

Contratos com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra e Políticas Afirmativas: A Inclusão de Mulheres Vítimas de Violência Doméstica nas Contratações Públicas das Universidades Federais do Brasil

Autora: Monica Barcellos Borba
<https://orcid.org/0009-0004-1212-9968>

RESUMO

O presente estudo analisou a implementação de ações afirmativas voltadas à inserção de mulheres vítimas de violência doméstica nos contratos terceirizados das Universidades Federais brasileiras, à luz da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto nº 11.430/2023, enquanto instrumento de promoção da equidade e inclusão social. O problema de pesquisa constituiu em verificar em que medida os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra incorporam a política de reserva de vagas prevista no referido decreto. O objetivo geral consistiu em verificar se esses contratos observam o percentual mínimo estabelecido, como mecanismo de ação afirmativa. O referencial teórico fundamenta-se na teoria das ações afirmativas e na função social dos contratos administrativos. Metodologicamente, trata-se de pesquisa aplicada, de abordagem mista e caráter descritivo, configurada como estudo empírico documental e levantamento institucional. Os dados foram coletados por meio do portal do Ministério da Educação, solicitações via Fala.br, com base na Lei de Acesso à Informação, além de pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados indicam baixa adesão: apenas 17 estados formalizaram termos de adesão, 5 universidades atendem ao decreto e 23 dos 254 contratos analisados estão em conformidade. Conclui-se haver descompasso entre o regime jurídico positivado e a prática administrativa, com avanços ainda incipientes.

Palavras-chave: Contratos Terceirizados. Ações Afirmitivas. Universidades Federais

INTRODUÇÃO

A contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, nas Universidades Federais tem por objetivo a manutenção das condições necessárias para que as atividades administrativas, de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas se realizem em um ambiente com perfeito estado de conservação. Estas contratações são realizadas considerando a necessidade da essencialidade de serviços contínuos que não fazem parte das atividades realizadas pelos servidores técnicos administrativos (TAEs), devendo então ser contratados através de serviços terceirizados, como por exemplo serviços de limpeza, segurança, portaria, recepcionista, manutenção predial, jardinagem.

Conforme preceitua a Constituição Federal do Brasil (1988), as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. Atualmente, a legislação que regulamenta os processos licitatórios é a Lei nº 14.133, promulgada em 1º de abril de 2021. Ademais, esta conceitua os serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, em seu artigo 6º, inciso XVI, como sendo aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos que: a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para prestação dos serviços; b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos. Devendo se enquadrar ainda nos pressupostos do artigo 48 da referida lei, como as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão. Tais atividades não podem ser inerentes às categorias funcionais abrangidas por seu respectivo plano de cargos.

Sob a ótica das ações afirmativas, o autor Clève (2016) esclarece que estas são formas de correção das desigualdades naturais em uma sociedade com disparidades de diversas ordens. Nesse mesmo prisma, Esteves *et al.* (2021) apresenta que a Defensoria Pública insere nos grupos considerados vulneráveis as mulheres vítimas de violência doméstica, de acordo com a pesquisa realizada no ano de 2021. Então, Brito *et al.* (2023) trazem à tona a necessidade de uma atuação premente dos poderes públicos em relação a ações voltadas a toda pessoa que é ou está em situação de fragilidade, insegurança ou fraqueza, ou seja, na condição de vulneráveis.

Atenta-se para a importância sobre o assunto, tendo em vista que, de acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2025, a cada hora, ao menos 29 mulheres sofreram lesões dolosas no contexto da violência doméstica no ano de 2024. Nesse contexto, violência é o uso intencional da força ou poder, real ou em ameaça, contra si mesmo, contra outrem ou contra um grupo ou comunidade, que resulte ou tenha grande probabilidade de resultar em lesão, dano psicológico, deficiência, privação e ou morte, conceito este apresentado pela Organização Mundial de Saúde – OMS (2002).

Por sua vez, a violência doméstica é concebida, de acordo com Narvaz e Koller (2006) como todo o tipo de violência que inclui membros do grupo, sem função parental, que convivam no espaço doméstico, incluindo pessoas que convivam esporadicamente neste espaço. Nesse sentido, esta agressão praticada contra a mulher no ambiente familiar, é considerada, segundo as autoras Sá e Werlang (2013) uma das mais cruéis e perversas, pois o lar é o ambiente que

deveria ser acolhedor, passando a ser, nestes casos, um ambiente de perigo contínuo que resulta num estado de medo e ansiedade permanentes. Assim sendo, essas autoras afirmam ainda que este problema não é mais uma questão privada, mas objeto de preocupação social.

Isso posto, no ano de 2010, o Governo Federal, através do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania, propõe, em sua agenda, ações específicas para ampliação e fortalecimento da rede de serviços para mulheres em situação de violência. Tendo como enfoque a necessidade do Estado em contribuir com a autonomia e cidadania das mulheres.

