melhorar a clareza e a especificação das medidas a serem adotadas, sem alterar a essência das inicialmente feitas, conforme pode ser verificado no Apêndice F – Análise dos comentários do gestor.

Próximos Passos

144. Após a apreciação do presente relatório pelo Plenário deste TCU, terá início a fase de monitoramento das deliberações, etapa essencial para assegurar a implementação das recomendações formuladas e, conseqüentemente, o aperfeiçoamento contínuo da política de cotas para a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica.

145. Em consonância com as boas práticas de fiscalização adotadas por esta Corte de Contas, o monitoramento será orientado por um plano específico, a ser institucionalizado na proposta de encaminhamento deste trabalho. Esse plano estabelecerá marcos para o acompanhamento periódico do aperfeiçoamento da política pública, preservando a coerência com a realidade operacional do órgão coordenador dela e com o fato de que a política pública permanece em execução.

146. Como primeira etapa, será solicitado ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) que elabore plano de ação detalhado, indicando como pretende implementar cada uma das recomendações aprovadas pelo Tribunal. O plano deverá contemplar:

- a) ações previstas;
- b) responsáveis;
- c) prazos estimados;
- d) eventuais condicionantes ou dependências interinstitucionais; e
- e) mecanismos de mitigação dos riscos identificados.

147. O Tribunal reconhece que o aperfeiçoamento da política deve ocorrer sem interromper sua execução, motivo pelo qual o monitoramento buscará equilibrar o avanço das melhorias estruturais com a continuidade do atendimento às beneficiárias. A expectativa é que o

plano de ação considere esse contexto e apresente soluções progressivas, compatíveis com a capacidade atual do gestor e com a natureza intersetorial da política pública.

148. Além do acompanhamento das ações decorrentes das recomendações, o TCU realizará monitoramento trimestral dos seguintes aspectos críticos para a efetividade da política:

i) evolução do preenchimento das vagas destinadas às mulheres em situação de violência doméstica; e

ii) celebração de acordos com os entes federativos que ainda não possuem instrumentos vigentes.

149. Esse acompanhamento permitirá ao Tribunal verificar não apenas a aderência às recomendações, mas também a evolução da capacidade federativa, o ritmo de implementação e a efetividade dos esforços de coordenação interinstitucional.

150. Os resultados desse monitoramento subsidiarão futuras deliberações, bem como eventual necessidade de ajustes, recomendações complementares ou escalonamento de medidas. Além disso, garantirão que o Tribunal mantenha atuação contínua e orientada ao impacto social, em linha com os princípios I.D.E.A.I.S. e com a finalidade de assegurar que a política alcance, com eficiência e justiça, as mulheres que dela necessitam.

Conclusão

151. Para atingir os objetivos desta auditoria, foi proposto responder as seguintes questões:

i) A política de cotas para a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica está bem desenhada?

ii) Como está a implementação da política de cotas?

iii) As barreiras existentes à execução da política de cotas foram identificadas e tratadas?

152. De maneira geral, a auditoria operacional da política de cotas para a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica revelou que, embora a iniciativa seja relevante para promover a autonomia econômica e romper o ciclo de violência, sua efetividade e sustentabilidade estão comprometidas por diversas fragilidades em seu desenho, implementação e execução.

153. Em relação à primeira pergunta de auditoria, a análise do desenho da política identificou que ela se baseia na premissa de que o emprego formal seria suficiente para romper o ciclo de violência, sem considerar ações complementares, como apoio psicossocial, essenciais para lidar com as complexas dinâmicas da violência. Além disso, a política não possui um modelo lógico, metas específicas ou indicadores de resultados qualitativos, o que dificulta o monitoramento de sua efetividade e a avaliação de seu impacto real.

154. Outro ponto crítico é a superestimação da capacidade administrativa dos entes subnacionais para apoiar a política e a fragilidade na focalização do público-alvo, o que pode comprometer a equidade e pulverizar os resultados. Para corrigir essas falhas, é fundamental que o MGI e o MM aprimorem o desenho da política, incorporando ações intersetoriais, definindo metas claras e critérios de focalização mais específicos.

155. Embora o MGI e o MM exerçam papel central na política de cotas, os achados sugerem que esse papel pode ser mais claramente assumido e fortalecido no âmbito da indução da política. A ausência de diretrizes normativas obrigatórias, aliada à insuficiência de suporte técnico estruturado às URPPs e aos órgãos contratantes, bem como à adoção de abordagens divergentes pelos atores envolvidos, evidencia a necessidade de maior protagonismo dos órgãos centrais.

156. A indução efetiva da política requer que a atuação dos condutores vá além da disseminação de boas práticas e passe a exercer, de maneira mais incisiva, funções de orientação normativa, definição de fluxos operacionais obrigatórios, monitoramento, articulação e identificação de riscos, de forma a garantir condições mínimas de implementação pelos entes descentralizados e assegurar a efetividade dos objetivos da política pública.

157. Em relação à segunda questão de auditoria, a implementação da política de cotas encontra-se em estágio inicial e marcada por fragilidades significativas de governança,

monitoramento e comunicação. A ausência de diretrizes claras no Decreto 11.430/2023 e a fragmentação das orientações em diferentes documentos resultam em interpretações divergentes e insegurança jurídica na aplicação das cotas. As URPPs também apresentam limitações estruturais e operacionais que dificultam a operacionalização dos acordos, com baixa capacidade técnica e financeira para qualificar e encaminhar candidatas. O monitoramento ainda é incipiente, realizado de forma informal e sem indicadores consistentes, o que impede uma avaliação confiável dos resultados alcançados. Além disso, a inexistência de um plano de comunicação estruturado, com linguagem acessível e alcance efetivo do público-alvo, compromete a disseminação da política e o preenchimento das vagas disponíveis.

158. De forma geral, constatou-se que a implementação da política não tem se traduzido em resultados concretos. A baixa taxa de preenchimento das vagas – apenas 74 mulheres contratadas até junho de 2025, frente ao potencial de 1.014 postos – evidencia o descompasso entre o desenho normativo e a execução prática. Essa discrepância reflete não apenas falhas de coordenação e ausência de monitoramento formalizado, mas também a falta de indução federativa por parte dos ministérios responsáveis. A execução depende de ações coordenadas entre os níveis de governo e da atuação articulada com políticas de qualificação e inclusão produtiva já existentes, o que ainda não ocorre de forma estruturada. Assim, o atual estágio de implementação revela uma política promissora em seus objetivos, mas ainda distante de alcançar a efetividade esperada para romper o ciclo de dependência econômica e violência que busca enfrentar.

159. Quanto à terceira pergunta, a auditoria também identificou barreiras sistêmicas que o governo não conseguiu remover de forma adequada (cláusula de absorção de mão de obra e baixa capacidade administrativa dos entes parceiros), o que vêm comprometendo a implementação plena da política e a contratação das mulheres.

160. Embora o relatório não tenha se aprofundado em resistências subjetiva/volitivas de gestores ou empresas, a eventual existência de tais barreiras reforça a necessidade de um monitoramento contínuo e efetivo para garantir o cumprimento da lei e a efetividade da política pública.

161. As fragilidades identificadas impedem que o poder de compra do Estado seja usado de forma eficaz para promover a autonomia econômica das mulheres e atingir o impacto esperado pela política pública: que as vítimas consigam romper o ciclo de violência.

162. Com base nesses achados, será recomendado aos gestores da política pública:

i) o fortalecimento do desenho da política pública mediante a explicitação de seus fundamentos e resultados esperados, com a elaboração de modelo lógico e/ou teoria da mudança, definição do tipo de violência doméstica a ser enfrentado, estabelecimento de metas específicas, mensuráveis e com prazos e responsáveis definidos, bem como a adoção de instrumentos formais de planejamento (planos de ação ou de metas) e a incorporação de indicadores quantitativos e qualitativos, assegurando equidade e clareza normativa por meio de ajustes no decreto regulamentador e da harmonização de documentos orientadores;

ii) o fortalecimento da implementação, por meio da criação de mecanismos de apoio intersetorial e de acompanhamento das beneficiárias, do fortalecimento do suporte técnico às URPPs;

iii) implemente mecanismos de controle e verificação específicos nos contratos em que as CCT forem utilizadas como justificativa para a não aplicação da cota, de modo a permitir identificar se, de fato, a CCT previa absorção de 100% da mão-de-obra, hipótese em que a reserva de vagas não seria aplicável, ou se previa percentuais inferiores, caso em que a aplicação da cota permaneceria possível;

iv) inclua, no escopo da norma infralegal a ser editada, orientações claras sobre o tratamento a ser adotado pelos gestores quanto às CCTs, definindo procedimentos para prevenir, identificar e corrigir eventual uso indevido das CCTs como fundamento para afastar a aplicação da cota, assegurando coerência normativa e cumprimento dos objetivos da política pública; e

v) a realização de diagnóstico detalhado da capacidade dos entes subnacionais, bem como a análise formal de riscos e a implementação de medidas de mitigação, o aprimoramento do sistema Contratos como ferramenta de monitoramento, a disponibilização de modelos para a celebração de aditivos com previsão da aplicação de cotas nas contratações regidas pela Lei 8.666/1993;

163. Em relação aos benefícios estimados, considera-se que foram alcançados os benefícios 1 (diagnóstico e aperfeiçoamento) e 5 (indução da política pública), vez que a auditoria apresentou um diagnóstico detalhado das fragilidades da política em todas as áreas mencionadas, tendo identificado diversas falhas, a exemplo da falta de um plano de comunicação formal, da ausência de um sistema de monitoramento estruturado e de falhas de governança.

164. Além disso, foram propostas recomendações específicas para aprimorar o desenho, a regulamentação, a governança e o monitoramento, como a revisão do Decreto 11.430/2023 e a formalização de um sistema estruturado de monitoramento.