Nesta abordagem social, a nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/2021) segue na mesma direção e traz em seu bojo, a preocupação com a governança pública e a inclusão de algumas políticas de ações afirmativas. Seu intuito é promover a igualdade de oportunidades, como a previsão da exigência de um percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução dos serviços, de mulheres vítimas de violência doméstica, nos editais licitatórios e consequentemente na execução do objeto contratado. Nesse sentido, foi publicado então, o Decreto Federal nº 11.430, de 08 de março de 2023, que regulamenta o inciso I do § 9º do art. 25, para dispor sobre a exigência, nas contratações públicas.

Considerando que tanto a Lei, quanto o Decreto são dispositivos recentes no ordenamento jurídico, e, considerando que as Universidades são responsáveis por promover ensino e pesquisa além de adotar boas práticas e valores sociais na construção de uma sociedade justa e democrática, a presente pesquisa tem como propósito analisar a adoção do percentual mínimo de mulheres vítimas de violência doméstica no âmbito da execução dos contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, nas Universidades Federais do Brasil, como políticas de ações afirmativas e em atendimento aos normativos Federais.

À vista disso, em virtude da relevância da temática ora abordada, a caracterização do problema se dá realizando o seguinte questionamento: Em que medida os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra firmados pelas Universidades Federais brasileiras incorporam a política de ação afirmativa prevista no Decreto nº 11.430/2023, no que tange à reserva de vagas para mulheres vítimas de violência doméstica?

Dessa forma, sob à luz da nova lei de licitações e contratos, é imprescindível criar oportunidades para este grupo de minoria social, visando contribuir com a autonomia financeira dessas mulheres. Assim sendo, a fim de desenvolver mais este argumento, o objetivo geral da pesquisa é averiguar se os serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, contratados pelas Universidades Federais brasileiras, atendem às disposições do Decreto nº 11.430/2023, possuindo o percentual mínimo de mulheres vítimas de violência doméstica, como mecanismo de medidas compensatórias de equidade e inclusão. Para atingir o objetivo proposto, foram

delimitados os seguintes objetivos específicos: a) identificar os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, regidos pela Lei nº 14.133/2021, das Universidades Federais brasileiras; b) verificar quantos contratos possuem o percentual mínimo de cotas para mulheres vítimas de violência doméstica.

Diante da proposta a ser analisada, esta pesquisa caracteriza-se, quanto à sua natureza, como aplicada, e quanto aos objetivos, como descritiva. No que se refere aos procedimentos metodológicos, apresenta-se como um estudo empírico documental, associado a levantamento institucional, tendo em vista a coleta de dados diretamente junto às Universidades Federais brasileiras. A pesquisa foi desenvolvida a partir das seguintes etapas: (i) levantamento das Universidades Federais brasileiras; (ii) envio de solicitações de informação por meio da plataforma Fala.br, com fundamento na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011); (iii) sistematização dos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra informados pelas instituições; e (iv) análise descritiva dos dados coletados.

Portanto, a despeito da necessidade de desenvolver mais estes argumentos, o presente artigo se propõe a retratar metodologicamente sobre os assuntos da seguinte forma: no capítulo I, uma abordagem sobre os contratos continuados com dedicação exclusiva de mão de obra nas Universidades Federais brasileiras. No capítulo II, uma análise sucinta sobre as políticas de ações afirmativas para mulheres vítimas de violência doméstica. No capítulo III foi realizado um levantamento de informações sobre a pesquisa.

BREVE ABORDAGEM SOBRE CONTRATOS CONTINUADOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

O Estado necessita contratar para conseguir, junto aos particulares, a satisfação de seu proveito, visando ao atendimento de um determinado interesse público (TORRES, 2024). Assim, através do acordo da vontade entre as partes, estabelece-se um vínculo jurídico, através do contrato administrativo.

Nesse sentido, Oliveira (2021) conceitua contratos administrativos como sendo ajustes celebrados entre a Administração Pública e o particular, regidos predominantemente pelo direito público, para a execução de atividades de interesse público, com o reconhecimento de prerrogativas à Administração. Nesse mesmo prisma, Torres (2024) declara que os contratos administrativos constituem tema de demasiada relevância no Brasil, uma vez que sedimentam a relação entre o Estado e as empresas que executam os serviços. Por conseguinte, os contratos administrativos devem possuir cláusulas que regulamentem sua execução, estabelecendo critérios que definam os direitos, as obrigações e responsabilidades das partes envolvidas.

Diferente dos contratos de escopo, cuja realização do serviço é realizada por um período predeterminado, os contratos continuados são aqueles cujos serviços são realizados de forma constante, possuindo como característica a essencialidade do serviço. Seu propósito é de atender às necessidades públicas de forma permanente, por mais de um exercício financeiro, considerando que a interrupção de um contrato continuado pode comprometer sobremaneira a prestação do serviço.

A terceirização, de acordo com Singulano *et al.* (2020), tem como objetivo otimizar a produção ao transferir para terceiros a execução de determinadas tarefas, tratando-se de uma técnica gerencial. Assim, em linhas gerais, contratos com dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que o órgão público realiza a contratação terceirizando os serviços, e os funcionários contratados ficam restritos a este, mantendo-se à disposição, nas dependências da contratante, para a prestação das suas atividades. Reitera-se que apenas a execução do serviço é repassada a contratada, estabelecendo assim um regime de colaboração com o setor privado.