165. Em relação ao papel do TCU de indutor de políticas públicas eficazes e orientadas a resultados, a auditoria cumpre este papel ao avaliar uma política pública em estágio inicial, identificando falhas e propondo melhorias, buscando a efetividade dela. Nesse sentido, na fase de comentários do gestor, o MGI reconheceu a necessidade de fortalecer os papéis dos entes envolvidos e está em discussão a publicação de uma portaria interministerial para institucionalizar a política, definir objetivos, responsabilidades e formalizar um comitê gestor; afirmou que reforçará a orientação sobre a necessidade de ACT firmado para a implementação das cotas em diretrizes em elaboração; e informou que a equipe responsável pela política pública está participando de mentoria em gestão de riscos para construir matriz específica.

166. Quanto a melhorar o potencial de acesso real e sustentável às vagas de trabalho reservadas (benefício 2), a auditoria identificou barreiras importantes e propôs recomendações para que elas sejam superadas e as mulheres possam, de fato, ocupar os postos de trabalho nos contratos com dedicação exclusiva de mão-de-obra. No entanto, esse objetivo só será alcançado quando os condutores da política pública adotarem ações efetivas para remover as barreiras existentes.

167. A auditoria identificou a adoção de apenas um critério para a priorização das mulheres, o racial, e recomendou que os órgãos gestores da política pública avaliem a possibilidade de adotarem critérios multifatoriais para a priorização das mulheres na composição das listas de candidatas, mas a contribuição para a efetividade virá com a implementação das recomendações ou de outras soluções pelos gestores.

168. O relatório também propõe a adoção de um modelo lógico, a definição de metas e indicadores para a política pública, pois a implementação dessas sugestões pode levar a uma melhoria contínua e maior efetividade da política (benefício 3).

169. Por fim, em relação à contribuição para a redução da violência doméstica, maior participação das mulheres na vida econômica e equidade de gênero nas contratações públicas (benefício 4), a auditoria apontou que, da forma como a política foi desenhada, ela não garante a redução da violência, pois um emprego formal não é, por si só, suficiente para romper o ciclo de violência e recomendou a adoção de ações complementares, como o apoio intersetorial, bem como um monitoramento efetivo da política pública para que ela tenha possibilidade de alcançar o efeito esperado.

170. No entanto, é importante ressaltar que o alcance dos benefícios 2, 3 e 4 depende da aceitação e implementação das recomendações pelos gestores públicos.

Proposta de Encaminhamento

171. Ante as fragilidades identificadas submetem-se os autos a consideração superior propondo:

171.1 recomendar ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos e ao Ministério das Mulheres, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315, 2020, que:

i) incorporem à política pública mecanismos de apoio intersetorial e de acompanhamento das beneficiárias, de forma a aumentar as possibilidades de ela alcançar o efeito esperado, ou seja, reduzir a violência doméstica;

ii) desenvolvam um modelo lógico e/ou teoria da mudança para a política pública, deixando explícito como a intervenção governamental alcançará os resultados pretendidos;

iii) elaborem metas específicas e mensuráveis para a política pública, com a definição de prazos e respectivos responsáveis institucionais, de modo a permitir o monitoramento estruturado da implementação, a avaliação dos resultados alcançados e a correção tempestiva de eventuais distorções;

iv) adotem instrumento formal de planejamento – como plano de ação ou plano de metas – que explicita os compromissos assumidos, os indicadores de desempenho e os mecanismos de acompanhamento, com vistas a fortalecer a governança da política, ampliar sua efetividade e assegurar maior transparência e possibilidade de controle social sobre sua execução;

v) incorporem de indicadores qualitativos de resultados no monitoramento da política, tais como tempo médio de permanência das mulheres no contrato, condições de trabalho e oportunidades de capacitação ou progressão, bem como, o desenvolvimento de mecanismos periódicos de escuta ativa das mulheres contratadas, com vistas a qualificar o monitoramento da política e ampliar sua efetividade sob a perspectiva das usuárias; bem como priorizem a implementação desta recomendação após a elaboração do modelo lógico da política pública.;

vi) realizem um diagnóstico detalhado com os entes subnacionais de forma a fomentar a elaboração de um banco de dados centralizados do público-alvo dessa política de cotas;

vii) especifiquem qual o tipo de violência doméstica a política de cotas previstas no Decreto 11.430/2023 busca solucionar, considerando a violência doméstica praticada por pais, irmãos, filhos, outros familiares ou parceiro íntimo;

viii) estabeleçam critérios adicionais de priorização das mulheres beneficiárias além do racial, como por exemplo de renda, dependência econômica, existência de filhos ou localidade, de modo a assegurar maior equidade e efetividade na implementação da política;

ix) promovam alterações no decreto regulamentador da política pública de modo que ele contemple:

ix.1) as competências, atribuições e responsabilidades institucionais de cada órgão envolvido na condução e na execução da política pública;

ix.2) marco temporal a partir do qual se torna obrigatória a inserção da cláusula de reserva de vagas nos editais de licitação, a fim de permitir critérios uniforme na aplicação e o acompanhamento pelos órgãos de controle e da sociedade, bem como para que o público-alvo compreenda com clareza seus direitos e o alcance da medida; e

ix.3) as exceções à aplicação da cota, em conformidade com os objetivos da política e com o princípio da legalidade, evitando a orientações administrativas em desconformidade com o disposto no decreto;

x) revisem os documentos orientadores da política pública, de forma a eliminar informações conflitantes ou ambíguas sobre o fluxo de implementação, garantindo a padronização das etapas e a clareza das orientações aos gestores responsáveis, de modo a assegurar a efetividade da política de cotas;

xi) realizem um levantamento junto aos órgãos contratantes da quantidade de vagas disponíveis a serem preenchidas pelas cotas, e a qualificação mínima necessários de forma a subsidiar os organismos públicos e terceiro setor a planejarem capacitação para o público alvo, considerando, no primeiro momento, as contratações previstas para os próximos 12 meses;

xii) realizem análise formal de riscos da política pública, contemplando os principais desafios já identificados – como a qualificação das beneficiárias, a comunicação entre os atores e as dificuldades operacionais enfrentadas pelos gestores – e, a partir dessa análise, implementem medidas preventivas e estratégias de mitigação que assegurem maior efetividade e sustentabilidade da política;

xiii) *promovam a estruturação e formalização de um sistema de monitoramento e avaliação da política pública, contemplando a definição de indicadores quantitativos e qualitativos (a exemplo: tempo médio de permanência no contrato e oportunidades de capacitação ou progressão), bem como a definição de prazos, responsáveis institucionais, periodicidade de coleta formal dos dados e análise deles, com o propósito de permitir o acompanhamento estruturado da implementação, o aprimoramento da política pública e a avaliação dos seus resultados;*

xiv) *caso mantenham o sistema Contratos como ferramenta de monitoramento da política pública, aprimorem o referido sistema de modo a permitir o preenchimento do campo referente à aplicação do Decreto 11.430/2023 apenas para contratos cujo objeto seja a prestação de serviços de natureza contínua, bem como considerem o desenvolvimento de funcionalidades específicas para o registro estruturado do perfil das mulheres contratadas (raça/cor e identidade de gênero), além de outros indicadores relevantes, a fim de reduzir a dependência de fontes alternativas e fortalecer a base de dados da política pública;*

xv) *institucionalizem e implementem plano de comunicação da política de cotas, que considere as características sociais do público-alvo da política pública, de forma a também considerar meios e formas mais efetivos para que as informações cheguem às mulheres e que contemple ações voltadas à divulgação da política pública para a rede de atendimento nos estados e parceiros;*

xvi) *fortaleçam os mecanismos de transparência e comunicação institucional, especialmente quanto à divulgação dos resultados da política pública;*

xvii) *disponibilize modelos de contratos para a celebração dos referidos aditivos, bem como orientações específicas aos gestores sobre como conduzir tais negociações;*

xviii) *implemente mecanismos de controle e verificação específicos nos contratos em que as CCT forem utilizadas como justificativa para a não aplicação da cota, de modo a permitir identificar se, de fato, a CCT previa absorção de 100% da mão-de-obra, hipótese em que a reserva de vagas não seria aplicável, ou se previa percentuais inferiores, caso em que a aplicação da cota permaneceria possível;*

xix) *inclua, no escopo da norma infralegal a ser editada, orientações claras sobre o tratamento a ser adotado pelos gestores quanto às CCTs, definindo procedimentos para prevenir, identificar e corrigir eventual uso indevido das CCTs como fundamento para afastar a aplicação da cota, assegurando coerência normativa e cumprimento dos objetivos da política pública.*

xx) *adotem soluções que promovam a integração entre a política de cotas e programas de qualificação profissional já em curso;*

xxi) *adotem medidas para assegurar que as informações de contato das URPPs sejam exclusivamente institucionais, devidamente atualizadas e acessíveis aos órgãos contratantes, contemplando, inclusive, números telefônicos;*

171.2 aprovar o plano de monitoramento apresentado neste relatório, que orientará as ações subsequentes de acompanhamento das recomendações dirigidas ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos e ao Ministério das Mulheres na forma proposta na seção Próximos Passos do relatório de auditoria.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional realizada no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e no Ministério das Mulheres (MM), no período de 5/5 a 24/10/2025, para avaliar a política de cotas para a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica, instituída pelo art. 25, § 9º, inciso I, da Lei 14.133/2021 e regulamentada pelo Decreto 11.430/2023.

2. Referida lei, que estabeleceu o novo marco legal de licitações e contratos administrativos no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, incorporou diretrizes voltadas ao desenvolvimento nacional sustentável e à promoção de políticas públicas por meio das contratações governamentais, reconhecendo o poder de compra do Estado como instrumento indutor de transformação social.

3. Nesse contexto, autorizou a adoção de condições especiais de contratação destinadas à inclusão social, entre as quais a possibilidade de reserva de vagas de trabalho, nas contratações públicas, para mulheres vítimas de violência doméstica.