Nesse sentido, a nova Lei de Licitações e Contratos trouxe em seu bojo o conceito de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, ora apresentado na Instrução Normativa nº 05/2017, como sendo aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que os empregados do contrato fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços; o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos e; o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

Cumprir informar ainda que, os serviços com dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles eminentemente acessórios, ou seja, não ligados diretamente à atividade-fim do Órgão Público. E atendem às atividades de suporte para quais inexistem a previsão de cargos específicos da contratante. Ressalta-se que esta prestação de serviço não gera vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a Administração Contratante.

De acordo com Santos e Chioato (2021), as contratações com serviços terceirizados vêm crescendo anualmente, os gastos associados à terceirização representam mais de 50% de todo o custeio administrativo e, no ano de 2019 estavam atuando, pelo menos 98 mil empregados terceirizados em órgãos do Poder Executivo federal. Assim a terceirização, torna-se extremamente relevante na estrutura administrativa do serviço público.

Através de dados disponibilizados pela Controladoria Geral da União (2025), essas informações atualizadas, apesar de representarem um quantitativo inferior para o ano de 2025 seguem perfazendo uma enorme representatividade no custeio da Administração Pública. Nesse

ano, os dados apresentaram aproximadamente 65 mil empregados terceirizados em órgãos do Poder Executivo federal, dentre estes, 12.164 empregados terceirizados nas Universidades Federais do Brasil, ou seja, aproximadamente 18,9%, seguem perfazendo uma enorme representatividade no custeio da Administração Pública. Ressalta-se que, de acordo ainda com o relatório da CGU (2025) essas informações podem estar incompletas, dado que nem todos os órgãos realizaram envios no período em referência. Ou seja, é provável que esse quantitativo de empregados terceirizados seja ainda maior no ano em referência.

Destarte, evidencia-se assim a dimensão e a relevância dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, inclusive no âmbito das Instituições de Ensino Superior. Pois esses serviços visam assegurar a adequada manutenção das atividades, além da infraestrutura necessária ao pleno funcionamento das funções administrativas, acadêmicas e institucionais, as quais abrangem ensino, pesquisa e extensão. Tais contratações fundamentam-se na demanda por serviços permanentes e indispensáveis que não integram as atribuições dos servidores técnico-administrativos em educação, sendo, portanto, executados por empresas especializadas. Apresentam-se como exemplos os serviços de limpeza, asseio e conservação, vigilância, controle de acesso, recepção, manutenção das edificações e cuidados com áreas verdes.

No contexto das Universidades Federais de ensino superior, cabe destacar ainda que, a democratização do ensino requer uma infraestrutura adequada e em condições viáveis para a execução das suas atividades fim. Para Sobrinho (2013), a educação é um bem público, e é dever do Estado criar e oferecer condições efetivas para que isto se realize com amplitude e qualidade. Nesse sentido, as Universidades devem prover e suplementar sua expansão e seu funcionamento, de acordo com o Planejamento Estratégico Institucional do Ministério da Educação – PEI-MEC (2024 – 2027), visando obter como resultado Instituições de Ensino disponíveis e em boas condições. Isto é, estas instituições seguem as diretrizes do PEI-MEC, que tem como função comunicar prioridades e orientar decisões e ações da instituição. Assim, ela otimiza o uso de recursos, aprimorando processos e inovando na formulação e implementação de diretrizes, programas e políticas públicas. Além de se comprometer a qualidade da Educação Superior.

Ou seja, em constante crescimento, as Universidades Federais devem viabilizar ações necessárias para desenvolver uma gestão eficaz, adotando práticas sustentáveis com o objetivo de promover uma maior eficiência em suas contratações, a fim de que os serviços terceirizados sejam compatíveis com a necessidade institucional e atendam de forma efetiva suas demandas.

Em linhas gerais, reitera-se que as contratações públicas são capazes de promover políticas públicas, uma vez que, segundo Silva (2022), observa-se a clara intenção do legislador,

diante da nova lei de licitações, em continuar fomentando as políticas públicas afirmativas por parte do Estado. Em contrapartida, Carvalho (2025) afirma que “sendo o Poder Público um fiel indutor da concretização do princípio da igualdade material, caracterizar-se-ia incoerência paradoxal prever uma norma legal abstratamente ampla e desvincilhada de pragmatismo apto à mais plena aplicabilidade.” Ou seja, o governo deve criar mecanismos para promover a igualdade de forma concreta, capaz de ser realmente aplicada, não apenas criando leis genéricas e distantes da realidade prática.

Assim, a Lei nº 14.133/2021 juntamente com o Decreto nº 11.430/2023, propõem esta regulamentação, visando consubstancializar a teoria à prática das ações afirmativas nos contratos de terceirização de serviços no âmbito da Administração Pública Federal.

A fim de desenvolver mais este argumento, o capítulo subsequente propõe, aprofundar a análise das políticas de ações afirmativas nas contratações públicas das Universidades Federais, adentrando no Decreto nº 11.430, de 8 de março de 2023, que regulamenta o disposto no inciso I do § 9º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021, para dispor sobre a exigência, em contratações públicas, de percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica, constituindo um instrumento relevante de concretização dos direitos fundamentais e da promoção da igualdade material.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

As políticas públicas compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação de valores e bens públicos, ou seja, a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos (RUA, 2014). Para Klaus Frey (2000), políticas públicas se referem ao conteúdo material das decisões políticas, ou seja, aos programas e ações concretas resultantes da atividade política que tem efeito na sociedade.