4. O Decreto 11.430/2023 regulamentou essa previsão estabelecendo que, nos contratos de serviços contínuos que envolvam 25 ou mais trabalhadores em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, deve ser reservado percentual mínimo de 8% das vagas para mulheres em situação de violência doméstica. Tal norma prevê, ainda, que a implementação dessa exigência ocorra em articulação com os órgãos responsáveis pela execução da política pública de atenção a mulheres vítimas de violência doméstica, incumbidos de identificar e encaminhar as beneficiárias para seleção e contratação.

5. Posteriormente, o Decreto 12.516/2025, que alterou o Decreto 11.430/2023, previu a possibilidade de reserva de vagas em contratos com quantitativo inferior a 25 trabalhadores, admitindo, nesses casos, percentual inferior a 8%.

6. O objetivo da política de cotas para mulheres vítimas de violência doméstica é criar oportunidade laboral, promovendo autonomia financeira como ferramenta para o rompimento do ciclo da violência, baseada no reconhecimento de que a dependência econômica constitui fator relevante na perpetuação desse ciclo.

7. Sua implementação segue o seguinte fluxo:

a) celebração de Acordo de Cooperação Técnica – ACT (atualmente Acordo de Adesão, nos termos do Decreto 12.516/2025) entre a União, por meio do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos e do Ministério das Mulheres, e a Unidade Responsável pela Política Pública (URPP) na localidade onde se dará a prestação dos serviços a serem contratados, a quem compete a criação de banco de dados de candidatas à ocupação de vagas em contratações públicas;

b) por ocasião da contratação de mão de obra continuada, caso exista acordo entre os governos federal e o local, previsão, no edital licitatório, de quantidade de vagas a serem preenchidas por cotas e de obrigação da empresa contratada selecionar mulheres vítimas de violência doméstica, em obediência às condições definidas no Decreto 11.430/2023; e

c) após a celebração do contrato com a Administração Pública, realização, pela empresa contratada, de processo de seleção das candidatas encaminhadas pela URPP.

8. A ação de controle em tela foi realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), que buscou examinar como a política de cotas para mulheres vítimas de violência doméstica poderia ser aprimorada para garantir acesso real e sustentável ao mercado de trabalho, por meio de critérios claros e mecanismos institucionais de melhoria contínua, focando o exame do desenho, da implementação e do monitoramento da execução da política.

9. Para tanto, a equipe de fiscalização formulou as seguintes questões:

“i) A política de cotas para a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica está bem desenhada?”

ii) Como está a implementação da política de cotas?”

iii) As barreiras existentes à execução da política de cotas foram identificadas e tratadas?”

10. Como resultado dos trabalhos, foram apurados os seguintes achados:

Achado 1: não previsão da realização de ações complementares junto às mulheres beneficiárias da política, que atuem sobre outras causas que podem, igualmente, estar contribuindo para que as vítimas

permaneçam nas situações de violência, tais como acompanhamento psicossocial, o que reduz a capacidade da política de abordar as dinâmicas complexas da violência doméstica, como dependência emocional e barreiras institucionais, as quais poderiam aumentar as chances de rompimento do ciclo de violência;

Achado 2: não estruturação da política com base em um modelo lógico (ferramenta que permite organizar a relação entre os recursos, as ações e os resultados esperados) ou teoria da mudança (ferramenta que descreve a cadeia lógica de causa e efeito que explica como e por que as ações de um projeto levarão aos resultados e impactos esperados), o que dificulta a compreensão de como a intervenção proposta (reserva de vaga) levará ao resultado esperado (redução da violência doméstica). No caso, a política pública carece de instrumentos de planejamento que explicitem as relações de causalidade entre suas ações, seus produtos e seus resultados, o que compromete a coerência do seu desenho e a possibilidade de mensuração de seus efeitos;

Achado 3: não estabelecimento de metas de resultado específicas para a política, mensuráveis e vinculadas aos objetivos estratégicos da intervenção, evidenciando a indefinição quanto aos compromissos assumidos em termos de entregas e as responsabilidades institucionais, o que compromete o estabelecimento de parâmetros objetivos para o monitoramento sistemático da sua execução, a avaliação dos resultados alcançados e a correção tempestiva de eventuais distorções;

Achado 4: inexistência de indicadores de resultados (efetividade) voltados à inserção laboral das mulheres beneficiárias da política, tais como condições de trabalho e tempo de permanência no posto ou oportunidades de progressão, o que representa um risco de que a política seja limitada à sua execução formal, centrada no mero cumprimento da cota numérica, sem assegurar efetivamente a inserção laboral digna e sustentável das mulheres em situação de vulnerabilidade;

Achado 5: fragilidade na focalização do público-alvo, dada a adoção, no Decreto 11.430/2023, de definição ampla de violência doméstica (sem especificação do tipo que a política busca solucionar) e de priorização apenas do critério de recorte racial. A falta de critérios de elegibilidade complementares (tais como renda, dependência econômica, existência de filhos ou localidade) e a ausência de delimitação sobre a dimensão específica da violência doméstica a ser enfrentada (todas as formas e contextos previstos na Lei Maria da Penha ou, especialmente, aquelas associadas à violência perpetrada por parceiro íntimo, que concentram os piores indicadores e constituem o foco predominante das estatísticas e políticas de enfrentamento no país) dificultam a definição de critérios adicionais de focalização que permitam priorizar mulheres em maior vulnerabilidade ou inseridas em dinâmicas mais gravosas de violência;