Sob a ótica de Fonseca (2013), políticas públicas é um processo complexo, multicausal e multidirecional, uma vez que expressa uma infindável teia de interesses, que reúne desde a capacidade técnica de elaborar e implementar um dado programa, como aspectos orçamentários e combinações de interesses dos atores envolvidos em todas as suas etapas. Isto é, as políticas públicas não devem ser analisadas de forma isolada, pois resultam da interação entre os fatores técnicos orçamentários e políticos. Sua materialização, segundo Cardoso e Alves (2021), se dá por intermédio de processos de trabalho finalísticos, ou seja, uma sequência de atividades que visam entregar serviços e outros benefícios aos cidadãos-clientes.

Por sua vez, ações afirmativas são políticas públicas e privadas que têm por objetivo promover benefícios, recursos, oportunidades e direitos a grupos sociais que são, ou foram, discriminados na sociedade ou encontram-se em situação de desigualdade (BRASIL, 2023). Ou seja, ações afirmativas visam promover oportunidades às pessoas em situação de desigualdade social, devido às disparidades estruturais brasileiras, cuja complexidade e alcance excede de longe os efeitos práticos situacionais.

Nesse contexto, observa-se que o Governo Federal vem avançando em seus programas em torno de ações de políticas públicas voltadas a fomentar à equidade, como pode-se observar nas novas regulamentações, como a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, regulamentada no ano de 2021 e os Decretos nº 11.430 e 11.442, do ano de 2023.

Entre as ações afirmativas estabelecidas na Lei nº 14.133/2021, destaca-se o art. 25, §9º, que estabelece que o edital licitatório poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por mulheres vítimas de violência doméstica. A fim de regulamentar este artigo, foi instituído então o Decreto nº 11.430/2023, alterado pelo Decreto nº 12.516, de 17 de junho de 2025, o qual dispõe sobre a exigência, em contratações públicas deste percentual de mão de obra, conforme disposto abaixo:

“Art. 3º Os editais de licitação e os avisos de contratação direta para a contratação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, nos termos do disposto no art. 6º, caput, inciso XVI, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, preverão o emprego de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica, em percentual igual ou superior a 8% (oito por cento) das vagas.” (Brasil, 2025)

Assim sendo, pode-se observar que o verbo disposto na Lei nº 14.133/2021, no trecho “o edital poderá” foi substituído no Decreto, por “os editais preverão”, perdendo o caráter facultativo do planejamento da licitação e tornando-se um atributo obrigatório no dispositivo ora instituído. Nesse sentido, Silva (2022) afirma que a intenção clara da norma é reafirmar a necessidade de atenção por parte do Estado em fomentar esse tipo de política pública afirmativa, almejando que a independência financeira da mulher lesada venha a possibilitar o rompimento do ciclo de violência. Ou seja, uma forma do Estado em realizar ações protetivas para os grupos considerados mais vulneráveis.

Todavia, antes de realizar uma abordagem mais abrangente sobre o Decreto 11.430/2023, cabe uma breve consideração sobre as mulheres vítimas de violência doméstica,

com a finalidade de apresentar uma visibilidade acerca da desigualdade de gênero na sociedade brasileira.

Não há que se falar em violência doméstica sem abordar a Lei nº 11.340/2006, Lei Maria da Penha, cujo artigo 5º conceitua como qualquer ação ou omissão baseada no gênero que cause a mulher morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial, constituindo uma das formas de violação dos direitos humanos.

A fim de desenvolver mais este argumento, as autoras Narvaz e Koller (2006) esclarecem que violência doméstica é concebida como todo o tipo de violência que inclui membros do grupo, sem função parental, que convivam no espaço doméstico. Evidenciando o abuso de poder as autoras afirmam ainda que a violência contra as mulheres acarreta graves consequência para o seu desenvolvimento, comprometendo ainda o exercício da cidadania e dos direitos humanos.

De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2025, apresentado pelo IBGE (2024), a polícia militar vem sendo demandada, cada vez mais nos casos de violência doméstica. No ano de 2024, foram registrados 1.067.556 acionamentos do disque 190 registrando estes casos, o que equivale a 2 chamados por minuto. Em sintonia com esses dados, o Caderno de Logística do Governo Federal (2024) inteira que o Brasil é um dos países com maiores índices de violência contra as mulheres no mundo. Esta violência pavimenta uma trajetória de vulnerabilidade, dificultando sua qualificação profissional.

Sob esse enfoque ainda, de acordo com o site do Governo Federal, no ano de 2023, 66% das mulheres brasileiras que sofreram violência doméstica não possuem renda ou têm renda insuficiente. Essas informações corroboram com a situação de fragilidade desse grupo social feminino e sua impotência diante das agressões recebidas. Sendo importante promover a autonomia econômica das mulheres para reduzir a relação desigual de poder.