Achado 6: superestimativa, no desenho da política, da capacidade administrativa dos entes subnacionais responsáveis por sua implementação, ante a pressuposição da existência de informações estruturadas e disponíveis das vítimas de violência doméstica para a identificação de potenciais beneficiárias e de logística suficiente para apoiar a identificação, a seleção e a qualificação das beneficiárias;

Achado 7: fragilidade na governança e na regulamentação da política pública, haja vista que a) o Decreto 11.430/2023 não contempla as competências, atribuições e responsabilidades institucionais de cada órgão envolvido na sua condução e execução, tampouco explicita quais procedimentos deveriam ser adotados pelos gestores em localidades que não possuem acordos firmados com as URPP; b) a política não possui um grupo de trabalho formal composto pelos ministérios parceiros; c) as orientações operacionais não possuem diretrizes obrigatórias sobre etapas críticas, como a comunicação dos perfis profissionais, bem como os diversos documentos que orientam a política pública apresentam informações divergentes; e d) o MGI tem orientado os gestores a não aplicarem cotas em razão da existência de cláusulas de absorção de mão de obra em convenções coletivas de trabalho, sem que o Decreto 11.430/2023 tenha previsto a referida exceção;

Achado 8: fragilidade no monitoramento e na avaliação da política pública, ante a a) ausência de sistemática estruturada de monitoramento; b) utilização de sistema de coleta de informações de uso não obrigatório e com inconsistência na inclusão dos dados; c) utilização de métodos informais e não confiáveis para a coleta de dados; d) ausência de indicadores quantitativos e qualitativos para o monitoramento da política (tais como o tempo médio de permanência no trabalho da mulher vítima de violência doméstica e as oportunidades de capacitação); e e) baixo engajamento dos entes parceiros; e

Achado 9: inexistência de plano de comunicação formalmente estruturado da política pública, o que limita o seu conhecimento pelo público-alvo.

11. Em função desses achados, a equipe de fiscalização propôs (peça 550) o endereçamento de recomendações voltadas ao aprimoramento do desenho, da implementação e do monitoramento da execução da política pública auditada, tais como a explicitação de seus fundamentos e resultados esperados e das competências, atribuições e responsabilidades institucionais de cada órgão envolvido na sua execução, a definição de metas específicas, mensuráveis e com prazos e responsabilidade definidos, a adoção de instrumentos formais de planejamento, o estabelecimento de indicadores de resultados, a criação de mecanismos de apoio intersetorial e de acompanhamento das beneficiárias, a estruturação de sistema de monitoramento e avaliação e o fortalecimento dos mecanismos de transparência e de comunicação institucional.

12. De pronto, manifesto minha concordância com a proposta apresentada nos autos, cujas análises e conclusões incorporo às minhas razões de decidir.

13. Como apurado, embora a política de cotas para a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica seja relevante para a promoção da autonomia financeira e o rompimento do ciclo de violência, a efetividade e a sustentabilidade dessa política estão comprometidas por diversas fragilidades em seu desenho, implementação e monitoramento, que impactam sua capacidade de produzir os resultados esperados e, por conseguinte, a transformação social pretendida.

14. A principal conclusão da equipe de auditoria é no sentido de que a política pública foi originalmente estruturada sob uma perspectiva predominantemente administrativa, sem contemplar componentes típicos de políticas finalísticas voltadas ao público-alvo e focadas em resultados. Essa lacuna também se evidenciou no arranjo de governança, tendo o seu decreto regulamentar sido concebido prioritariamente como instrumento de gestão contratual, e não como mecanismo estruturante de uma política social de natureza transversal.

15. Apenas mais recentemente a política de cotas para mulheres vítimas de violência doméstica passou a incorporar elementos próprios de políticas finalísticas e orientados ao público-alvo.

16. A equipe de fiscalização concluiu, também, que os gestores se encontram em fase inicial de aprendizado na condução de uma política pública social de maior complexidade, distinta do escopo predominantemente operacional e administrativo que tradicionalmente caracteriza as competências ministeriais. Esse contexto ajuda a explicar as dificuldades iniciais observadas e reforça a importância de instrumentos que favoreçam a consolidação progressiva da política, sem comprometimento de sua efetividade.

17. Nessa perspectiva, as recomendações sugeridas pela equipe de fiscalização, ora acolhidas, foram formuladas em consonância com o estágio atual de maturidade da política pública, sem imposição de implementação imediata e sem fixação de prazo para implementação, em reconhecimento à necessidade de sua evolução progressiva, estruturada e sustentável.

18. Partiu-se da compreensão de que mudanças estruturais na execução da política pública – como as relacionadas à harmonização entre seu desenho institucional e as capacidades federativas – ocorrem de modo gradual e dependem de amadurecimento institucional, envolvendo uma curva de aprendizado, a ampliação do diálogo interministerial e a formalização progressiva de instrumentos de gestão e coordenação.

19. A par das fragilidades identificadas, não há dúvida de que a política de cotas para a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica representa instrumento de concretização do papel das contratações públicas como vetor de desenvolvimento social, combinando eficiência administrativa com responsabilidade social. Ao condicionar a execução contratual à adoção de medidas inclusivas, o ordenamento busca conferir efetividade às garantias constitucionais de igualdade material e proteção à mulher, ao mesmo tempo em que preserva a lógica competitiva e a juridicidade dos procedimentos licitatórios.

20. A violência doméstica contra a mulher constitui um dos mais graves e persistentes problemas sociais no Brasil. A cada ano, um número maior de mulheres sofre algum tipo de violência, física, psicológica, sexual e/ou patrimonial, com graves consequências para a saúde física e mental, revelando a face extrema de um fenômeno estrutural e reiterado. A dependência econômica figura como um dos principais fatores que contribuem para a permanência das vítimas em contextos abusivos.

21. Nesse sentido, revela-se imprescindível a adoção de políticas públicas, integradas e estruturantes, voltadas ao enfrentamento da dependência econômica por mulheres vítimas de violência doméstica, com foco na geração de emprego e renda, na qualificação profissional e na ampliação do acesso

ao mercado de trabalho. Medidas que promovam a autonomia financeira das mulheres constituem elemento central para viabilizar o rompimento do ciclo de violência e assegurar condições concretas para o exercício pleno de seus direitos.

22. No âmbito da auditoria, constatou-se que a implementação da política de cotas para a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica ainda não apresentou resultados expressivos, evidenciando-se baixa taxa de ocupação de vagas de trabalho.

23. Sob esse prisma, verificou-se que, entre janeiro de 2024 e junho de 2025, a administração pública federal direta havia celebrado 1.114 contratos de natureza continuada com dedicação exclusiva de mão-de-obra, sendo contratadas (ou recontratadas) 18.946 pessoas. Desses contratos, apenas 178 tinham mais de 25 postos de trabalho (ou seja, enquadravam-se na obrigatoriedade da aplicação das cotas) e contrataram (ou recontrataram) 12.680 pessoas. A aplicação e o efetivo preenchimento de cotas nesses contratos teria resultado na contratação de 1.014 mulheres. Todavia, segundo apurado neste trabalho, apenas 74 mulheres foram contratadas, ou seja, aproximadamente 7,3% do potencial de vagas.

24. À luz dessas considerações, reputo pertinente o encaminhamento das recomendações formuladas pela equipe de fiscalização, além do monitoramento futuro da implementação dessas recomendações, que visam contribuir para o aprimoramento da política de cotas e, com isso, para o seu fortalecimento como instrumento de enfrentamento à violência doméstica.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de fevereiro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator



ACÓRDÃO Nº 413/2026 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 008.885/2025-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria Operacional.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
4. Unidades Jurisdicionadas: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e Ministério das Mulheres (MM).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia a auditoria operacional realizada para avaliar a política de cotas para a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica, instituída pela Lei 14.133/2021 e regulamentada pelo Decreto 11.430/2023;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c os arts. 2º, inciso III, e 11 da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. recomendar ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos e ao Ministério das Mulheres, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315, 2020, que:

9.1.1. incorporem à política pública mecanismos de apoio intersetorial e de acompanhamento das beneficiárias, de forma a aumentar as possibilidades de ela alcançar o efeito esperado, ou seja, reduzir a violência doméstica;

9.1.2. desenvolvam um modelo lógico e/ou teoria da mudança para a política pública, deixando explícito como a intervenção governamental alcançará os resultados pretendidos;

9.1.3. elaborem metas específicas e mensuráveis para a política pública, com a definição de prazos e respectivos responsáveis institucionais, de modo a permitir o monitoramento estruturado da implementação, a avaliação dos resultados alcançados e a correção tempestiva de eventuais distorções;

9.1.4. adotem instrumento formal de planejamento — como plano de ação ou plano de metas — que explicita os compromissos assumidos, os indicadores de desempenho e os mecanismos de acompanhamento, com vistas a fortalecer a governança da política, ampliar sua efetividade e assegurar maior transparência e possibilidade de controle social sobre sua execução;

9.1.5. incorporem de indicadores qualitativos de resultados no monitoramento da política, tais como tempo médio de permanência das mulheres no contrato, condições de trabalho e oportunidades de capacitação ou progressão, bem como, o desenvolvimento de mecanismos periódicos de escuta ativa das mulheres contratadas, com vistas a qualificar o monitoramento da política e ampliar sua efetividade sob a perspectiva das usuárias; bem como priorizem a implementação desta recomendação após a elaboração do modelo lógico da política pública;

9.1.6. realizem um diagnóstico detalhado com os entes subnacionais de forma a fomentar a elaboração de um banco de dados centralizados do público-alvo dessa política de cotas;

9.1.7. especifiquem qual o tipo de violência doméstica a política de cotas previstas no Decreto 11.430/2023 busca solucionar, considerando a violência doméstica praticada por pais, irmãos, filhos, outros familiares ou parceiro íntimo;