Isso posto, destaca-se então o Decreto Federal nº 11.430/2023, como informado anteriormente, com a finalidade de regulamentar os critérios e formas de contratação das mulheres em situação de violência doméstica. A implementação do Decreto decorre através de ações do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos em união como Ministério das Mulheres, além de parcerias com governos estaduais, por intermédio de seus organismos de políticas para mulheres e redes de proteção à mulher. De acordo com o Caderno de Logística do Governo Federal (2024), esta iniciativa tem por intuito contribuir com o rompimento do ciclo de violência vivido por muitas mulheres, ao possibilitar o acesso a emprego e renda.

Cabe ressaltar ainda que, por ser considerado um dado sensível, a mulher em situação de violência doméstica deve ter seus direitos resguardados no que tange à confidencialidade

dos dados. Dessa forma, a identidade das trabalhadoras contratadas e a sua situação devem ser mantidas em sigilo pelas partes envolvidas.

Então, de acordo com o artigo 4º do Decreto nº 11.430, para fins de cumprimento do disposto, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e o Ministério das Mulheres em parceria com estados, municípios e o Distrito Federal, por intermédio de seus Organismos de Políticas para Mulheres (OPMs), deverão firmar acordo de adesão.

De acordo com o MGI, por meio deste acordo, cria-se um fluxo institucionalizado para que as empresas contratadas pelos órgãos federais possam selecionar e contratar, com segurança jurídica e apoio técnico, as mulheres em situação de violência doméstica. E esta contratação é mediada pelo órgão do governo federal licitante. Ou seja, é necessário o acordo de adesão para que as OPMs promovam a identificação e o encaminhamento das mulheres para as vagas de trabalho.

Nesse contexto, a presente pesquisa teve o propósito de verificar se os serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, contratados pelas Universidades Federais brasileiras, atendem às disposições do Decreto nº 11.430/2023, possuindo o percentual mínimo de mulheres vítimas de violência doméstica, como mecanismo de medidas compensatórias de equidade e inclusão.

METODOLOGIA

A partir da observação da realidade da contratação dos serviços terceirizados nas Universidades Federais brasileiras, o presente estudo é o resultado de uma pesquisa cuja abordagem é mista e que pode ser caracterizada, quanto à sua natureza, como aplicada, e quanto aos objetivos, um estudo de caráter exploratório descritivo. Tal pesquisa tem por objetivo realizar o levantamento sistematizado de informações sobre os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra destas instituições, no que refere ao atendimento ao Decreto nº 11.430/2023.

Devido a necessidade de compreender um tema em processo de implementação na Administração Pública, justifica o caráter exploratório abordado. E a intenção de identificar, organizar e apresentar dados relativos à quantidade, à existência e à previsão da adoção da exigência legal dos contratos vigentes e futuros, justifica o aspecto descritivo da pesquisa. De acordo com Gil (2002), pesquisas descritivas juntamente com as exploratórias são aquelas realizadas com o intuito de analisar a atuação prática, voltado à observação, sem a intenção de explicar o fenômeno ou estabelecer a relação de causa e efeito.

Com relação aos procedimentos metodológicos, foram adotados os seguintes: levantamento bibliográfico e documental, principalmente com análise das legislações, decretos

e normativos; para a coleta de informações, foram utilizados questionamentos através do canal da ouvidoria, por meio da ferramenta Fala.br do site do Governo Federal, fazendo-se jus ao pedido de acesso à informação conforme a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

Assim, a metodologia adotada foi fundamentada na análise de conteúdo proposta por Bardin (2016), que consiste em uma estrutura metodológica composta por um conjunto de técnicas de análise que utilizam procedimentos sistemáticos, com a finalidade de descrever a temática investigada a partir da análise de dados coletados.

Dessa forma, obtiveram-se os dados referentes aos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra das Universidades Federais do Brasil. Este levantamento foi desenvolvido por meio de quatro questionamentos, com o objetivo de identificar quais contratos vigentes atendem ao decreto nº 11.430/2023, especialmente no que se refere à previsão e ao cumprimento do percentual mínimo de mulheres vítimas de violência doméstica no âmbito de sua execução. Caso a resposta fosse afirmativa, questionou-se ainda, a quantidade dos contratos vigentes, e desses, quantos atendem ao referido decreto, ou seja, quantos contratos possuem o percentual mínimo de cotas para mulheres vítimas de violência doméstica. E, caso o primeiro questionamento tivesse a resposta negativa, foi solicitada a informação se há previsão de adoção dessa exigência em futuras contratações.

Os questionamentos foram:

1. Com base na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), solicita-se informar se essa Universidade Federal possui, atualmente, contratos administrativos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, celebrados através da Lei nº 14.133/2021, que atendam às disposições do Decreto nº 11.430, de 8 de março de 2023, especialmente no que se refere à previsão e ao cumprimento do percentual mínimo de mulheres vítimas de violência doméstica no âmbito da execução contratual. Em caso afirmativo, solicita-se informar:
2. Quantos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra estão vigentes;
3. Quantos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra atendem ao referido Decreto, ou seja, quantos contratos possuem o percentual mínimo de cotas para mulheres vítimas de violência doméstica;
4. Em caso negativo, solicita-se informar se há previsão de adoção dessa exigência em futuras contratações.

Através do levantamento bibliográfico foi identificada a obrigatoriedade das contratações públicas, no âmbito federal, utilizarem um percentual mínimo de 8% de mulheres vítimas de violência doméstica, nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra que possuam uma quantidade a partir de 25 funcionários terceirizados. Todavia, para ser possível atender ao decreto, é necessário que as unidades responsáveis pela política pública de atenção a

mulheres vítimas de violência doméstica de cada Estado firme acordo de adesão com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e com o Ministério das Mulheres.

Posterior à etapa bibliográfica, foram realizados os questionamentos às Universidades Federais a fim de identificar quantas delas atendem aos normativos federais.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

De acordo com os dados coletados no portal do Ministério da Educação (2025), atualmente existem 69 (sessenta e nove) Universidades Federais no Brasil. Todavia, apenas 17 Estados brasileiros firmaram o acordo de adesão junto com Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e com o Ministério das Mulheres, enquanto que 10 estados ainda faltam aderir. Na imagem abaixo pode-se observar em amarelo os Estados que realizaram a adesão:



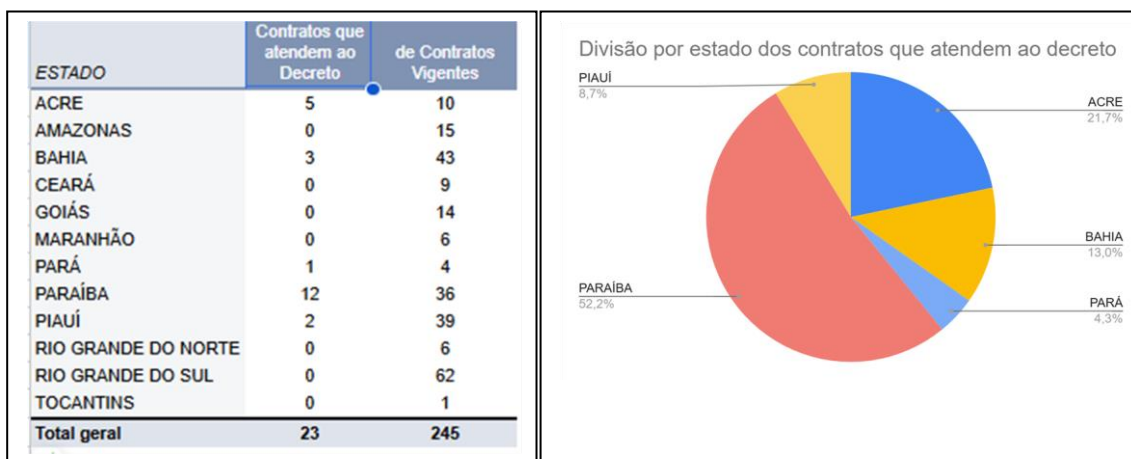
Fonte: Ministério da Gestão e Inovação dos Serviços Públicos
<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/contratacao-de-mulheres-em-situacao-de-violencia>

Dentre as instituições analisadas, 39 universidades federais (56,5%) estão situadas em 17 estados que formalizaram o termo de adesão. Em contrapartida, as 30 unidades restantes (43,5%) localizam-se em 10 estados que ainda não possuem o referido documento, evidenciando uma divisão expressiva no panorama de conformidade regional.

Dessa forma, considerando que é necessário o acordo de adesão para atender ao Decreto Federal, as Universidades Federais Localizadas nos estados onde não possuem o acordo não foram incluídas nesta pesquisa. Todavia, destaca-se que o Estado do Rio de Janeiro aderiu ao acordo posterior ao início desse estudo, e por isso não houve tempo hábil para inclusão deste, uma vez que existe o prazo de resposta nos canais da ouvidoria.

A pesquisa foi então realizada em 36 universidades federais. Dessas, 9 não responderam à consulta, indo de encontro à Lei de Acesso à Informação.

Assim, a análise dos dados revela o panorama de 27 Universidades Federais brasileiras, em relação às diretrizes estabelecidas, no que tange ao total dos contratos vigentes e dentre estes os contratos que atendem ao Decreto Federal, possuindo o percentual de cotas para mulheres vítimas de violência doméstica. Observa-se então uma discrepância relacionada a falta de atendimento ao normativo.



Fonte: Elaborado pela autora

A análise demonstra que, das 27 universidades que responderam à pesquisa, apenas 5 atendem às disposições do decreto federal. Além disso, do total de 254 contratos vigentes de mão de obra terceirizadas, apenas 23 estão em conformidade com a norma, o que corresponde a aproximadamente 9,4% dos contratos.

A maioria das instituições justificou o não atendimento ao Decreto alegando que a publicação da norma ocorreu após as contratações vigentes. Ressaltaram, contudo, que os novos editais licitatórios já incorporam cláusulas para atender à previsão legal.

Duas universidades justificaram a ausência do percentual de cotas para mulheres vítimas de violência doméstica devido à especificidade dos serviços e à inexistência de mulheres ocupando tais postos de trabalho no momento.

Por fim, todas as universidades informaram que a exigência do percentual está prevista para ser incluída em futuras contratações.

CONCLUSÃO

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, introduziu avanços importantes que, além de promoverem maior transparência e aprimorarem os mecanismos de controle, também possibilitou a utilização do poder de compra estatal como instrumento de mudanças sociais, prevendo mecanismos de equidade. De acordo com Tourinho (2014) a necessidade de concretização do princípio da igualdade nasce da heterogeneidade da sociedade, e as diferenças constatadas conduzem à necessidade de implementação de medidas voltadas a suprimir ou minimizar as reais desigualdades existentes.

O Decreto Federal nº 11.430/2023 determinou então a obrigatoriedade do percentual mínimo de 8% (oito por cento) de mulheres vítimas de violência doméstica nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra que possuam, no mínimo um quantitativo de 25

funcionários terceirizados. Assim, de acordo com Zago (2018) há uma derivação da finalidade principal e imediata da contratação pública e o Estado passa a utilizar seu poder de compra como instrumento de efetivação de políticas públicas.

Todavia, essa dimensão de ações afirmativas para mulheres, apesar de constituir um procedimento obrigatório nos contratos terceirizados da Administração Pública, ainda não foram totalmente implementados nas Universidades Federais do Brasil.

A análise evidencia baixa aderência às disposições do decreto federal, uma vez que apenas 5 das 27 universidades respondentes e cerca de 9,4% dos contratos vigentes de terceirização apresentam conformidade com a norma.

Isso ocorre devido à falta da efetivação de instrumentos operacionais específicos, notadamente a celebração de acordos de adesão, conforme disposto no art. 4º do referido Decreto, a serem firmados entre o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e o Ministério das Mulheres, em conjunto com as unidades responsáveis pela política de atenção às mulheres vítimas de violência doméstica.

Outra causa observada nas justificativas das universidades com relação à não implementação do normativo relaciona-se à vigência da contratação, uma vez que esses contratos podem perdurar por até 5 anos, e considerando que suas execuções foram iniciadas antes da publicação do decreto, deve-se então manter as cláusulas originais do edital licitatório.

Por fim, com relação à análise realizada, observa-se que todas as universidades informaram que, no planejamento para as novas contratações, serão incluídas as cláusulas referentes à previsão deste percentual mínimo de mulheres vítimas de violência doméstica na execução dos contratos continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, atendendo assim aos normativos federais.

Observa-se então uma situação de desarmonia entre o regime jurídico administrativo positivado e a efetiva operacionalização prática de ações afirmativas dos ditames legais, na realidade das Universidades Federais brasileiras, enquanto instrumento de cidadania previstos na Constituição Federal do Brasil. Este cenário vai de encontro às políticas públicas de redução de desigualdades, e do compromisso social da Administração Pública com a promoção de uma sociedade mais inclusiva.

REFERÊNCIAS

ANUÁRIO Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, v. 19, 2025. ISSN 1983-7364. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789-/279>. Acesso em: 30 jan. 2026.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo. 2016. Disponível em: <https://madmunifacs.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/anc3a1lise-de-contec3bado-laurence-bardin.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui-cao.htm. Acesso: 30.01.26.

BRASIL. **Decreto nº 11.430, de 8 de março de 2023**. Regulamenta a Lei nº 14.133, de 2021, para dispor sobre a exigência, em contratações públicas, de percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11430.htm. Acesso: 30.01.26.

BRASIL. **Decreto nº 11.442, de 21 de março de 2023**. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração do Programa Nacional de Ações Afirmativas. Brasília, DF. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20232026/2023/decreto/D11442.htm. Acesso: 30.01.26.

BRASIL. **Decreto nº 12.516, de 17 de junho de 2025**. Altera o Decreto nº 11.430, de 2023, que dispõe sobre a exigência, de percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica [...]. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato-20232026/2025/Decreto/D12516.htm-#art1. Acesso em: 30.01.26.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm. Acesso em: 30.01.26.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2021/lei/-114133.htm. Acesso: 30.01.26.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Caderno de logística: implementação do Decreto n. 11.430/2023**. Versão 1.0. Brasília, DF: SEGES/MGI, 2024. 71 p.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Contratação de Mulheres em Situação de Violência**. Brasília, DF: Gov.br, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/contratacao-de-mulheres-em-situacao-de-violencia>. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Igualdade Racial. **Relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração do Programa Federal de Ações Afirmativas**. Brasília, DF: MIR, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/acoesafirmativas/RelatorioPFAAFi-nal.pdf>. Acesso: 18/01/26.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Ampliação e Fortalecimento da Rede de Serviços para Mulheres em Situação de Violência**. [S. l.]: MDH, [2023]. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/sev/pacto/copy_of_eixos. 30.01.26.

BRASIL. Polícia Federal. **Outros tipos de violência**. [Brasília, DF]: Gov.br, (Glossário de Direitos Humanos). Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/glossario-de-direitos-humanos/outros-tipos-de-violencia>. Acesso em: 30/01/2026.

BRITTO, Cláudia Aguiar Silva et al. Direitos humanos: minorias e grupos vulneráveis anelos teóricos achados nas investigações do grupo de pesquisa assistência criminal humanitária: cidadania inclusiva. **Revista da JOPIC**, Teresópolis, v. 1, n. 12, 2023. ISSN 2525-7293. Disponível em: <https://revista.unifeso.edu.br/index.php/jopic/article/view/4000/1546>. Acesso em: 30/01/2026.

CARDOSO, Lindineide Oliveira; ALVES, Paulo Ribeiro. **A nova Lei de Licitações e a inexorável chegada da governança das contratações**. Salvador: Editora Mente Aberta; Brasília: Rede Governança Brasil, 2021. E-book. Disponível em: <https://conhecimento.igcp.org.br/wp-content/uploads/2023/11/A-NOVA-LEI-DE-LICITACOES-E-A-INEXORAVEL-CHEGADA-DA-GOVERNANCA-DAS-CONTRATACOES.pdf>. Acesso em: 30/01/2026.

CARVALHO, Guilherme. Licitações e políticas públicas afirmativas: uma utopia frequente. **Consultor Jurídico**, [s. l.], 20 jun. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jun-20/licitacoes-e-politicas-publicas-afirmativas-uma-utopia-frequente/>. Acesso em: 30/1/26.

CLÈVE, Clèmerson Merlim. Ações Afirmativas, justiça e igualdade. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v. 3, n. 2, p. 282-301, 2016. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdda/article/view/115614/116692>. Acesso em: 30/01/2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Dados abertos: terceirizados dos órgãos federais**. Brasília, DF: CGU, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/dadosabertos/arquivos/terceirizados>. Acesso em: 30/01/2026.

ESTEVEES, Diogo et al. **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2021**. Brasília, DF: DPU, 2021. ISBN 978-85-67132-16-7. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pes-quisa-nacional-da-defensoria-publica-2021-eBook.pdf>. Acesso em: 30/01/2026.

FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 286-306, jun. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512013000200008>. 30/01/2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>. Acesso em: 30/01/2026.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/ppp/article/view/89>. Acesso: 30/01/2026.

GIL, Antônio Carlos, 1946 Como elaborar projetos de pesquisa. - 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Anuário Estatístico do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://anuario.ibge.gov.br/images/aeb/2024/s2/2_pdf/s2t6101.pdf. Acesso em: 30/01/2026.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano Estratégico Institucional 2024–2027**. Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/pei/pei-mec.pdf>. Acesso em: 30/01/2026.

NARVAZ, Martha Giudice; KOLLER, Sílvia Helena. Mulheres vítimas de violência doméstica: compreendendo subjetividades assujeitadas. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 11, p. 7-13, jan./abr. 2006.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos comparada e comentada: lei 14.133, de 1º de abril de 2021. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014. 130 p. ISBN 978-85-7988-218-0.

SÁ, Samanta Dubugras; WERLANG, Blanca Susana Guevara. Personalidade de mulheres vítimas de violência doméstica: uma revisão sistemática da literatura. **Psico**, Porto Alegre, v. 44, jan./mar. 2013.

SANTOS, Franklin Brasil; CHIOATO, Tânia Lopes Pimenta. Subsídios para Gestão de Riscos em Terceirização: estatística de contratos federais. 2021. Disponível em: <https://licitacaocontrato.com.br/artigo/subsidios-gestao-riscos-terceirizacao-estatistica-contratos-federais-14022021.php>. 30/01/2026.

SILVA, Michelle Marry Marques da. A nova lei de licitações e contratos: a função social da licitação como meio para viabilização de políticas públicas afirmativas e implementação dos direitos constitucionais pelo Estado. **Portal Sollicita.**, 2022. Disponível em: <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/22247/a-lei-n%C2%BA-14.133%2F2021:-a-fun%C3%A7%C3%A3o-social-da-licita%C3%A7%C3%A3o-como-meio>. 30/01/2026.

SINGULANO, Yara Lopes; CASTELARI, Michelle Cristina Ferreira; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Políticas Públicas e Violência Doméstica. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 1041-1073, 2022. DOI: 10.1590/2179-8966/2020/54155. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/BKLDWkNkxZMBMfGYPJgnDKD/>. Acesso em: 30 jan. 2026.

SOBRINHO, José Dias. Educação Superior: bem público, equidade e democratização. Campinas; Sorocaba, SP. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/8vyyv53ksSMWX7jhYsHLsXv-/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 28 jan.2026.

TOURINHO, Rita. Ações afirmativas nas licitações públicas: o alcance da sustentabilidade social. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro: MPRJ, n.51, jan. /mar 2014. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2554325/Rita_Tourinho.pdf. Acesso em 31 jan.2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Plano Estratégico do TCU 2023-2028**. Brasília, DF: TCU, 2023. Disponível em: https://www.audit.cefetmg.br/wpcontent/uploads/sites/169/2023/04/00_Pla-no_estrategico_TCU_2023_2028.pdf. Acesso em: 30 jan. 2026.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 15.ed, ver, atual. E ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

ZAGO, Marina Fontão. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. 470 p. ISBN 978-85-256-0102-5. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bits-tream/1/4347/1/Livro_Poder_compra_estatal.pdf. Acesso em: 30 jan. 2026.