9.1.8. estabeleçam critérios adicionais de priorização das mulheres beneficiárias além do racial, como por exemplo de renda, dependência econômica, existência de filhos ou localidade, de modo a assegurar maior equidade e efetividade na implementação da política;

9.1.9. promovam alterações no decreto regulamentador da política pública de modo que ele contemple:

9.1.9.1. as competências, atribuições e responsabilidades institucionais de cada órgão envolvido na condução e na execução da política pública;

9.1.9.2. marco temporal a partir do qual se torna obrigatória a inserção da cláusula de reserva de vagas nos editais de licitação, a fim de permitir critérios uniforme na aplicação e o acompanhamento pelos órgãos de controle e da sociedade, bem como para que o público-alvo compreenda com clareza seus direitos e o alcance da medida;

9.1.9.3. as exceções à aplicação da cota, em conformidade com os objetivos da política e com o princípio da legalidade, evitando a orientações administrativas em desconformidade com o disposto no decreto;

9.1.10. revisem os documentos orientadores da política pública, de forma a eliminar informações conflitantes ou ambíguas sobre o fluxo de implementação, garantindo a padronização das etapas e a clareza das orientações aos gestores responsáveis, de modo a assegurar a efetividade da política de cotas;

9.1.11. realizem um levantamento junto aos órgãos contratantes da quantidade de vagas disponíveis a serem preenchidas pelas cotas, e a qualificação mínima necessários de forma a subsidiar os organismos públicos e terceiro setor a planejarem capacitação para o público-alvo, considerando, no primeiro momento, as contratações previstas para os próximos 12 meses;

9.1.12. realizem análise formal de riscos da política pública, contemplando os principais desafios já identificados — como a qualificação das beneficiárias, a comunicação entre os atores e as dificuldades operacionais enfrentadas pelos gestores — e, a partir dessa análise, implementem medidas preventivas e estratégias de mitigação que assegurem maior efetividade e sustentabilidade da política;

9.1.13. promovam a estruturação e formalização de um sistema de monitoramento e avaliação da política pública, contemplando a definição de indicadores quantitativos e qualitativos (a exemplo: tempo médio de permanência no contrato e oportunidades de capacitação ou progresso), bem como a definição de prazos, responsáveis institucionais, periodicidade de coleta formal dos dados e análise deles, com o propósito de permitir o acompanhamento estruturado da implementação, o aprimoramento da política pública e a avaliação dos seus resultados;

9.1.14. caso mantenham o sistema Contratos como ferramenta de monitoramento da política pública, aprimorem o referido sistema de modo a permitir o preenchimento do campo referente à aplicação do Decreto 11.430/2023 apenas para contratos cujo objeto seja a prestação de serviços de natureza contínua, bem como considerem o desenvolvimento de funcionalidades específicas para o registro estruturado do perfil das mulheres contratadas (raça/cor e identidade de gênero), além de outros indicadores relevantes, a fim de reduzir a dependência de fontes alternativas e fortalecer a base de dados da política pública;

9.1.15. institucionalizem e implementem plano de comunicação da política de cotas, que considere as características sociais do público-alvo da política pública, de forma a também considerar meios e formas mais efetivos para que as informações cheguem às mulheres e que contemple ações voltadas à divulgação da política pública para a rede de atendimento nos estados e parceiros;

9.1.16. fortaleçam os mecanismos de transparência e comunicação institucional, especialmente quanto à divulgação dos resultados da política pública;

9.1.17. disponibilize modelos de contratos para a celebração dos referidos aditivos, bem como orientações específicas aos gestores sobre como conduzir tais negociações;

9.1.18. implemente mecanismos de controle e verificação específicos nos contratos em que as CCT forem utilizadas como justificativa para a não aplicação da cota, de modo a permitir identificar se, de fato, a CCT previa absorção de 100% da mão-de-obra, hipótese em que a reserva de vagas não seria aplicável, ou se previa percentuais inferiores, caso em que a aplicação da cota permaneceria possível;

9.1.19. inclua, no escopo da norma infralegal a ser editada, orientações claras sobre o tratamento a ser adotado pelos gestores quanto às CCTs, definindo procedimentos para prevenir,

identificar e corrigir eventual uso indevido das CCTs como fundamento para afastar a aplicação da cota, assegurando coerência normativa e cumprimento dos objetivos da política pública;

9.1.20. adotem soluções que promovam a integração entre a política de cotas e programas de qualificação profissional já em curso;

9.1.21. adotem medidas para assegurar que as informações de contato das URPPs sejam exclusivamente institucionais, devidamente atualizadas e acessíveis aos órgãos contratantes, contemplando, inclusive, números telefônicos;

9.2. autorizar, com fulcro no art. 17, § 2º, da Resolução TCU 315/2020, o monitoramento das recomendações desta deliberação;

9.3. arquivar o presente processo, com fundamento nos arts. 169, incisos III e V, e 250, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal.

10. Ata nº 5/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/2/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0413-05/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral