GRUPO I – CLASSE V – tagColegiado
TC 006.649/2026-2
Natureza: Relatório de Levantamento.
Órgãos/Entidades: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério do Trabalho e Emprego.
Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
Representação legal: Priscilla Rolim de Almeida (20.144/OAB-CE), Talita Maiara Sampaio Batalha (26.348/OAB-CE) e outros, representando o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Luiz Gustavo Souza Moura (77.576/OAB-MG), representando o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Andrei Barbosa de Aguiar (19.250/OAB-CE), Geraldo Augusto Leite Júnior (22.218/OAB-CE) e outros, representando o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Ceará; René Dellagnezze (62.436/OAB-SP), Silvia Helena de Oliveira (276.142/OAB-SP) e outros, representando a Indústria de Material Bélico do Brasil.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. COTAS DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E REABILITADOS. LICITAÇÕES REGIDAS PELA LEI 14.133/2021. INSUFICIÊNCIAS PROBATÓRIAS E PROCEDIMENTAIS. RISCOS À ISONOMIA E À CONTINUIDADE DAS CONTRATAÇÕES. PROBLEMA PÚBLICO SISTÊMICO. IN-TCU 105/2026. AUTORIZAÇÃO PARA INÍCIO DAS TRATATIVAS DESTINADAS À CONSTRUÇÃO DE COMPROMISSO CIDADÃO. PARTICIPAÇÃO SOCIAL. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), que obteve a concordância de seus dirigentes (peças 891-893):

"**1. INTRODUÇÃO**

O presente trabalho trata do cumprimento de cotas para pessoas com deficiência (PcD) e para reabilitados da Previdência Social no âmbito das licitações regidas pela Lei 14.133/2021, denominadas neste trabalho como cotas PcD.

2. A realização do trabalho foi autorizada em 23/3/2026, conforme despacho do Relator Ministro Jhonatan de Jesus (TC 005.317/2026-6).

3. O levantamento decorre da constatação de que a exigência de cumprimento das cotas para PcD como requisito de habilitação, prevista pela Lei 14.133/2021, tem gerado controvérsias nos processos licitatórios, especialmente quanto à comprovação do atendimento à reserva legal durante a fase de habilitação. Tais controvérsias têm sido submetidas a este Tribunal por meio de representações, nas quais se discutem a habilitação ou inabilitação de licitantes, os documentos admissíveis para comprovação do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

requisito e os critérios de relativização da exigência com base no esforço de contratação. Esse cenário motivou a realização deste trabalho, com o objetivo de verificar se os mecanismos de verificação, fiscalização e sanção disponíveis são adequados para conferir efetividade à exigência legal.

2. OBJETIVO E ESCOPO

4. O objetivo do trabalho é mapear a aplicação do requisito de habilitação relativo ao cumprimento das cotas para pessoas com deficiência (art. 93 da Lei 8.213/1991) nas licitações regidas pela Lei 14.133/2021, com foco na governança regulatória, nos padrões probatórios adotados, nos critérios de relativização com base em esforço de contratação e nos riscos decisórios e sancionatórios decorrentes.

5. Constituem escopo deste Levantamento as licitações realizadas sob a égide da Lei 14.133/2021, bem como o processo de emissão de certidões quanto ao cumprimento das cotas PcD.

6. Não constitui escopo deste trabalho a verificação do cumprimento material das cotas para PcD pelas empresas e a avaliação da política pública de inclusão de PcD no mercado de trabalho.

7. Cumpre destaca que as cotas para PcD já foram objeto de trabalho anterior desta Corte de Contas. Por meio do Acórdão 1.486/2016 – TCU – Plenário (Rel. Ministro Vital do Rêgo, TC 001.182/2016-1), o TCU realizou Levantamento com o objetivo de avaliar a efetividade da sistemática de fiscalização do então Ministério do Trabalho e da Previdência Social sobre as cotas previstas no art. 93 da Lei 8.213/1991.

8. O trabalho concluiu que, embora a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) apresentasse boa focalização no planejamento de suas inspeções, o dispositivo legal mostrava-se inefetivo em termos substantivos: quase 90% das empresas obrigadas deixavam de preencher integralmente as vagas destinadas a pessoas com deficiência, com o descumprimento se acentuando proporcionalmente ao porte das empresas e atingindo patamares ainda mais elevados no setor público.

9. Ressalte-se que o referido trabalho, contudo, restringiu-se à atuação da inspeção do trabalho como mecanismo de controle e não examinou o cumprimento das cotas por empresas contratadas pela Administração Pública Federal.

3. METODOLOGIA

10. O presente trabalho foi conduzido em total conformidade com as Normas de Auditoria do TCU e o Roteiro de Levantamento do TCU (Portaria - Segecex 5/2021) e está alinhado com os princípios fundamentais de auditorias do setor público das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 100).

11. Para alcançar os objetivos definidos, foram utilizadas diversas técnicas e procedimentos de auditoria, entre os quais:

a) análise exploratória de dados oriundos do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e do eSocial[1], referente ao ano-base de 2025 (peça 12, p. 34-35), por meio da qual foram produzidas estatísticas descritivas destinadas a caracterizar os padrões de cumprimento e descumprimento da cota prevista no art. 93 da Lei 8.213/1991, com desagregação por região geográfica e setor econômico, permitindo identificar concentrações, assimetrias e tendências no comportamento das empresas obrigadas;

b) cruzamento dos dados do Caged e do eSocial com registros de empresas contratadas pela Administração Pública Federal com execução contratual em pelo menos um mês no ano-base de 2025, com vistas a:

b.i) comparar o comportamento dessas empresas em relação ao cumprimento da cota frente ao universo do mercado formal de trabalho;

b.ii) verificar a variação no perfil das contratações de PcD ao longo do período, identificando empresas que avançaram ou regrediram no cumprimento da obrigação;

b.iii) estimar o tempo médio decorrido até o preenchimento de vagas destinadas a PcD; e

b.iv) dimensionar o impacto financeiro potencial decorrente da rescisão dos contratos públicos firmados com empresas em situação de descumprimento da cota;

[1] As bases encaminhadas pelo MTE não detalharam o tipo de deficiência e a condição de beneficiário reabilitado, em razão de o detalhamento demandar tempo para tratamento das bases incompatível com a realização do presente Levantamento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

c) análise de representações que tramitaram no TCU, no período de 2024 a 2026, relacionadas à aplicação da cota legal prevista no art. 93, da Lei 8.213/1991, em processos licitatórios, com vistas a identificar as modalidades licitatórias envolvidas, as situações de habilitação ou inabilitação indevida de licitantes, os procedimentos adotados pelas equipes de licitação, os documentos utilizados pelas empresas para comprovar regularidade ou justificar o descumprimento, e as decisões proferidas pelo Tribunal nos casos concretos;

d) análise documental e normativa, compreendendo o exame de legislação, regulamentos, manuais e orientações institucionais pertinentes ao cumprimento da cota legal no âmbito das contratações públicas, com o propósito de compreender os processos envolvidos, identificar pontos de melhoria e mapear limitações dos mecanismos de controle existentes;

e) aplicação de questionários estruturados a dois públicos distintos com os seguintes objetivos:

e.i) fiscais de contrato de órgãos da Administração Pública Federal: identificar práticas de monitoramento do cumprimento das cotas durante a execução contratual e procedimentos adotados diante de irregularidades, bem como, dificuldades operacionais enfrentadas;

e.ii) pregoeiros e integrantes de equipes de licitação: identificar os documentos utilizados para verificação, nas situações de inabilitação ou dispensa de inabilitação, do requisito de habilitação relativo às cotas para PcD e as percepções sobre a operacionalização do requisito na prática; e

f) mapeamento de riscos, realizado de forma integrada a partir dos resultados das etapas anteriores, com vistas a identificar os principais pontos de vulnerabilidade nos mecanismos de controle do cumprimento da cota legal, tanto na fase de habilitação em processos licitatórios quanto na execução contratual.

12. O cruzamento entre as bases do eSocial, do Caged e dos fornecedores da Administração Pública Federal (extraídos do Siasg/Comprasnet) foi realizado a partir do CNPJ raiz, correspondente aos oito primeiros dígitos do CNPJ, critério adotado porque a reserva legal do art. 93 da Lei 8.213/1991 é calculada sobre o total de empregados da empresa, e não por estabelecimento. Consideraram-se fornecedores da União os empregadores com ao menos um contrato classificado como ‘Ativo’ ou ‘Em Execução’ em qualquer momento do exercício de 2025. A análise longitudinal abrangeu dez dos doze meses do exercício, excluídos maio e novembro, em razão de inconsistências identificadas nas bases pelo MTE, que não disponibilizou informações dos meses excluídos.

Critérios de classificação das empresas quanto ao cumprimento das cotas

13. O art. 93 da Lei 8.213/1991 estabelece critério binário de conformidade: a empresa cumpre a reserva legal quando emprega número de PcD igual ou superior à cota devida, calculada na forma descrita nos §§ 22 a 36 deste relatório, e descumpre em qualquer outra hipótese. Assim, uma empresa que preencha a quase totalidade das vagas reservadas, deixando de contratar uma única pessoa, encontra-se, do ponto de vista estritamente legal, em situação de descumprimento.

14. Não obstante, a análise das decisões proferidas em processos licitatórios e por este Tribunal revela que a aplicação do requisito tem sido frequentemente flexibilizada, admitindo-se que o descumprimento pontual pode decorrer da própria dinâmica do mercado de trabalho e que o esforço demonstrado de contratação pode afastar a inabilitação.

15. Para examinar empiricamente se essa flexibilização encontra respaldo no comportamento observado das empresas ou se decorre apenas de presunção, este Levantamento subdividiu a situação de descumprimento em dois grupos, mantendo, porém, a distinção legal como referência:

a) cumpre: empresas cujo número de empregados com deficiência ou reabilitados é igual ou superior à cota devida (déficit igual a zero);

b) quase cumpre: empresas que preenchem ao menos 80% da cota devida, isto é, com déficit igual ou inferior a 20% da reserva legal exigida. A categoria busca isolar as situações em que o descumprimento é marginal e possivelmente associado a esforço de contratação ou a oscilações recentes do quadro funcional; e

c) não cumpre: empresas com déficit superior a 20% da cota devida, situação que evidencia distanciamento relevante da obrigação legal.

16. Para a análise da dimensão temporal, a partir dos dados do Caged, as empresas foram ainda classificadas segundo a trajetória observada ao longo do exercício: nunca cumpre (descumprimento em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

todos os meses observados), oscila (alternância entre cumprimento e descumprimento) e sempre cumpre (conformidade contínua).

17. Cabe reforçar que a categoria ‘quase cumpre’ não decorre da legislação, que distingue apenas entre cumprimento e descumprimento, constituindo parâmetro analítico adotado exclusivamente para os fins deste Levantamento. Esse efeito é detalhado na nota metodológica da Tabela 1.

18. Ressalte-se ainda que a definição de ‘quase cumpre’ com base em percentual de preenchimento (maior ou igual a 80% da cota devida) constitui boa aproximação do esforço de contratação nas empresas de maior porte, nas quais a reserva legal envolve dezenas de vagas e o percentual discrimina adequadamente situações de descumprimento estrutural e marginal. Nas empresas de menor porte, em especial na faixa de até duzentos empregados, a cota devida é reduzida (em regra, duas ou três vagas) e, em razão do arredondamento para o número inteiro superior (§§ 35-36), poucas configurações de déficit se enquadram no limiar de 80%.

19. Em consequência, as estatísticas condicionadas ao grupo ‘quase cumpre’ nessas faixas se referem a um subconjunto restrito de empresas, não devendo ser interpretadas como representativas do comportamento das empresas de menor porte em geral, cujo elevado nível de conformidade é demonstrado na análise do universo completo (Seção 5). Optou-se por manter um limiar único e objetivo em favor da comparabilidade entre setores e portes, observada a ressalva ora registrada.

20. Além das limitações já expostas, também devem ser consideradas na leitura dos resultados que:

a) as análises quantitativas têm como referência o ano-base de 2025, o que restringe a possibilidade de avaliações longitudinais mais robustas. Além disso, os dados contemplam apenas dez meses, pois, conforme já mencionado, o MTE relatou problema na base de dados referente aos meses de maio e novembro de 2025;

b) os questionários aplicados a fiscais de contrato e a agentes de contratação e integrantes de equipes de licitação não foram desenhados para produzir resultados estatisticamente representativos do universo de servidores que exercem essas funções na administração pública federal, sendo seus resultados úteis para avaliar a situação sob a ótica institucional;

c) a análise das representações que tramitaram neste TCU está condicionada ao universo de processos identificados e não esgota a totalidade das situações existentes na prática administrativa; e

d) o mapeamento de riscos reflete o estado dos controles no período analisado, podendo não capturar integralmente situações em que os mecanismos de controle tenham sido recentemente aprimorados pelos órgãos.

21. Por fim, este relatório está organizado em onze seções. Após a introdução, objetivo e escopo, e metodológica, a seção quatro apresenta a visão geral do objeto, descrevendo a evolução normativa da obrigação de reserva de cargos para PcD e sua incorporação nas contratações públicas. A seção cinco expõe os resultados do cumprimento das cotas pelo mercado de trabalho e pelas empresas contratadas pela União. A seção seis aborda os padrões probatórios adotados pelos gestores na fase de habilitação e a confiabilidade das informações utilizadas nessa fase. A seção sete consolida os riscos identificados ao longo do levantamento. A seção oito apresenta a análise de viabilidade técnica e operacional de realizar fiscalização sobre o objeto e indica a modalidade de controle mais adequada. A seção nove apresenta as conclusões gerais do Levantamento. A seção dez traz informações adicionais sobre o monitoramento do cumprimento das cotas para PcD nos contratos em execução. Por fim, a seção onze apresenta a proposta de encaminhamento.

4. VISÃO GERAL DO OBJETO

4.1 Cotas para Pessoas com Deficiência na Lei 14.133/2021

22. As cotas para a contratação de PcD foram criadas pela Lei 8.213/1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências, ao prever no seu art. 93 percentuais mínimos obrigatórios de empregabilidade para esse público, com base na quantidade de empregados da empresa, nos seguintes termos:

> Art. 93. A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na seguinte proporção:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

> I – até 200 empregados.....2%;
> II – de 201 a 500.....3%;
> III – de 501 a 1.000.....4%;
> IV – de 1.001 em diante. .....5%.

23. No caso das contratações públicas, as cotas foram incluídas na Lei 8.666/1993 pela Lei 13.146/2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), e previu em seu art. 104 as seguintes inclusões no texto da antiga lei de licitações:

> Art. 104. A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:
> 'Art. 3º .....
> § 2º .....
> V - produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação.
> .....
> § 5º Nos processos de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para:
> I - produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras; e
> II - bens e serviços produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação.
> .....' (NR)
> 'Art. 66-A. As empresas enquadradas no inciso V do § 2º e no inciso II do § 5º do art. 3º desta Lei deverão cumprir, durante todo o período de execução do contrato, a reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social, bem como as regras de acessibilidade previstas na legislação.
> Parágrafo único. Cabe à administração fiscalizar o cumprimento dos requisitos de acessibilidade nos serviços e nos ambientes de trabalho.

24. Nos termos da Lei 8.666/1993, o cumprimento de cotas PcD funcionava como critério de desempate entre licitantes (art. 3º, § 2º, V) e como justificativa para margem de preferência no preço (art. 3º, § 5º, II). As empresas que se beneficiassem desses mecanismos eram rigidamente cobradas a manter e comprovar a reserva de cargos durante toda a execução do contrato. Vale destacar que o cumprimento das cotas é uma obrigação legal prévia para empresas elegíveis, mas, para fins de execução contratual com a Administração Pública, a exigência de comprovação contínua recaía sobre aquelas que utilizaram o critério como vantagem competitiva.

25. Por sua vez, a Lei 14.133/2021 transformou o cumprimento das cotas para PcD em um critério de habilitação (art. 63, IV), exigindo que o licitante apresente declaração formal de conformidade logo na fase de julgamento de habilitação.

26. Ademais, a nova Lei de Licitações pacificou a obrigatoriedade de manutenção dessas cotas para todos os contratos celebrados com a Administração Pública (arts. 92, XVII e 116, da Lei 14.133/2021), tipificando o seu descumprimento como motivo expresso para a extinção do contrato (art. 137, IX, da Lei 14.133/2021).

27. Cabe pontuar, que a Nova Lei de Licitações deixou de prever as cotas para PcD como critério para margem de preferência ou para desempate de licitantes. Além disso, o critério de habilitação previsto na legislação atual se aplica a qualquer contratação, independentemente do tipo de objeto.

28. A mudança promovida representa, portanto, uma alteração estrutural na relação entre o poder público e a obrigação de reserva de cargos para PcD. O que antes era um benefício que a empresa poderia ou não invocar, tornou-se condição para participar de qualquer licitação e para manter qualquer contrato com a Administração Pública Federal. Essa mudança de lógica (de incentivo para requisito) é o que confere ao presente Levantamento sua relevância, na medida em que coloca em questão se os mecanismos de verificação, fiscalização e sanção disponíveis são adequados para dar efetividade a essa exigência.

29. Cumpre destacar que, conforme já mencionado, a obrigação de reserva de cargos instituída pelo art. 93 da Lei 8.213/1991 possui natureza binária e configura uma obrigação de resultado. Em suma, a empresa atinge ou não o quantitativo de PcD exigido. Não há, na legislação, previsão para cumprimento parcial, gradação de conformidade ou qualquer tolerância para pequenos déficits.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

30. Para fins de habilitação, portanto, a declaração exigida pelo art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021, em tese, reporta-se a esse padrão integral: ou a reserva legal está preenchida, ou a empresa se encontra em situação de descumprimento. É justamente desse desenho normativo que não distingue entre o descumprimento estrutural e o déficit marginal, que decorrem as principais controvérsias examinadas neste Levantamento quanto à aplicação do requisito na fase de habilitação.

4.2 Cálculo das cotas

31. O cálculo da reserva legal de cargos para PcD é disciplinado atualmente pelo art. 36 da Portaria Consolidada MTE 1, de 17 de dezembro de 2025 (peça 618), que regulamenta os parâmetros para emissão das certidões de cumprimento da reserva legal previstas no art. 93 da Lei 8.213/1991, conforme informado pelo MTE à peça 12, p. 4.

32. Nos termos do referido dispositivo, a alíquota aplicável considera 'a soma dos empregados de todos os estabelecimentos da empresa no país', observando-se os percentuais definidos na norma e descritos no §22 deste relatório (peça 618, p. 25-26).

33. A regulamentação estabelece ainda quais empregados integram ou não a base de cálculo da reserva legal. Conforme o art. 36, inciso II, incluem-se na base de cálculo (peça 618, p. 25-26):

i) os trabalhadores com deficiência ou reabilitados pertencentes ao quadro de empregados da empresa; e

ii) os empregados contratados sob a modalidade de contrato intermitente.

34. Por outro lado, o inciso III exclui da base de cálculo os aprendizes contratados diretamente pela empresa, com ou sem deficiência, bem como os empregados afastados por incapacidade permanente (peça 618, p. 25-26).

35. Da leitura conjugada dos dispositivos acima, verifica-se que o cálculo da cota é realizado 'por dentro', isto é, os empregados com deficiência ou reabilitados integram o próprio quantitativo total de empregados utilizado para definição da base de cálculo da reserva legal. Assim, uma empresa com cem empregados deve possuir, no mínimo, dois empregados com deficiência ou reabilitados dentro desse universo de cem empregados.

36. De acordo com o MTE, eventual resultado fracionado decorrente do cálculo da cota é arredondado para o número inteiro imediatamente superior, em consonância com o parágrafo único do art. 36 da Portaria Consolidada MTE 1/2025 (peça 12, p. 4; peça 618, p. 26). Assim, por exemplo, uma empresa com 201 empregados está sujeita à alíquota de 3%, o que resulta em 6,03 vagas reservadas. Nesse caso, a empresa deverá possuir ao menos sete empregados com deficiência ou reabilitados para ser considerada em situação regular.

37. O mesmo raciocínio se aplica às demais faixas da reserva legal. Uma empresa com 101 empregados, submetida à alíquota de 2%, obtém resultado de 2,02 vagas reservadas e, portanto, deverá manter ao menos três empregados com deficiência ou reabilitados. Da mesma forma, uma empresa com 501 empregados, submetida à alíquota de 4%, deverá possuir no mínimo 21 empregados cotistas, pois a aplicação do percentual resulta em 20,04 vagas.

38. Importante ressaltar que os critérios descritos neste tópico orientam a aferição do cumprimento das cotas e serviram de referência para as análises desenvolvidas a partir dos dados da eSocial, do Caged e das empresas contratadas pela Administração Pública Federal com contratos vigentes em 2025.

4.3 Certidões de cumprimento das cotas para pessoas com deficiência

39. Em cumprimento ao disposto no art. 33 da Portaria Consolidada MTE 1/2025 (peça 618), o MTE disponibiliza sistema eletrônico, no Portal Gov.br, destinado à emissão das certidões de cumprimento da reserva legal de contratação de PcD, bem como da reserva legal de aprendizes (peça 618, p. 25).

40. Conforme previsto no art. 34 da referida portaria, as certidões têm por base exclusivamente as informações prestadas pelo empregador ao eSocial, não havendo validação prévia dessas informações pela SIT (peça 618, p. 25). A regulamentação também estabelece que a responsabilidade pela prestação das informações é exclusiva do empregador e que a prestação de informações incorretas, inexatas, falsas ou omissas pode acarretar sanções e o cancelamento da certidão.

41. O normativo estabelece ainda, que a emissão da certidão não afasta a atuação fiscalizatória do MTE nem impede a aplicação de sanções decorrentes do eventual descumprimento da reserva legal (peça 618, p. 25).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

42. Segundo informações prestadas pelo MTE, a atualização das certidões ocorre de forma periódica e considera uma data fixa de processamento, que, em regra, corresponde a dois ou três dias anteriores à data da solicitação realizada no sistema. O Ministério informou, ainda, que a verificação do cumprimento da cota considera os critérios previstos no art. 36 da Portaria Consolidada MTE 1/2025, incluindo as exclusões legais aplicáveis à base de cálculo (peça 12, p. 4).

43. No contexto das licitações regidas pela Lei 14.133/2021, a certidão passou a assumir papel relevante como instrumento utilizado pelos licitantes para demonstrar o cumprimento da reserva legal prevista no art. 93 da Lei 8.213/1991, especialmente diante da exigência de declaração de cumprimento das cotas na fase de habilitação (peça 863).

44. Embora a Lei 14.133/2021 não estabeleça documento específico para comprovação do cumprimento da reserva legal, a análise das representações examinadas pelo Tribunal, bem como respostas obtidas em questionário aplicado às equipes de licitação, indica que a certidão emitida com base nos dados do eSocial tem sido frequentemente utilizada como principal elemento probatório nas controvérsias relacionadas à habilitação de licitantes e ao cumprimento das cotas durante a execução contratual.

45. A compreensão do processo de emissão, atualização e utilização dessas certidões é relevante para o presente levantamento, pois a confiabilidade, atualidade e suficiência das informações nelas contidas impactam diretamente os mecanismos de controle adotados pelos gestores públicos para verificação do requisito de habilitação relativo às cotas para pessoas com deficiência.

5. RESULTADOS OBTIDOS NA ANÁLISE DOS DADOS

5.1 Cumprimento das cotas PcD pelo mercado de trabalho em 2025

46. Para caracterizar o cumprimento das cotas para PcD no mercado de trabalho formal em 2025, foram analisados os dados da eSocial fornecidos pelo MTE, que registraram 3.631.538 empregadores. Desse total, 3.577.311 (98,5%) possuíam menos de cem empregados e, portanto, não estavam sujeitos à reserva legal na data de corte da extração. Apenas 54.227 empregadores (1,5%) atingiam o limiar de cem empregados que torna obrigatório o cumprimento da cota prevista no art. 93 da Lei 8.213/1991 (Quadro 1).

Quadro 1 - Empresa e número de empregados

Nº de empregados	Nº de empresas	Predominância relativa	% desobrigada x obrigadas
1 a 9	3.002.922	82,7%	**98,5%**
10 a 49	517.731	14.3%	
50 a 99	56.658	1.6%	
100 a 200	24.719	0,7%	**1,5%**
201 a 500	16.675	0,5%	
501 a 1000	6.438	0,2%	
Acima de 1000	6.395	0,2%	
Total	**3.631.538**	**100%**	**100%**

Fonte: elaborado com base no eSocial 2025[2].

47. A distribuição do déficit entre os setores público[3] e privado revela que o descumprimento não é fenômeno restrito a um deles. Considerando o universo de 54.227 empresas obrigadas a preencher as vagas, o número total de empregados era de 37.249.834 e o número de vagas de PcD exigido pelos critérios legais era de 1.645.026. Desse montante de vagas reservadas, 980.296 permaneciam não preenchidas. As empresas obrigadas empregavam, ao todo, 712.440 PcD. Contudo, 5.525 empresas

[2] **Nota metodológica 1 — Universo das análises setoriais:**
O total de 54.227 empresas obrigadas ao cumprimento da cota, identificado na análise geral, inclui estabelecimentos registrados sob três tipos de identificador: CNPJ (52.584 empresas), Cadastro Específico do INSS (CEI) e Cadastro Nacional de Obras (CNO), que juntos somam 1.643 registros.

[3] Para fins desta análise, o termo "empresa" designa cada entidade empregadora identificada pela raiz do CNPJ, consolidando seus estabelecimentos. Essa definição abrange não apenas empresas privadas, mas também entes da administração pública direta e indireta, incluindo órgãos públicos, autarquias, fundações e empresas estatais, sempre que estes figurem como empregadores obrigados à reserva legal de vagas prevista na Lei nº 8.213/91. A classificação entre setor público e privado adotada neste relatório baseia-se na seção da CNAE do estabelecimento principal de cada entidade / na natureza jurídica do empregador, conforme detalhado no Quadro 2.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

empregavam 47.710 PcD além do número exigido pela lei. Assim, o número de vagas reservadas preenchidas sem o excedente (664.730) somado às não preenchidas (980.296) equivale exatamente às 1.645.026 vagas devidas. O setor privado concentrava 531.065 vagas não preenchidas (54,2% do déficit total), com taxa de cumprimento de 22,4%, enquanto o setor público respondia por 449.231 vagas não preenchidas (45,8%), com taxa de cumprimento de apenas 2,2% (Quadro 2). A diferença entre os dois setores é ilustrada no Gráfico 1.

Quadro 2 - Déficit de contratações de PcD por setor econômico: Setor público x Setor privado

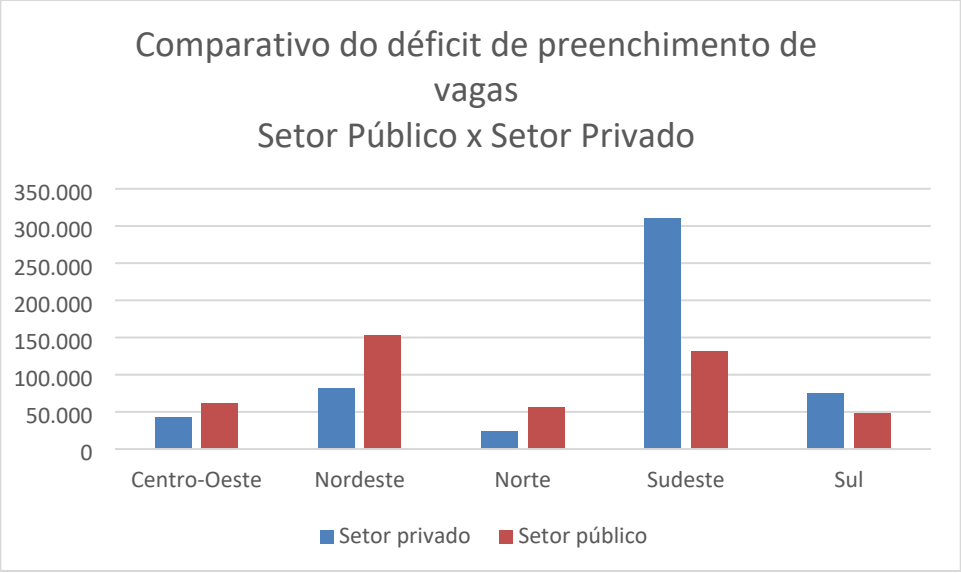
Setor	Empresas Obrigadas	Cumprem	Descumprem	Déficit total de vagas	Taxa de cumprimento	Participação no Déficit Total
Privado	44.368	9.924	34.444	531.065	22,4%	54,2%
Público	8.216	182	8.034	449.231	2,2%	45,8%
Total	**52.584***	**10.106**	**42.478**	**980.296**	**24,6%**	**100%**

Fonte: elaborado com base no eSocial 2025.

* Ver nota metodológica 1.

48. Esses dados explicitam que o setor público apresenta taxa de cumprimento significativamente inferior à do setor privado. Essa diferença pode estar associada às especificidades do regime de contratação no setor público, marcado por maior rigidez e por depender de concurso, autorização de vagas e nomeação, o que dificulta o ajuste do quadro de pessoal à reserva legal no curto prazo. Soma-se a isso o fato de que a metodologia de aferição da cota prevista no art. 93 da Lei 8.213/1991 foi concebida tendo em vista o vínculo celetista, o que recomenda cautela na sua aplicação ao regime estatutário. Por essas razões, e por não constituir objeto deste levantamento, o setor público deixa de ser considerado nas análises a partir do §56.

Gráfico 1 – Comparativo do déficit de preenchimento de vagas setor público e privado



Fonte: elaborado com base no eSocial 2025.

49. A análise do déficit foi também desagregada por região geográfica. Embora o ideal, para subsidiar a atuação de agentes de contratação e fiscais, fosse retratar o comportamento das empresas na própria unidade federativa de cada órgão, a combinação simultânea de setor econômico, porte e unidade federativa produziria recorte de granularidade incompatível com a leitura e a comparação. Além disso, as empresas podem participar de licitações e serem contratadas para prestarem serviços e/ou fornecerem bens em estados distintos daqueles nos quais mantêm sede e/ou filiais. Optou-se, assim, pela região como unidade intermediária, suficiente para evidenciar variações geográficas relevantes sem fragmentar excessivamente os dados (Quadro 3).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

50. O déficit concentra-se majoritariamente no Sudeste, responsável por 45% do total, seguido pelo Nordeste, com 23,8%. As demais regiões respondem, somadas, por cerca de 31% do déficit nacional (Quadro 3).

Quadro 3 – Déficit de preenchimento de cotas PcD por região em percentual

Região	Setor privado	Setor público	Total	% Déficit total
Centro-Oeste	42.491	60.951	103.442	10,55%
Nordeste	81.143	152.564	233.707	23,84%
Norte	23.794	56.584	80.378	8,20%
Sudeste	309.521	131.605	441.126	45,00%
Sul	74.116	47.527	121.643	12,41%
Total	**531.065**	**449.231**	**980.296**	**100%**

Fonte: elaborado com base no eSocial 2025.

51. Quanto à taxa de cumprimento das cotas decomposta por setor econômico e porte (Gráfico 2), verifica-se que a conformidade se mantém em patamares reduzidos na maior parte do mercado: na maioria das células, as taxas situam-se abaixo de 30%, indicando que parcela significativa das vagas legalmente exigidas não é preenchida e que o cumprimento integral não constitui a situação majoritária.

Gráfico 2 – Taxa de cumprimento das cotas para pessoas com deficiência por setor econômico e porte das empresas (2025)

Setor Econômico	Porte da empresa (número de empregados) 100-200	201-500	501-1000	Mais de 1000
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	23,40%	16,30%	19,30%	5,40%
Indústrias extrativas	30,60%	14,80%	21,40%	9,80%
Indústrias de transformação	33,20%	33,30%	23,60%	22,40%
Eletricidade e gás	45%	42,40%	42,90%	39,50%
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	24%	22,30%	19,40%	10,70%
Construção	16,50%	15%	13,50%	8,80%
Comércio e reparação de veículos	25,10%	23,10%	15,20%	10,30%
Transporte, armazenagem e correio	19%	19,80%	13,60%	8,50%
Alojamento e alimentação	17,70%	14,10%	17,90%	17,10%
Informação e comunicação	30,50%	28,70%	26,50%	31,30%
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	35,90%	39,30%	27,70%	33%
Atividades imobiliárias	15,40%	23,50%	9,10%	0
Atividades profissionais, científicas e técnicas	19,20%	20,20%	15,20%	20%
Atividades administrativas e serviços complementares	12,90%	13,50%	14,30%	12,20%
Administração pública, defesa e seguridade social	5%	1,70%	1,90%	1,10%
Educação	26,40%	28%	28,10%	16,70%
Saúde humana e serviços sociais	19,60%	17,50%	13,90%	9,70%
Artes, cultura, esporte e recreação	24%	25%	9,10%	7,10%
Outras atividades de serviços	28,60%	22,80%	18,10%	11%
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	0	0	0	0

Fonte: elaborado com base no eSocial 2025.

52. O mapa de calor evidencia ainda dois padrões (Gráfico 2):

i) tendência predominante de redução da taxa de cumprimento à medida que aumenta o porte da empresa: na maioria dos setores, as faixas de maior porte (501 a 1.000 e acima de 1.000 empregados) apresentam taxas inferiores às das faixas menores, embora existam exceções, como informação e comunicação e atividades financeiras, em que o cumprimento se mantém estável ou superior entre as maiores empresas; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

ii) a variação setorial: eletricidade e gás, atividades financeiras e informação e comunicação se destacam com as maiores taxas em todas as faixas de porte, ao passo que construção e atividades administrativas e serviços complementares apresentam desempenho consistentemente inferior, independentemente do porte.

53. Em conjunto, os padrões indicam que nem o setor econômico nem o porte, isoladamente, explicam o comportamento de cumprimento das cotas, sendo ambas as dimensões relevantes para caracterizar cada segmento.

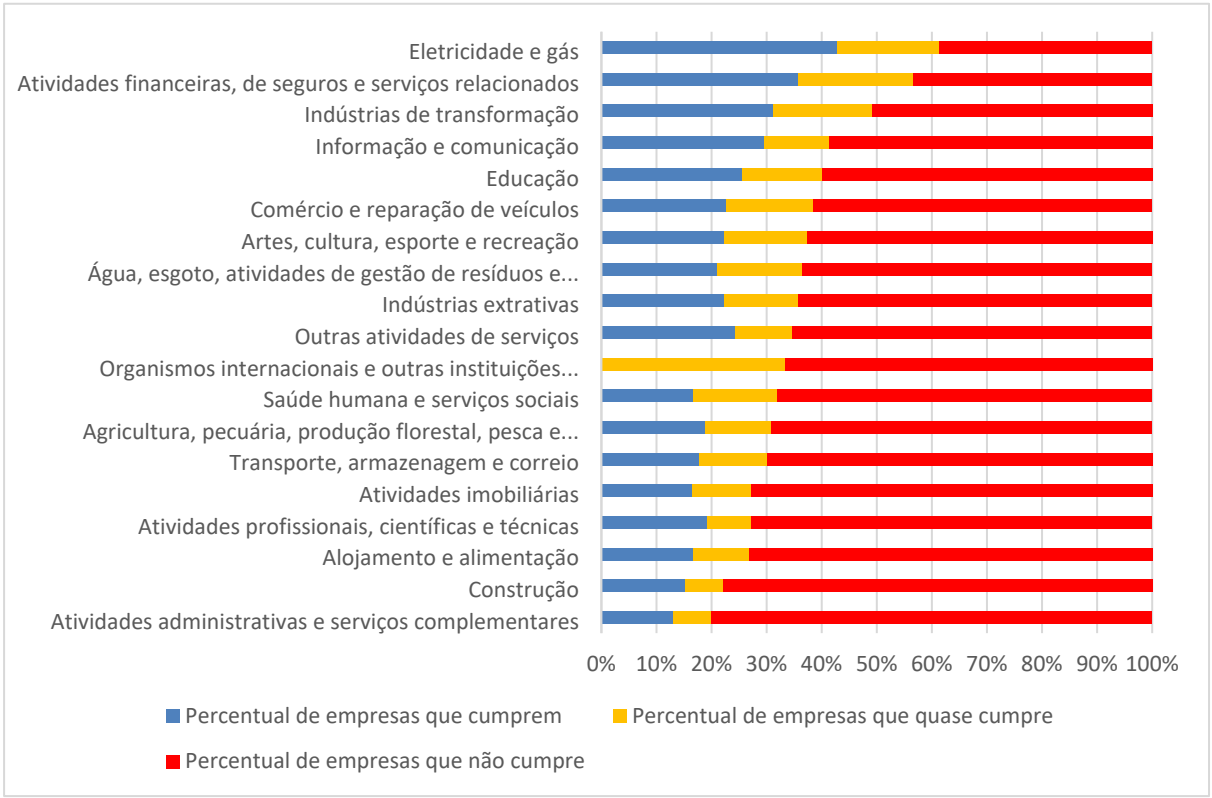
54. Neste ponto, cabe pequeno adendo para explicar que o setor público foi incluído nas análises anteriores apenas para oferecer uma visão geral do déficit de contratação de PcD no conjunto do mercado de trabalho formal e dimensionar sua participação relativa. O objeto deste levantamento é a exigência do cumprimento das cotas como condição de habilitação em licitações, aplicável precipuamente às empresas privadas que contratam com a Administração. Empresas públicas podem contratar com a própria Administração, mas é um número residual, normalmente realizado por contratações diretas e a quase totalidade dos problemas conhecidos se dá em relação às contratações com o mercado privado. Portanto, as análises a partir deste ponto consideram exclusivamente o setor privado.

55. A distribuição das empresas privadas segundo a proximidade do cumprimento (Gráfico 3) confirma que o descumprimento é predominante em todos os setores. Mesmo nos segmentos de melhor desempenho relativo, como eletricidade e gás e atividades financeiras, a parcela de empresas que cumprem integralmente a cota não é majoritária.

56. As empresas classificadas como ‘quase cumpre’, ou seja, aquelas que preenchem ao menos 80% da reserva legal, constituem faixa reduzida em todos os setores, mais expressiva justamente naqueles de melhor desempenho e quase inexpressiva nos de pior desempenho, como construção e atividades administrativas.

57. Esse dado é relevante porque a flexibilização da exigência na fase de habilitação pressupõe, de forma implícita, que parcela significativa do mercado se encontraria nessa zona de quase conformidade, pressuposto que os dados referentes à 2025 não confirmam.

Gráfico 3 – Distribuição das empresas segundo proximidade do cumprimento das cotas por setor econômico



Fonte: elaborado com base no eSocial 2025.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

58. Para caracterizar o comportamento das empresas que **quase cumprem** as cotas, examinaram-se o gap médio de contratação, que expressa a média de vagas efetivamente não preenchidas, e o percentual médio de preenchimento desse grupo, decompostos por setor e porte (Tabela 1).

*Tabela 1 – Gap médio e Preenchimento médio de cotas para PCD nas empresas classificadas como **quase cumpre** por setor e porte*

Setores	Gap Médio	Média Cotas preenchidas (%)
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura		
100-200	-1,0	75,0[4]
201-500	-1,7	83,5
501-1000	-4,0	85,6
Mais de 1000	-34,6	80,4
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação		
100-200	-1,0	75,0
201-500	-1,7	83,3
501-1000	-4,5	83,5
Mais de 1000	-14,5	89,3
Alojamento e alimentação		
100-200	-1,0	75,0
201-500	-1,7	82,9
501-1000	-4,6	83,8
Mais de 1000	-41,5	90,3
Artes, cultura, esporte e recreação		
100-200	-1,0	75,0
201-500	-1,6	84,1
501-1000	-3,9	85,1
Mais de 1000	-21,8	80,2
Atividades administrativas e serviços complementares		
100-200	-1,0	75,0
201-500	-1,6	83,5
501-1000	-4,0	86,0
Mais de 1000	-19,6	88,6
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados		
100-200	-1,0	75,0
201-500	-1,6	84,3
501-1000	-4,0	85,7
Mais de 1000	-43,7	82,2
Atividades imobiliárias		
100-200	-1,0	75,0
201-500	-1,5	84,2
501-1000	-3,7	86,2
Mais de 1000	-25,5	73,7
Atividades profissionais, científicas e técnicas		

[4] O percentual médio de preenchimento de 75,0% observado na faixa de 100 a 200 empregados não reflete o comportamento geral das empresas desse porte, mas apenas do subconjunto classificado como "quase cumpre". Como a cota devida nessa faixa é reduzida (em regra, duas ou três vagas), e o cálculo é realizado por empresa, somente um número pequeno de configurações de déficit atinge o limiar de 80% de preenchimento exigido para integrar a categoria. Esse efeito de seleção rebaixa a média do grupo e não deve ser confundido com baixa conformidade das empresas de menor porte, as quais, no universo completo, apresentam as maiores taxas de cumprimento integral da reserva legal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

100-200	-1,0	75,0
201-500	-2,0	80,8
501-1000	-4,0	87,4
Mais de 1000	-11,9	87,1
Comércio e reparação de veículos		
100-200	-1,0	75,0
201-500	-1,7	82,8
501-1000	-4,0	86,1
Mais de 1000	-31,3	86,3
Construção		
100-200	-1,0	75,0
201-500	-1,8	82,7
501-1000	-3,4	87,6
Mais de 1000	-22,9	86,2
Educação		
100-200	-1,0	75,0
201-500	-1,7	82,4
501-1000	-3,9	86,2
Mais de 1000	-18,1	85,7
Eletricidade e gás		
100-200	-1,0	75,0
201-500	-1,7	82,4
501-1000	-2,0	93,2
Mais de 1000	-11,8	90,3
Indústrias de transformação		
100-200	-1,0	75,0
201-500	-1,7	82,8
501-1000	-3,9	86,4
Mais de 1000	-22,2	87,5
Indústrias extrativas		
100-200	-1,0	75,0
201-500	-2,0	81,0
501-1000	-3,0	90,5
Mais de 1000	-10,8	90,5
Informação e comunicação		
100-200	-1,0	75,0
201-500	-1,6	83,7
501-1000	-3,6	86,8
Mais de 1000	-12,8	88,0
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais		
501-1000	-8,0	77,1
Outras atividades de serviços		
100-200	-1,0	75,0
201-500	-1,5	84,7
501-1000	-3,6	86,4
Mais de 1000	-24,1	86,2
Saúde humana e serviços sociais		
100-200	-1,0	75,0

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

201-500	-1,7	83,9
501-1000	-4,0	86,5
Mais de 1000	-20,3	89,4
Transporte, armazenagem e correio		
100-200	-1,0	75,0
201-500	-1,8	82,7
501-1000	-4,3	85,2
Mais de 1000	-15,4	87,6

Fonte: elaborado com base no eSocial 2025.

59. Observa-se que o déficit médio cresce progressivamente conforme aumenta o porte da empresa, passando de cerca de uma contratação faltante nas empresas com cem a duzentos empregados para déficits superiores a dez, vinte ou até quarenta trabalhadores nas empresas com mais de mil empregados.

60. Esse crescimento do gap absoluto acompanha a ampliação do número de vagas reservadas exigido pela legislação e foi observado de forma consistente em praticamente todos os setores. Ainda assim, o percentual médio de preenchimento permanece elevado mesmo entre as empresas de maior porte, em regra superior a 80% e, em alguns segmentos, próximo ou acima de 90%, como em eletricidade e gás, indústrias extrativas e saúde humana e serviços sociais, o que é coerente com a própria definição do grupo 'quase cumpre', ou seja, não significa que o mercado geral tem esse nível de cumprimento nas empresas de maior porte.

61. As análises anteriores retratam a situação das empresas de forma estática quanto ao cumprimento das cotas. Esse recorte, contudo, não revela se a posição de cada empresa se mantém ao longo do tempo ou se oscila, questão particularmente relevante para o grupo 'quase cumpre', cuja eventual instabilidade é justamente o que a tese do esforço de contratação pressupõe. Para examinar essa dimensão, recorreu-se aos dados mensais do Caged, que permitem observar a variação do cumprimento ao longo do exercício de 2025.

62. A análise mensal indica que as taxas de cumprimento variam ao longo do ano, mas dentro de faixa estreita: na maioria dos setores, a amplitude entre o mês de maior e o de menor cumprimento não ultrapassa sete pontos percentuais, e, em vários casos, é inferior a cinco (Quadro 4).

Quadro 4 – Sazonalidade do cumprimento de cotas em 2025

Setor	Mês mínimo	Taxa Mínima cumprimento	Mês máximo	Taxa Máxima cumprimento	Amplitude
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	dezembro	0,00%	janeiro	50%	50,00%
Eletricidade e gás	setembro	36,40%	abril	50,40%	14,00%
Indústrias de transformação	setembro	26,90%	julho	34,80%	7,90%
Artes, cultura, esporte e recreação	setembro	22,20%	janeiro	29,80%	7,60%
Comércio e reparação de veículos	setembro	20,40%	abril	27%	6,60%
Educação	setembro	23%	dezembro	29,50%	6,50%
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	setembro	30,90%	dezembro	37%	6,10%
Outras atividades de serviços	setembro	23,70%	janeiro	29,70%	6,00%
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	setembro	16,50%	abril	22,40%	5,90%
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e	setembro	23,10%	junho	28,80%	5,70%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

descontaminação					
Indústrias extrativas	setembro	19,50%	fevereiro	24,60%	5,10%
Atividades imobiliárias	agosto	14%	fevereiro	19,10%	5,10%
Saúde humana e serviços sociais	setembro	16,30%	abril	21,40%	5,10%
Transporte, armazenagem e correio	setembro	15,60%	julho	20,70%	5,10%
Alojamento e alimentação	setembro	15,50%	fevereiro	20,30%	4,80%
Informação e comunicação	janeiro	26,50%	dezembro	30,70%	4,20%
Construção	setembro	12,10%	dezembro	15,30%	3,20%
Atividades profissionais, científicas e técnicas	setembro	16,30%	dezembro	18,80%	2,50%
Atividades administrativas e serviços complementares	setembro	12,30%	dezembro	13,40%	1,10%

Fonte: elaborado com base em dados do Caged 2025.

63. As exceções se concentram em setores com número reduzido de empresas, nos quais pequenas alterações no quadro funcional produzem grandes oscilações na taxa agregada, a exemplo de organismos internacionais, cuja amplitude de cinquenta pontos decorre da baixíssima quantidade de empresas.

64. Observa-se ainda consistência no padrão temporal: setembro é o mês de menor cumprimento em dezesseis dos dezenove setores, enquanto o mês de maior cumprimento se dispersa entre o início e o fim do ano.

65. Esse padrão indica que, embora o cumprimento não seja estático, as variações ao longo do ano são limitadas e não alteram o diagnóstico estrutural identificado nos dados do eSocial: a maior parte das empresas permanece em descumprimento independentemente do mês considerado.

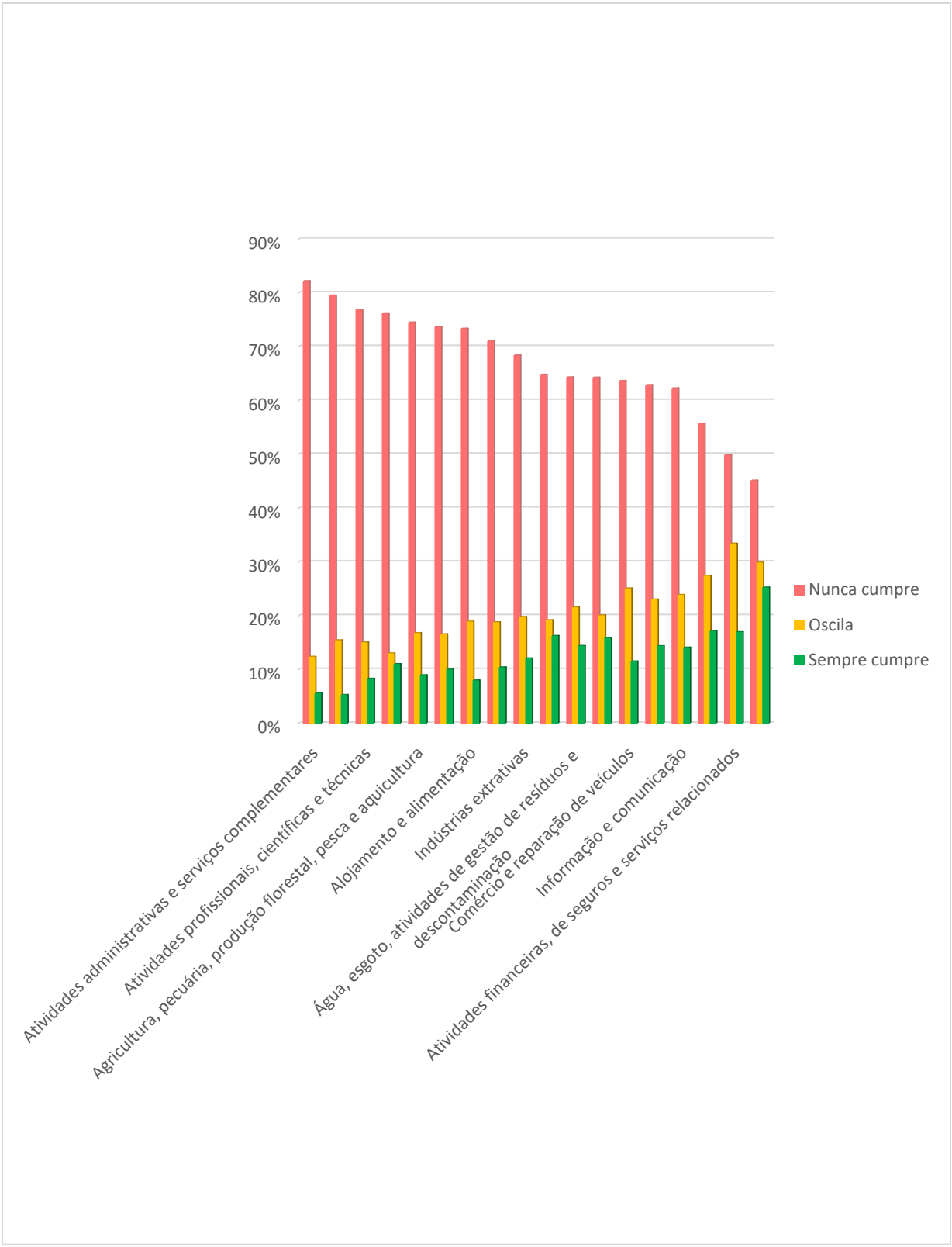
66. Cabe ressalvar, contudo, que o Quadro 4 retrata a oscilação da taxa *agregada* de cada setor, que pode permanecer estável ainda que diferentes empresas entrem e saiam da conformidade ao longo do ano. Para verificar a estabilidade no nível da empresa e, em especial, se o grupo 'quase cumpre' de fato oscila, examinou-se a trajetória individual das empresas ao longo de 2025.

67. Essa análise, decomposta por setor (Gráfico 4), confirma que o descumprimento é persistente: empresas que não cumpriram a cota em nenhum mês de 2025, é majoritário em todos os setores, sendo mais acentuado em atividades administrativas, construção e atividades profissionais e científicas.

68. A parcela que oscilou entre cumprimento e descumprimento correspondeu, em média, a 20,7% das empresas, sem variação relevante entre os segmentos. O padrão setorial reproduz o já observado nas análises anteriores: os setores de pior desempenho na fotografia estática são também os de descumprimento mais persistente ao longo do tempo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

Gráfico 4 – Estabilidade do cumprimento das cotas PcD por setor econômico em 2025

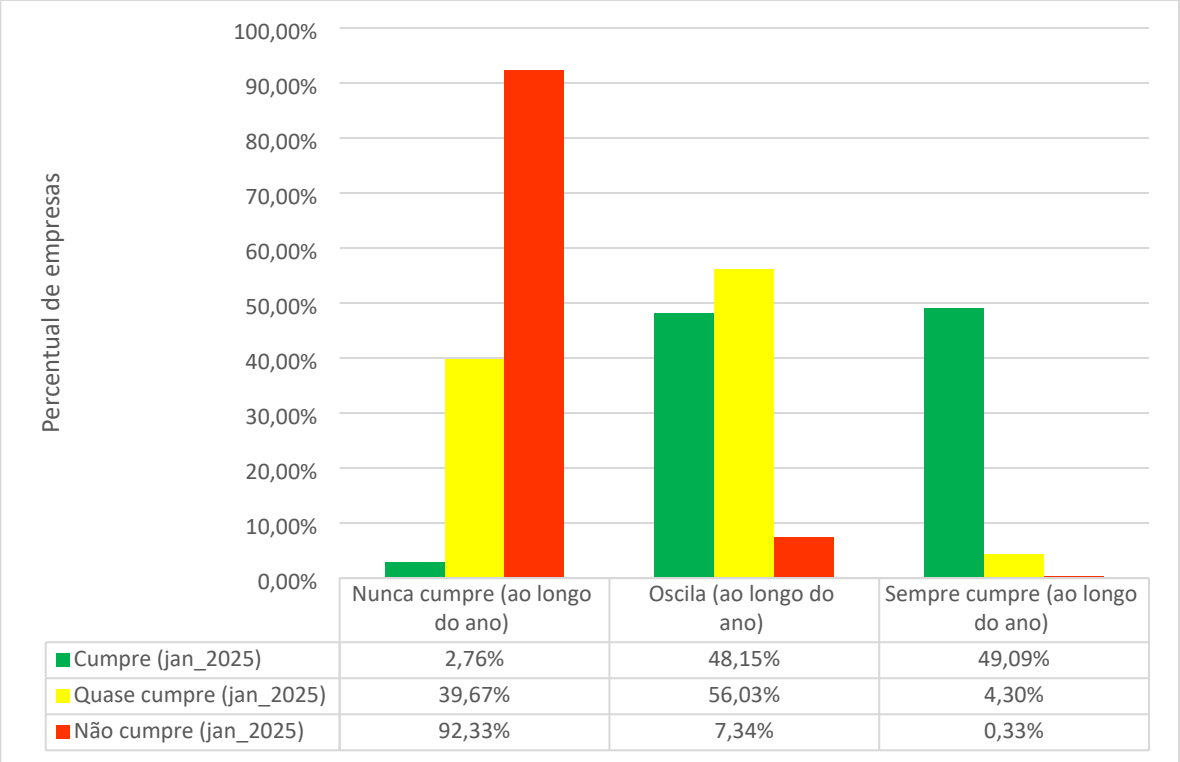


Fonte: elaborado com base em dados do Caged 2025.

69. A leitura por setor, contudo, não permite distinguir o comportamento das empresas segundo o quão próximas estavam do cumprimento no início do período. Como a tese do esforço de contratação se apoia justamente na premissa de que as empresas próximas ao limite oscilam por força da dinâmica do mercado de trabalho, examinou-se também a trajetória das empresas segundo a sua situação inicial de conformidade: cumpre, quase cumpre e não cumpre (Gráfico 5).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

Gráfico 5 – Estabilidade do cumprimento das cotas segundo situação inicial de conformidade 2025



	Nunca cumpre (ao longo do ano)	Oscila (ao longo do ano)	Sempre cumpre (ao longo do ano)
Cumpre (jan_2025)	2,76%	48,15%	49,09%
Quase cumpre (jan_2025)	39,67%	56,03%	4,30%
Não cumpre (jan_2025)	92,33%	7,34%	0,33%

Fonte: Cruzamento eSocial e Caged, ano-base 2025

70. Os resultados revelam que a estabilidade do comportamento depende fortemente da faixa de conformidade em que a empresa se encontra. No grupo das empresas que demonstram um comportamento de 'Nunca cumpre', a maioria (92,33%) se encontra na situação regulatória mais grave ('Não cumpre'), enquanto uma parcela residual de apenas 2,76% atinge o patamar de 'Cumpre', o que sinaliza que o descumprimento, nesse bloco, tem natureza estrutural e não episódica.

71. Por outro lado, o perfil de comportamento 'Oscila' é predominantemente composto por organizações que se encontram na faixa 'Quase cumpre' (56,03%), contra 48,15% que atingem o patamar 'Cumpre' e apenas 7,34% no 'Não cumpre'. Essa concentração na faixa limítrofe confirma empiricamente a premissa subjacente à tese do esforço de contratação: as empresas situadas próximas ao limite da conformidade legal são, de fato, as mais sensíveis à dinâmica mensal de admissões e desligamentos, flutuando constantemente entre o cumprimento e o déficit marginal.

72. A decomposição desses resultados por faixa de porte (Quadro 5) confirma que os padrões observados se mantêm em todas as faixas e que o descumprimento mais expressivo se concentra nas empresas de maior porte. Entre as empresas classificadas como 'não cumpre', a persistência no descumprimento é elevada em todos os portes, mas cresce conforme aumenta o tamanho da empresa, passando de 92,54% nas empresas com cem a duzentos empregados para 97,44% naquelas com mais de mil, reforçando o caráter estrutural da inadimplência justamente no segmento de maior porte.

Quadro 5 – Cumprimento das cotas por faixa / subgrupo ao longo de 2025

Faixa / subgrupo	Nunca cumpre	Oscila	Sempre Cumpre	Empresas	% Total
100 a 200 funcionários	***67,98%***	***18,37%***	***13,65%***	***21472***	***49,60%***
Cumpre (jan-2025)	2,95%	43,45%	53,60%	5252	12,10%
Não cumpre (jan-2025)	92,54%	7,11%	0,34%	15155	35,00%
Quase cumpre (jan-2025)	39,15%	54,93%	5,92%	1065	2,50%
201 a 500 funcionários	***58,45%***	***29,25%***	***12,30%***	***13131***	***30,30%***
Cumpre (jan-2025)	2,17%	51,04%	46,79%	3127	7,20%
Não cumpre (jan-2025)	89,99%	9,52%	0,48%	7445	17,20%
Quase cumpre (jan-2025)	35,44%	60,02%	4,53%	2559	5,90%
501 a 1000 funcionários	***62,54%***	***29,17%***	***8,29%***	***4608***	***10,60%***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

Cumpre (jan-2025)	3,26%	57,67%	39,07%	860	2,00%
Não cumpre (jan-2025)	93,23%	6,69%	0,08%	2557	5,90%
Quase cumpre (jan-2025)	39,46%	56,84%	3,69%	1191	2,70%
Mais de 1000 funcionários	***69,66%***	***23,67%***	***6,67%***	***4107***	***9,50%***
Cumpre (jan-2025)	3,37%	59,66%	36,96%	652	1,50%
Não cumpre (jan-2025)	97,44%	2,52%	0,04%	2341	5,40%
Quase cumpre (jan-2025)	50,09%	47,04%	2,87%	1114	2,60%

Fonte: Cruzamento eSocial e Caged, ano-base 2025.

73. O grupo 'quase cumpre', por sua vez, manteve comportamento predominantemente oscilante em todas as faixas (entre 47% e 60% de oscilação), indicando que a sensibilidade à dinâmica mensal de contratações não é particularidade de um porte específico, mas característica do próprio grupo situado próximo ao limite de conformidade.

74. Considerada a trajetória do conjunto das empresas ao longo de 2025 (Quadro 6), predomina o descumprimento persistente: 64,04% não cumpriram a cota em nenhum mês do período, enquanto apenas 11,21% mantiveram conformidade contínua.

Quadro 6 – Trajetória das empresas quanto ao cumprimento das cotas ao longo de 2025

Trajetória ao longo do ano	Empresas	Percentual
Nunca cumpriu	27.742	64,04%
Melhorou	5.685	13,12%
Piorou	5.036	11,63%
Sempre cumpriu	4.855	11,21%
Total de empresas	**43.318**	**100%**

Fonte: Cruzamento eSocial e Caged, ano-base 2025.

75. O restante se distribuiu de forma quase simétrica entre empresas que melhoraram sua situação (13,12%) e que a pioraram (11,63%). O equilíbrio entre avanços e retrocessos indica que o mercado, além de oscilar pouco em termos agregados, não apresentou evolução líquida relevante no cumprimento das cotas ao longo do ano: as poucas empresas que progrediram foram praticamente compensadas pelas que regrediram.

Principais achados – mercado de trabalho formal (2025)

Em conjunto, as análises do mercado de trabalho formal em 2025 evidenciam três achados relevantes para os objetivos deste Levantamento:

i) o descumprimento das cotas é majoritário e estrutural: a maior parte das empresas obrigadas permaneceu inadimplente em todos os meses do ano, padrão estável e transversal aos setores econômicos, mais acentuado nas empresas de maior porte;

ii) a conformidade não constitui condição permanente: sujeitando-se a oscilações ao longo do ano mesmo entre empresas inicialmente regulares, o que evidencia os limites de se caracterizar a situação de uma empresa a partir de uma fotografia temporal isolada; e

iii) a oscilação se concentra de forma marcante na faixa 'quase cumpre': confirmando empiricamente a premissa de que as empresas próximas ao limite de conformidade são as mais sensíveis à dinâmica do mercado de trabalho, único elemento, entre os examinados, que confere algum respaldo fático à tese do esforço de contratação, ainda que aplicável a um contingente reduzido de empresas.

Fonte: elaboração própria.

76. Tais achados, contudo, referem-se ao conjunto do mercado de trabalho formal. Como o objeto deste levantamento é a exigência do cumprimento das cotas como condição de habilitação em licitações, aplicável às empresas que contratam com a Administração, mostra-se necessário examinar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

especificamente o comportamento das empresas que mantiveram contratos com a Administração Pública Federal no período, o que se faz a seguir.

5.2 Panorama geral do cumprimento das cotas pelos fornecedores da União

77. A partir dos critérios de cruzamento descritos na Metodologia, identificaram-se 36.423 fornecedores com contratos classificados como 'Ativo' ou 'Em Execução' em pelo menos um momento de 2025. Desse total, 3.027 empresas (8,3%) possuíam cem ou mais empregados e estavam, portanto, sujeitas à reserva legal do art. 93 da Lei 8.213/1991 (Quadro 7).

Quadro 7 – Participação dos fornecedores sujeitos à reserva legal no universo contratado pela Administração Pública Federal

Enquadramento das empresas	Fornecedores da Administração Pública Federal	Fornecedores da Administração Pública Federal (%)	Número de Contratos	Número de Contratos (%)	Valor Total	Valor Total (%)
Não obrigada	33.396	91,70%	178.519	86,90%	R$ 48.081.892.693,58	31,80%
Obrigada pela cota	3.027	8,30%	26.926	13,10%	R$ 103.169.742.288,92	68,20%
Total	**36423**	**100,00%**	**205.445**	**100,00%**	**R$ 151.251.634.982,50**	**100,00%**

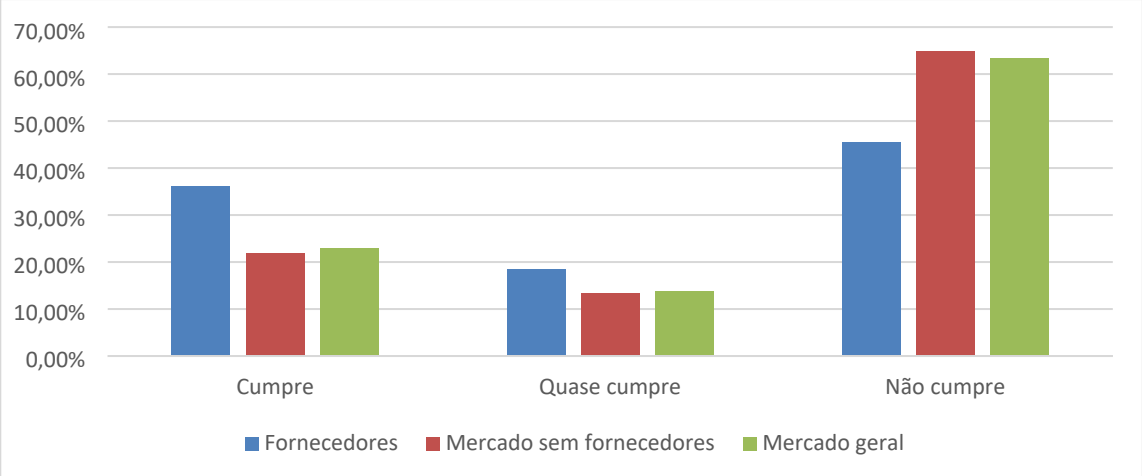
Fonte: Cruzamento eSocial, Caged e Siasg/Comprasnet, ano-base 2025.

78. Embora representem parcela reduzida do universo de fornecedores, essas empresas concentravam 68,2% do valor total contratado pela Administração Pública Federal no período (cerca de R$ 103,2 bilhões). Os fornecedores não obrigados, em contraste, correspondiam a 91,7% das empresas e 86,9% dos contratos, mas a apenas 31,8% do valor.

79. A diferença se reflete no valor médio dos contratos: aproximadamente R$ 269 mil entre os não obrigados, contra R$ 3,8 milhões entre as empresas sujeitas à cota, valor cerca de quatorze vezes maior. Portanto, a obrigação legal, embora alcance um número reduzido de fornecedores, incide justamente sobre as empresas economicamente mais relevantes para a Administração, tanto pelo valor contratado quanto pela magnitude dos contratos.

80. Quanto ao cumprimento das cotas, os fornecedores da União apresentaram desempenho superior ao do mercado de trabalho em geral (Gráfico 6). Entre os fornecedores obrigados, 36,1% foram classificados como 'cumpre', contra 22,9% no mercado geral, enquanto a proporção de 'não cumpre' foi inferior, 45,5% ante 63,4%. A categoria 'quase cumpre' também teve participação maior entre os fornecedores (18,4%) do que no mercado (13,7%). Os fornecedores da União se situam, assim, em média, mais próximos dos parâmetros legais de conformidade, embora o descumprimento permaneça elevado mesmo entre eles.

Gráfico 6 – Comparativo da conformidade das empresas: fornecedores da União, mercado geral e mercado sem fornecedores federais (2025)



Fonte: Cruzamento eSocial, Caged e Siasg/Comprasnet, ano-base 2025.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

81. Para afastar a hipótese de que essa diferença decorresse simplesmente da inclusão dos próprios fornecedores no universo do mercado geral, comparou-se o desempenho dos fornecedores com o do mercado já excluídas as empresas contratadas pela Administração (Gráfico 6).

82. A vantagem comparativa dos fornecedores públicos se manteve, trazendo uma dupla conclusão para este Levantamento. Por um lado, a existência de um contingente expressivo de empresas regulares (36,1%) sinaliza que há mercado fornecedor apto a cumprir a exigência legal, o que afasta a tese de inviabilidade da exigência, principalmente considerando que 91,7% das empresas contratadas não estão sujeitas às cotas.

83. Por outro lado, dado que 45,5% das empresas obrigadas e com contratos em execução em 2025 operavam em descumprimento, a aplicação rígida do critério na fase de habilitação ou na execução poderá gerar um gargalo severo justamente na faixa de contratações de maior relevância econômica (que concentram 68,2% dos valores da União). Esse cenário impõe um desafio de transição guiada para mitigar o risco de restrição de competitividade nos certames de grande vulto e de eventuais rescisões contratuais.

84. Neste ponto, é crucial aprofundar a análise para contemplar o esforço de contratação em decorrência direta do modo como a exigência tem sido aplicada. Sob interpretação estritamente binária da norma, tais elementos seriam irrelevantes: a empresa teria cumprido ou não a cota, e o tamanho do déficit ou o tempo necessário para supri-lo não comportariam consideração.

85. É justamente porque a aplicação do requisito tem admitido a relativização do descumprimento marginal, conforme se examina na Seção 6, que o gap de contratação e a trajetória de adequação das empresas assumem significado para a análise. Com esse propósito, examinaram-se o gap médio e o percentual médio de preenchimento das cotas no grupo 'quase cumpre', decompostos por setor e porte (Tabela 2).

Tabela 2 – Matriz de Gap médio e preenchimento médio de cotas para PCD por setor e porte para os grupos mercado geral, fornecedores da Administração Pública Federal e mercado sem fornecedores da Administração Pública Federal, para empresas classificadas como quase cumpre

Setores	Mercado Geral		Fornecedores da APF		Mercado Geral sem Fornecedores da APF	
	Gap Médio	Média preenchimento de cotas (%)	Gap Médio	Média preenchimento de cotas (%)	Gap Médio	Média preenchimento de cotas (%)
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura						
100-200	-1,0	75,0	-1,0	75,0	-1,0	75,0
201-500	-1,7	83,5			-1,7	83,5
501-1000	-4,0	85,6	-2,0	94,9	-4,1	84,9
Mais de 1000	-34,6	80,4	-59,0	84,4	-28,8	77,5
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação						
100-200	-1,0	75,0			-1,0	75,0
201-500	-1,7	83,3	-1,8	83,6	-1,7	83,2
501-1000	-4,5	83,5	-5,0	81,6	-4,1	85,1
Mais de 1000	-14,5	89,3	-18,6	89,2	-11,2	89,5
Alojamento e alimentação						
100-200	-1,0	75,0			-1,0	75,0
201-500	-1,7	82,9	-1,5	83,3	-1,7	82,9
501-1000	-4,6	83,8	-4,7	83,1	-4,6	83,9
Mais de 1000	-41,5	90,3			-41,5	90,3

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

Artes, cultura, esporte e recreação						
100-200	-1,0	75,0			-1,0	75,0
201-500	-1,6	84,1	-1,5	89,7	-1,6	83,3
501-1000	-3,9	85,1			-3,9	85,1
Mais de 1000	-21,8	80,2			-21,8	80,2
Atividades administrativas e serviços complementares						
100-200	-1,0	75,0	-1,0	75,0	-1,0	75,0
201-500	-1,6	83,5	-1,6	84,3	-1,6	83,3
501-1000	-4,0	86,0	-3,7	86,7	-4,1	85,8
Mais de 1000	-19,6	88,6	-13,6	90,2	-21,7	88,1
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados						
100-200	-1,0	75,0	-1,0	75,0	-1,0	75,0
201-500	-1,6	84,3	-1,0	88,9	-1,6	84,1
501-1000	-4,0	85,7	-4,5	85,3	-4,0	85,7
Mais de 1000	-43,7	82,2	-121,3	80,1	-12,7	87,4
Atividades imobiliárias						
100-200	-1,0	75,0			-1,0	75,0
201-500	-1,5	84,2			-1,5	84,2
501-1000	-3,7	86,2			-3,7	86,2
Mais de 1000	-25,5	73,7			-25,5	73,7
Atividades profissionais, científicas e técnicas						
100-200	-1,0	75,0	-1,0	75,0	-1,0	75,0
201-500	-2,0	80,8	-2,4	76,5	-1,9	81,4
501-1000	-4,0	87,4	-4,5	82,7	-3,9	87,7
Mais de 1000	-11,9	87,1	-5,5	97,1	-13,3	81,0
Comércio e reparação de veículos						
100-200	-1,0	75,0	-1,0	75,0	-1,0	75,0
201-500	-1,7	82,8	-1,4	85,7	-1,7	82,7
501-1000	-4,0	86,1	-3,6	88,2	-4,0	85,8
Mais de 1000	-31,3	86,3	-25,1	84,4	-31,9	86,5
Construção						
100-200	-1,0	75,0	-1,0	75,0	-1,0	75,0
201-500	-1,8	82,7	-1,3	87,6	-1,8	82,2
501-1000	-3,4	87,6	-2,4	91,9	-3,6	86,4
Mais de 1000	-22,9	86,2	-15,2	90,2	-24,4	85,4
Educação						
100-200	-1,0	75,0	-1,0	75,0	-1,0	75,0
201-500	-1,7	82,4	-1,7	84,1	-1,7	82,3
501-1000	-3,9	86,2	-3,7	87,4	-3,9	86,0

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

Mais de 1000	-18,1	85,7	-27,9	83,1	-15,9	86,5
Eletricidade e gás						
100-200	-1,0	75,0	-1,0	75,0	-1,0	75,0
201-500	-1,7	82,4	-2,0	81,2	-1,5	83,3
501-1000	-2,0	93,2	-1,3	95,7	-3,0	88,5
Mais de 1000	-11,8	90,3	-11,3	91,9	-13,3	80,2
Indústrias de transformação						
100-200	-1,0	75,0	-1,0	75,0	-1,0	75,0
201-500	-1,7	82,8	-1,9	81,4	-1,7	82,8
501-1000	-3,9	86,4	-3,8	87,0	-3,9	86,3
Mais de 1000	-22,2	87,5	-42,9	88,2	-19,9	87,3
Indústrias extrativas						
100-200	-1,0	75,0			-1,0	75,0
201-500	-2,0	81,0			-2,0	81,0
501-1000	-3,0	90,5			-3,0	90,5
Mais de 1000	-10,8	90,5	-8,7	92,8	-11,4	89,6
Informação e comunicação						
100-200	-1,0	75,0			-1,0	75,0
201-500	-1,6	83,7	-1,3	86,2	-1,6	83,5
501-1000	-3,6	86,8	-4,8	83,4	-3,3	87,5
Mais de 1000	-12,8	88,0	-10,4	88,3	-13,8	87,9
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais						
501-1000	-8,0	77,1			-8,0	77,1
Outras atividades de serviços						
100-200	-1,0	75,0	-1,0	75,0	-1,0	75,0
201-500	-1,5	84,7	-1,4	84,5	-1,5	84,7
501-1000	-3,6	86,4	-2,6	90,7	-3,9	85,1
Mais de 1000	-24,1	86,2	-18,2	89,0	-27,4	84,6
Saúde humana e serviços sociais						
100-200	-1,0	75,0	-1,0	75,0	-1,0	75,0
201-500	-1,7	83,9	-1,7	83,3	-1,7	84,0
501-1000	-4,0	86,5	-4,0	86,6	-4,0	86,4
Mais de 1000	-20,3	89,4	-31,2	90,2	-16,3	88,7
Transporte, armazenagem e correio						
100-200	-1,0	75,0	-1,0	75,0	-1,0	75,0
201-500	-1,8	82,7	-1,4	88,0	-1,8	82,5
501-1000	-4,3	85,2	-5,3	83,8	-4,2	85,3
Mais de 1000	-15,4	87,6	-8,0	88,1	-16,0	87,6

Fonte: Cruzamento eSocial, Caged e Siasg/Comprasnet, ano-base 2025.

*Para interpretar os dados, considere a nota metodológica na Tabela 1.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

86. Cabe registrar, inicialmente, que o percentual médio de preenchimento elevado observado na Tabela 2 é decorrência da própria definição do grupo ‘quase cumpre’ (composto por empresas que preenchem ao menos 80% da cota) e não um achado em si, observada a ressalva quanto à faixa de cem a duzentos empregados detalhada na nota da Tabela 1.

87. O elemento informativo está no gap médio, que expressa a média de vagas efetivamente não preenchidas. Esse gap cresce de forma acentuada com o porte: enquanto nas faixas menores corresponde, em regra, a cerca de uma vaga, nas empresas com mais de mil empregados alcança dezenas de contratações faltantes em diversos setores.

88. O crescimento decorre da forma de cálculo da cota, cuja exigência aumenta proporcionalmente ao número de empregados. A leitura conjunta das duas métricas revela situações que cada uma, isoladamente, ocultaria: uma mesma empresa pode apresentar gap médio expressivo em número de vagas e, simultaneamente, percentual de preenchimento elevado, de modo que um déficit absoluto grande não indica, por si só, baixo esforço de contratação.

89. A Tabela 2 distingue ainda, dentro do grupo ‘quase cumpre’, os fornecedores da União e o mercado desconsiderando os fornecedores da União. A separação responde a uma realidade operacional: fiscais e agentes de contratação lidam tanto com empresas que mantêm histórico de contratos com a Administração quanto com novos entrantes, e importa verificar se essa condição informa algo sobre o comportamento esperado.

90. Os dados não revelam padrão único. A relação entre os dois subgrupos varia conforme o setor e o porte: em alguns recortes os valores se aproximam, em outros divergem, como na agricultura de grande porte, em que os fornecedores apresentam gap médio superior (-59,0, com 84,4% de preenchimento) ao do mercado sem fornecedores (-28,8, com 77,5%).

91. Parte dessas divergências reflete o número reduzido de empresas em determinados segmentos, há, inclusive, recortes sem qualquer fornecedor, o que torna as médias sensíveis a poucos casos. Tratando-se de médias observadas, nenhuma das duas condições, ser ou não fornecedor histórico, autoriza, isoladamente, presumir esforço de contratação: a avaliação permanece dependente do caso concreto.

92. Em conjunto, os resultados indicam que a avaliação do cumprimento das cotas em licitações e contratos demanda abordagem compatível com a heterogeneidade identificada. O critério estritamente binário, limitado à distinção entre ‘cumpre’ e ‘não cumpre’, reduz a uma mesma consequência regulatória situações econômicas e laboralmente distintas, podendo equiparar a empresa estruturalmente inadimplente àquela que mantém contratação expressiva de pessoas com deficiência.

93. Entretanto, disso não decorre que a flexibilização deva ser livre: se o descumprimento marginal vem sendo relativizado na prática, essa concessão requer referencial objetivo, sob pena de se converter em juízo casuístico e desigual entre licitantes, ou seja, ferir a isonomia do processo licitatório.

94. Examinou-se, por fim, o tempo médio que as empresas levam para reduzir o déficit de contratação, considerando aquelas que apresentaram melhora ao longo de 2025 (Tabela 3).

Tabela 3 – Matriz do tempo médio de preenchimento de cotas para PCD por setor e porte para os grupos mercado geral, fornecedores da Administração Pública Federal e mercado sem fornecedores da Administração Pública Federal, considerando as empresas que melhoraram ao longo do ano

Setores	Tempo Médio em meses - Fornecedores	Tempo Médio em meses - Mercado Geral	Tempo Médio em meses - Sem Fornecedores
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura			
100-200	9	6,1	6
201-500		4,6	4,6
501-1000		4,1	4,1
Mais de 1000	3	4,5	4,7
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação			
100-200	4,7	5,9	6,1
201-500	5	5,6	5,7

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

501-1000	3,3	3,6	4
Mais de 1000	7	6,8	6,8
(vazio)		3	3
Alojamento e alimentação			
100-200	1	4,7	4,7
201-500	6,5	5,6	5,5
501-1000	2	3,9	4
Mais de 1000		6,5	6,5
Artes, cultura, esporte e recreação			
100-200		7,5	7,5
201-500	6	5,9	5,9
501-1000		5	5
Mais de 1000		1	1
Atividades administrativas e serviços complementares			
100-200	4,1	5,2	5,3
201-500	4,9	5,1	5,1
501-1000	4,6	4,7	4,7
Mais de 1000	3,9	4,4	4,5
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados			
100-200	3	5,3	5,4
201-500	5,9	5,5	5,4
501-1000	5,1	4,6	4,4
Mais de 1000	3,7	4,5	4,8
Atividades imobiliárias			
100-200		5,4	5,4
201-500		6	6
501-1000		7,5	7,5
Mais de 1000			
Atividades profissionais, científicas e técnicas			
100-200	5	5,8	5,8
201-500	4,2	5,8	5,9
501-1000	7,5	5,4	4,5
Mais de 1000	4,3	5,5	5,9
Comércio e reparação de veículos			
100-200	6	5,1	5,1
201-500	5	4,9	4,9
501-1000	4	4,8	4,9
Mais de 1000	3,9	4,4	4,4
Construção			
100-200	4,8	5,5	5,5
201-500	4,4	5,1	5,2
501-1000	5,7	5,3	5,2
Mais de 1000	5,3	5,4	5,4
Educação			
100-200	1,5	5,4	5,5

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

201-500	4,6	5,3	5,5
501-1000	5,5	5,8	5,8
Mais de 1000	4,1	5,7	6,3
Eletricidade e gás			
100-200	6	6,2	6,2
201-500	6	5,4	5
501-1000	3,5	3,5	
Mais de 1000	4,6	4,2	1
Indústrias de transformação			
100-200	6	5,3	5,3
201-500	4,6	4,6	4,6
501-1000	5,9	4,6	4,5
Mais de 1000	5,2	4,7	4,6
Indústrias extrativas			
100-200		5,5	5,5
201-500		4,6	4,6
501-1000		3,8	3,8
Mais de 1000		6	6
Informação e comunicação			
100-200	3,8	5,3	5,4
201-500	4,7	4,6	4,6
501-1000	6,2	4,5	3,8
Mais de 1000	5,8	6,8	7,2
Outras atividades de serviços			
100-200	7,7	5,6	5,4
201-500	4,3	5	5,1
501-1000	5	5,8	5,9
Mais de 1000	6,5	5,7	5,2
Saúde humana e serviços sociais			
100-200	4,8	5,1	5,1
201-500	4,5	4,9	4,9
501-1000	7,1	4,9	4,3
Mais de 1000	4,4	4,5	4,5
Transporte, armazenagem e correio			
100-200	5,5	6,2	6,2
201-500	5,7	5	4,9
501-1000		4,8	4,8
Mais de 1000	6,3	5,1	5

Fonte: Cruzamento eSocial, Caged e Siasg/Comprasnet, ano-base 2025.

95. Os resultados indicam que a adequação ocorre de forma gradual: na maior parte dos setores e faixas de porte, o tempo médio para a redução do déficit se situou entre quatro e seis meses. Esse padrão se manteve semelhante entre os fornecedores da União, o mercado geral e o mercado sem fornecedores, indicando que o prazo de adequação é característica do próprio processo de contratação de pessoas com deficiência.

96. O dado é relevante para a aferição do requisito, pois, se o preenchimento de vagas destinadas a PcD exige, em regra, alguns meses, uma empresa em pleno processo de adequação pode ser flagrada em descumprimento numa data específica sem que isso se traduza ausência de esforço.

97. Caracterizado o comportamento das empresas quanto ao cumprimento das cotas, resta dimensionar o impacto potencial da exigência. Cabe esclarecer, de início, que não foi possível mensurar diretamente o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

impacto da aplicação do requisito na fase de habilitação. A medição dependeria de conhecer o universo de licitações em que a cota foi efetivamente suscitada, dado que não se encontra estruturado nos sistemas disponíveis e cujo levantamento exaustivo é inviável.

98. As representações que tramitaram no TCU, por sua vez, não suprem essa lacuna: além de constituírem número reduzido, representam apenas fração de casos que evoluiu para o litígio, de modo que qualquer estimativa delas derivada superestimaria a litigiosidade e enviesaria a análise, por tomar a parte pelo todo.

99. Optou-se, assim, por dimensionar o impacto a partir da rescisão contratual, consequência expressamente prevista no art. 137, inciso IX, da Lei 14.133/2021 para o descumprimento das cotas durante a execução. A escolha não pretende medir o efeito da exigência na habilitação, mas estimar a magnitude econômica do que está em jogo quando a cota é aplicada de forma vinculante: o conjunto de contratos vigentes que estariam potencialmente sujeitos à extinção caso o descumprimento fosse tratado como causa de rescisão.

100. Tomando o exercício de 2025 como parâmetro, simularam-se duas hipóteses de incidência sobre os contratos administrativos em execução (Quadro 8): a primeira (H1) considera em descumprimento apenas as empresas classificadas como ‘não cumpre’ e a segunda (H2) incorpora também as classificadas como ‘quase cumpre’, aproximando-se da aplicação estrita do critério legal, que, por ser binário, não distingue entre o déficit marginal e o descumprimento estrutural.

Quadro 8 – Impacto de eventual rescisão dos contratos com empresas em desconformidade no cumprimento das cotas para PcD

Rescisão	**H1 – apenas empresas ‘não cumpre’**	**H2 – empresas ‘não cumpre’ e ‘quase cumpre’**
Fornecedores	1.378	1.935
Fornecedores (%)	45,52%	63,92%
Contratos afetados	7.311	11.289
Contratos afetados (%)	27,15%	41,93%
UASG afetados	1.366	1.652
UASG afetados (%)	34,29%	41,47%
Valor Total dos contratos afetados	R$ 35.609.681.125,87	R$ 51.843.391.696,03
Valor Total dos contratos afetados (%)	34,52%	50,25%

Fonte: Cruzamento eSocial, Caged e Siasg/Comprasnet, ano-base 2025.

101. Na hipótese H1, seriam potencialmente afetados 1.378 fornecedores (45,5% das empresas obrigadas), responsáveis por 7.311 contratos distribuídos entre 1.366 UASG, correspondentes a 27,2% dos contratos e a 34,5% do valor contratado, aproximadamente R$ 35,6 bilhões.

102. Na hipótese H2, o universo sobe para 1.935 fornecedores (63,9%), 11.289 contratos e 1.652 UASG, alcançando 41,9% dos contratos e 50,3% do valor, cerca de R$ 51,8 bilhões. A simples inclusão da categoria ‘quase cumpre’ eleva, portanto, o valor potencialmente afetado em aproximadamente R$ 16,2 bilhões.

103. O impacto, contudo, não se distribui de maneira uniforme entre as categorias de contratos conforme detalhado nos Quadros 9 a 12.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

Quadro 9 – Conformidade dos contratos por categoria

Categorias de contratos	Fornecedores	Fornecedores (%)	Órgãos	Órgãos (%)	Contratos	Contratos (%)	Valor Total		Valor Total (%)
Cessão	**106**	**100,00%**	**120**	**100,00%**	**191**	**100,00%**	**R$**	**46.104.152,17**	**100,00%**
Cumpre	53	50,00%	56	46,67%	112	58,64%	R$	24.440.142,55	53,01%
Não cumpre	29	27,36%	31	25,83%	36	18,85%	R$	7.459.705,34	16,18%
Quase cumpre	24	22,64%	33	27,50%	43	22,51%	R$	14.204.304,28	30,81%
Compras	**840**	**100%**	**1.397**	**100%**	**12.649**	**100**	**R$**	**25.256.214.154,43**	**100,00%**
Cumpre	376	44,76%	684	48,96%	9.228	72,95%	R$	18.611.490.915,25	73,69%
Não cumpre	309	36,79%	410	29,35%	1.962	15,51%	R$	4.556.759.953,53	18,04%
Quase cumpre	155	18,45%	303	21,69%	1.459	11,53%	R$	2.087.963.285,65	8,27%
Informática (TIC)	**157**	**100,00%**	**480**	**100,00%**	**804**	**100,00%**	**R$**	**9.571.359.069,38**	**100,00%**
Cumpre	85	54,14%	275	57,29%	518	64,43%	R$	2.293.959.136,52	23,97%
Não cumpre	59	37,58%	163	33,96%	240	46,33%	R$	6.640.455.330,93	69,38%
Quase cumpre	13	8,28%	42	8,75%	46	19,17%	R$	636.944.601,93	6,65%
Internacional	**2**	**100,00%**	**2**	**100%**	**2**	**100,00%**	**R$**	**109.617,00**	**100,00%**
Não cumpre	1	50%	1	50%	1	50%	R$	104.150,00	95,01%
Quase cumpre	1	50%	1	50%	1	50%	R$	5.467,00	4,99%
Locação Imóveis	**15**	**100,00%**	**16**	**100,00%**	**18**	**100,00%**	**R$**	**22.336.823,92**	**100,00%**
Cumpre	5	33,33%	5	31,25%	6	33,33%	R$	18.180.860,28	81,39%
Não cumpre	5	33,33%	5	31,25%	5	27,78%	R$	3.076.088,20	13,77%
Quase cumpre	5	33,33%	6	37,50%	7	38,89%	R$	1.079.875,44	4,83%
Mão de Obra	**416**	**100,00%**	**644**	**100,00%**	**1.040**	**100,00%**	**R$**	**4.478.493.094,60**	**100,00%**
Cumpre	122	29,33%	185	28,73%	284	27,31%	R$	1.600.528.864,80	35,74%
Não cumpre	238	57,21%	349	54,19%	608	58,46%	R$	2.287.443.192,05	51,08%
Quase cumpre	56	13,46%	110	17,08%	148	14,23%	R$	590.521.037,75	13,19%
Obras	**48**	**100,00%**	**49**	**100,00%**	**79**	**100,00%**	**R$**	**4.608.811.081,75**	**100,00%**
Cumpre	20	41,67%	16	32,65%	31	39,24%	R$	2.749.527.663,07	59,66%
Não cumpre	27	56,25%	32	65,31%	47	59,49%	R$	1.858.339.386,36	40,32%
Quase cumpre	1	2,08%	1	2,04%	1	1,27%	R$	944.032,32	0,02%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

Serviços	**1.830**	**100,00%**	**3.264**	**100,00%**	**11.211**	**100,00%**	**R$**	**44.299.188.147,68**	**100,00%**
Cumpre	680	37,16%	1.291	39,55%	5.175	46,16%	R$	20.950.728.194,04	47,29%
Não cumpre	805	43,99%	1.104	33,82%	3.950	35,23%	R$	11.461.368.621,51	25,87%
Quase cumpre	345	18,85%	869	26,62%	2.086	18,61%	R$	11.887.091.332,13	26,83%
Serviços de Engenharia	**150**	**100,00%**	**161**	**100,00%**	**372**	**100,00%**	**R$**	**12.989.123.237,18**	**100,00%**
Cumpre	59	39,33%	62	38,51%	161	43,28%	R$	4.700.000.523,60	36,18%
Não cumpre	71	47,33%	72	44,72%	179	48,12%	R$	7.827.383.122,44	60,26%
Quase cumpre	20	13,33%	27	16,77%	32	8,60%	R$	461.739.591,14	3,55%
Serviços de Saúde	**381**	**100,00%**	**199**	**100,00%**	**560**	**100,00%**	**R$**	**1.898.002.910,81**	**100,00%**
Cumpre	97	25,46%	49	24,62%	122	21,79%	R$	377.494.292,78	19,89%
Não cumpre	188	49,34%	75	37,69%	283	50,54%	R$	967.291.575,51	50,96%
Quase cumpre	96	25,20%	75	37,69%	155	27,68%	R$	553.217.042,52	29,15%
Total Geral	**3.945**	**100%**	**6.332**	**100%**	**26926**	**100%**	**R$**	**103.169.742.288,92**	**100%**

Fonte: Cruzamento eSocial, Caged e Siasg/Comprasnet, ano-base 2025[5].

As colunas de **número de contratos** e **valor total**, por sua vez, **são somáveis**, portanto, cada contrato pertence a uma única categoria e é contado uma única vez, de modo que a soma das linhas corresponde ao total geral. Recomenda-se utilizar essas duas métricas como referência principal para comparações entre categorias, reservando o número de fornecedores e de órgãos para análises dentro de cada categoria individualmente.

[5] **Nota metodológica 2 — Leitura do quadro de impacto por categoria de contrato**

Os totais apresentados nas colunas de número de fornecedores e número de órgãos contratantes **não são somáveis entre categorias** e, portanto, a soma das linhas da tabela resultará em valores superiores aos totais do eSocial informados no texto (3.027 fornecedores obrigados, 26.926 contratos e 1.652 órgãos contratantes). Isso ocorre porque uma mesma empresa fornecedora pode celebrar contratos enquadrados em categorias distintas simultaneamente. Por exemplo, uma empresa de tecnologia pode ter contratos classificados como "Informática (TIC)" em um órgão e contratos classificados como "Serviços" em outro. Quando a tabela é organizada por categoria, essa empresa é contada uma vez em cada categoria em que possui contratos, gerando dupla ou múltipla contagem no número de fornecedores. O mesmo raciocínio se aplica aos órgãos contratantes: um mesmo órgão que contratou uma empresa em categorias diferentes aparecerá contado em cada uma delas, ou seja, em duplicidade ou multiplicidade.

A análise realizada confirmou que **778 dos 3.027 fornecedores obrigados** (25,7%) possuem contratos em mais de uma categoria, sendo 664 em duas categorias, 92 em três, dezoito em quatro e quatro em cinco categorias distintas. Isso explica a diferença entre o total real de 3.027 fornecedores e os 3.945 fornecedores aparentes quando os números são somados por categoria.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

Quadro 10 – Impacto da eventual rescisão dos contratos, cujos fornecedores descumprem as cotas, por categoria

Fornecedores que não cumprem as cotas								
Categorias de contratos	**Fornece-dores**	**Fornecedo-res (%)**	**UASG**	**UASG (%)**	**Contratos**	**Contra-tos (%)**	**Valor Total**	**Valor Total (%)**
Cessão	29	27,36%	31	25,83%	36	18,85%	R$ 7.459.705,34	16,18%
Compras	309	36,79%	410	29,35%	1.962	15,51%	R$ 4.556.759.953,53	18,04%
Informática (TIC)	59	37,58%	163	33,96%	240	46,33%	R$ 6.640.455.330,93	69,38%
Internacional	1	50%	1	50%	1	50%	R$ 104.150,00	95,01%
Locação Imóveis	5	33,33%	5	31,25%	5	27,78%	R$ 3.076.088,20	13,77%
Mão de Obra	238	57,21%	349	54,19%	608	58,46%	R$ 2.287.443.192,05	51,08%
Obras	27	56,25%	32	65,31%	47	59,49%	R$ 1.858.339.386,36	40,32%
Serviços	805	43,99%	1.104	33,82%	3.950	35,23%	R$ 11.461.368.621,51	25,87%
Serviços de Engenharia	71	47,33%	72	44,72%	179	48,12%	R$ 7.827.383.122,44	60,26%
Serviços de Saúde	188	49,34%	75	37,69%	283	50,54%	R$ 967.291.575,51	50,96%
Total	**1.732**		**2.242**		**7.311**		**R$ 35.609.681.125,87**	

Fonte: Cruzamento eSocial, Caged e Siasg/Comprasnet, ano-base 2025.

*Considerar a nota metodológica 1 na leitura e interpretação dos dados.

Quadro 11 – Impacto da eventual rescisão dos contratos, cujos fornecedores descumprem ou quase cumprem as cotas, por categoria

Fornecedores que não cumprem as cotas + quase cumprem								
Categorias de contratos	**Fornece-dores**	**Fornecedo-res (%)**	**UASG**	**Órgãos (%)**	**Contratos**	**Contratos (%)**	**Valor Total**	**Valor Total (%)**
Cessão	53	50,00%	64	53,33%	79	41,36%	R$ 21.664.009,62	46,99%
Compras	464	55,24%	713	51,04%	3421	27,05%	R$ 6.644.723.239,18	26,31%
Informática (TIC)	72	45,86%	205	42,71%	286	65,50%	R$ 7.277.399.932,86	76,03%
Internacional	2	100,00%	2	100,00%	2	100,00%	R$ 109.617,00	100,00%
Locação Imóveis	10	66,66%	11	68,75%	12	66,67%	R$ 4.155.963,64	18,61%
Mão de Obra	294	70,67%	459	71,27%	756	72,69%	R$ 2.877.964.229,80	64,26%
Obras	28	58,33%	33	67,35%	48	60,76%	R$ 1.859.283.418,68	40,34%
Serviços	1150	62,84%	1973	60,45%	6036	53,84%	R$ 23.348.459.953,64	52,71%
Serviços de Engenharia	91	60,67%	99	61,49%	211	56,72%	R$ 8.289.122.713,58	63,82%
Serviços de Saúde	284	74,54%	150	75,38%	438	78,21%	R$ 1.520.508.618,03	80,11%
Total	**2448**		**3709**		**11289**		**R$ 51.843.391.696,03**	

Fonte: Cruzamento eSocial, Caged e Siasg/Comprasnet, ano-base 2025.

*Considerar a nota metodológica 1 na leitura e interpretação dos dados.

Quadro 12 – Comparativo das hipóteses de rescisão contratual

Categorias de contratos	**H1 Contratos (%)**	**H2 Contratos (%)**	**Variação**	**H1 Valores (%)**	**H2 Valores (%)**	**Variação**	**H1 Valores**	**H2 Valores**
Cessão	18,85%	41,36%	22,51%	16,18%	46,99%	30,81%	R$ 7.459.705,34	R$ 21.664.009,62
Compras	15,51%	27,05%	11,53%	18,04%	26,31%	8,27%	R$ 4.556.759.953,53	R$ 6.644.723.239,18
Informática (TIC)	46,33%	65,50%	53,27%	69,38%	76,03%	6,65%	R$ 6.640.455.330,93	R$ 7.277.399.932,86
Internacional	50,00%	100,00%	50,00%	95,01%	100,00%	4,99%	R$ 104.150,00	R$ 109.617,00
Locação Imóveis	27,78%	66,67%	38,89%	13,77%	18,61%	4,83%	R$ 3.076.088,20	R$ 4.155.963,64
Mão de Obra	58,46%	72,69%	14,23%	51,08%	64,26%	13,19%	R$ 2.287.443.192,05	R$ 2.877.964.229,80

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

Obras	59,49%	60,76%	1,27%	40,32%	40,34%	0,02%	R$ 1.858.339.386,36	R$ 1.859.283.418,68
Serviços	35,23%	53,84%	18,61%	25,87%	52,71%	26,83%	R$ 11.461.368.621,51	R$ 23.348.459.953,64
Serviços de Engenharia	48,12%	56,72%	8,60%	60,26%	63,82%	3,55%	R$ 7.827.383.122,44	R$ 8.289.122.713,58
Serviços de Saúde	50,54%	78,21%	27,68%	50,96%	80,11%	29,15%	R$ 967.291.575,51	R$ 1.520.508.618,03

Fonte: Cruzamento eSocial, Caged e Siasg/Comprasnet, ano-base 2025.

104. As diferenças se manifestam tanto na intensidade, proporção de contratos atingidos, quanto na materialidade financeira, e revelam dois padrões distintos de risco:

i) concentração financeira: categorias em que o valor potencialmente afetado é desproporcionalmente superior à fração de contratos atingidos. O caso mais expressivo é o de informática (TIC): já na hipótese H1, os contratos de empresas que não cumprem a cota representam 46,3% dos instrumentos da categoria, mas concentram 69,4% do valor contratado do segmento, indicando que os contratos de maior vulto se concentram entre as empresas em descumprimento. Comportamento semelhante se observa nos serviços de engenharia, em que 48,1% dos contratos correspondem a 60,3% do valor da categoria. Nesses segmentos, o risco econômico está concentrado em poucos contratos de alto valor, de modo que mesmo um número moderado de rescisões produz impacto financeiro elevado; e

ii) pulverização: categorias em que o impacto se distribui de forma mais homogênea entre muitos contratos. É o caso de serviços e de mão de obra, em que a proporção de contratos afetados e a de valor contratado se mantêm próximas, em serviços, 35,2% dos contratos e 25,9% do valor em H1; em mão de obra, 58,5% dos contratos e 51,1% do valor. Nesses segmentos, a rescisão atingiria grande quantidade de instrumentos simultaneamente, com impacto operacional disperso, ainda que de menor concentração financeira por contrato.

105. A passagem de H1 para H2, isto é, a inclusão das empresas ‘quase cumpre’ afeta as categorias de modo bastante desigual, o que evidencia a relevância prática da definição do critério de aferição.

106. Os maiores acréscimos de contratos atingidos ocorrem em serviços de saúde (de 50,5% para 78,2%) e em serviços (de 35,2% para 53,8%), categorias em que o grupo ‘quase cumpre’ tem presença expressiva. Em serviços, o efeito sobre a materialidade é particularmente acentuado: o valor potencialmente afetado praticamente dobra, de R$ 11,5 bilhões para R$ 23,3 bilhões, um acréscimo superior a R$ 11,8 bilhões. Em serviços de saúde, o valor afetado sobe de R$ 967 milhões para R$ 1,5 bilhão.

107. Em sentido oposto, algumas categorias se mostraram praticamente insensíveis à ampliação do critério. Em obras, a inclusão do ‘quase cumpre’ altera o percentual de contratos afetados em apenas 1,3 ponto percentual e o valor em 0,02, e situação semelhante ocorre nos serviços de engenharia. Nesses segmentos, o universo de empresas próximas ao limite é reduzido, predominando situações claramente enquadradas como cumprimento ou descumprimento.

108. Em conjunto, a simulação demonstra que o impacto de medidas rescisórias varia substancialmente conforme o perfil de cada categoria contratual (concentrado em poucos contratos de alto valor em alguns segmentos, pulverizado em muitos instrumentos em outros) e, sobretudo, que o tratamento conferido às empresas ‘quase cumpre’ é determinante para a extensão desse impacto.

109. A diferença de R$ 16,2 bilhões entre as duas hipóteses se concentra de forma marcante em poucas categorias, com destaque para serviços, o que reforça que a definição do critério de conformidade não é questão meramente formal, mas elemento central da proporcionalidade e da exequibilidade da exigência.

110. Em síntese, a análise dos fornecedores da União revela um quadro distinto do observado no mercado em geral. Embora representem parcela reduzida das empresas contratadas, concentram a maior parte do valor contratado pela Administração e apresentam conformidade superior à do mercado, padrão que se mantém mesmo após excluí-los da base de comparação.

111. Ainda assim, o descumprimento permanece relevante entre eles e a caracterização do gap e do tempo de adequação evidenciou que parcela das empresas em descumprimento mantém esforço consistente de contratação, ao passo que a simulação demonstrou que o tratamento conferido ao grupo ‘quase cumpre’ é determinante para a extensão dos impactos econômicos de eventuais medidas rescisórias. Esses achados, somados aos relativos ao mercado de trabalho em geral, permitem consolidar as conclusões sobre o comportamento das empresas quanto ao cumprimento das cotas, apresentadas a seguir.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

5.3 Conclusões sobre o comportamento do mercado geral versus as empresas contratadas pela Administração Pública Federal

112. As análises desenvolvidas nesta seção permitem extrair conclusões parciais sobre o cumprimento das cotas para PcD em 2025, relevantes para avaliar a aplicação do requisito de habilitação previsto no art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021.

113. A primeira diz respeito à viabilidade fática da exigência. Embora o descumprimento seja majoritário no mercado de trabalho em geral, os fornecedores da Administração Pública Federal apresentaram conformidade superior, padrão que se manteve mesmo após sua exclusão da base comparativa. Existe, portanto, contingente de empresas aptas a atender à exigência, de modo que a sua imposição na fase de habilitação não implica, por si só, inviabilidade de contratação ou restrição desproporcional à competitividade dos certames.

114. A segunda conclusão se refere à natureza do descumprimento. Os dados evidenciaram que a inadimplência é majoritariamente estrutural e não conjuntural: a maior parte das empresas obrigadas permaneceu descumprindo a cota em todos os meses do período, com tendência de agravamento conforme aumenta o porte.

115. A terceira conclusão diz respeito ao desenho do critério de aferição. A norma é binária (cumpre ou não cumpre), mas a aplicação do requisito tem admitido a relativização do descumprimento marginal com base no esforço de contratação.

116. As análises indicaram que essa relativização não é desprovida de respaldo empírico: o grupo ‘quase cumpre’, embora reduzido, é o único em que a oscilação prevalece sobre os comportamentos estáveis, e o preenchimento de vagas destinadas a PcD tende a ocorrer de forma gradual, em horizonte médio de quatro a seis meses.

117. Disso decorre que a aferição fundada em recorte temporal isolado pode não refletir adequadamente o esforço efetivo de regularização, e que um critério estritamente binário tende a equiparar situações materialmente distintas, a da empresa estruturalmente inadimplente e daquela que mantém contratação expressiva de pessoas com deficiência.

118. A quarta conclusão refere-se ao impacto potencial de medidas baseadas no descumprimento. Tomando o exercício de 2025 como parâmetro, a simulação de rescisão dos contratos vigentes revelou efeitos econômicos expressivos e desigualmente distribuídos entre as categorias contratuais e demonstrou que o tratamento conferido ao grupo ‘quase cumpre’ é determinante para a extensão desses efeitos: a inclusão dessas empresas eleva o valor potencialmente afetado de aproximadamente R$ 35,6 bilhões para R$ 51,8 bilhões.

119. A definição do critério de conformidade se revela, assim, não como questão formal, mas como elemento central da proporcionalidade e da exequibilidade da exigência, com consequências diretas sobre a execução contratual.

120. Em conjunto, as conclusões indicam que a exigência do cumprimento das cotas na fase de habilitação é faticamente viável, mas que sua aplicação efetiva depende de como se define e se verifica a conformidade.

121. A constatação de que há mercado apto, de que o descumprimento marginal pode refletir esforço de contratação e de que o critério adotado altera substancialmente os impactos sobre a Administração desloca a questão central deste levantamento: do mérito da exigência para os meios de sua verificação.

122. É esse o objeto da seção seguinte, que examina os padrões probatórios empregados pelos gestores na fase de habilitação, a confiabilidade das informações utilizadas e os riscos decorrentes da forma atual de aplicação do requisito.

6. VERIFICAÇÃO DAS COTAS DURANTE O PROCESSO LICITATÓRIO

123. Conforme exposto, a Lei 14.133/2021 não estabelece documento específico para a comprovação do cumprimento da reserva legal de que trata o art. 93 da Lei 8.213/1991, limitando-se a exigir, na fase de habilitação, a declaração do licitante de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social (art. 63, inciso IV). Logo, não define como a verificação da veracidade da declaração deve ser feita.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

124. Diante disso, este subtópico tem por objetivo identificar, a partir de respostas coletadas via survey encaminhado a 242 órgãos[6] e que contou com a resposta de 876 agentes de contratação e integrantes de equipes de licitação (peça 858), quais elementos probatórios os gestores têm efetivamente adotado para aferir o cumprimento do requisito nos casos em que é suscitada dúvidas quanto à veracidade da declaração apresentada pelas empresas licitantes, bem como os procedimentos por eles empregados nessa verificação.

125. Para tanto, foram utilizadas duas fontes principais de evidência: as respostas ao questionário aplicado aos agentes de contratação e integrantes de equipes de licitação, que retratam a prática administrativa corrente, e a análise das representações apreciadas por este Tribunal no período examinado, que revelam os documentos efetivamente submetidos à apreciação dos gestores e a este Tribunal nas controvérsias concretas.

6.1 A prática declarada pelos agentes de contratação

126. Conforme já mencionado, o questionário aplicado obteve 876 respostas de agentes atuantes em órgãos e entidades da Administração Pública Federal, com perfil predominantemente experiente: 37,3% declararam atuar há mais de dez anos em pregões ou equipes de licitação e 22,6% entre seis e dez anos. Quanto ao volume de certames conduzidos, 59,7% dos respondentes informaram conduzir ou integrar equipes que realizam até dez licitações por ano.

127. No que se refere à realização de diligências para verificar a veracidade da declaração de cumprimento das cotas, as respostas indicam que essa não é uma prática rotineira. Do total de respondentes, 58,7% informaram nunca ter realizado diligências com essa finalidade; 29,9% declararam fazê-lo apenas quando há questionamento específico sobre a veracidade da declaração; e apenas 11,4% afirmaram realizar diligências com frequência. O dado sugere que, na maioria dos casos, a declaração apresentada pelo licitante tem sido aceita sem verificação documental adicional, em consonância com a presunção relativa de veracidade que a ela se atribui.

128. Quando a diligência é realizada, os documentos e fontes mais utilizados pelas equipes para verificar o cumprimento das cotas são, em ordem de frequência:

i) certidão emitida pelo site do Ministério do Trabalho e Emprego;

ii) declaração complementar da própria empresa;

iii) consulta ao eSocial;

iv) folha de pagamento ou relação de empregados; e

v) comprovação de esforço da empresa em contratar pessoas com deficiência, considerados os diferentes meios de demonstração desse esforço.

129. De acordo com os dados coletados, a certidão emitida pelo MTE figura como o principal elemento probatório quando há verificação, seguida de perto pela declaração complementar da empresa.

130. As respostas também indicam que a inabilitação de licitantes com fundamento no descumprimento das cotas é evento pouco frequente na experiência dos respondentes: apenas 5% informaram já ter inabilitado licitante por esse motivo. Entre os que inabilitaram, a principal base para a decisão foi a certidão do MTE indicando descumprimento (63,3%).

131. Também cabe destacar que 257 respondentes relataram situações em que, mesmo diante de indício de descumprimento, optaram por não inabilitar o licitante. As justificativas mais citadas para essa decisão foram:

i) ausência de orientação clara sobre como proceder (13,6%);

ii) demonstração de esforço de contratação pela empresa (12,4%); e

iii) constatação de que a certidão estava desatualizada e a empresa comprovou regularidade posterior (8,4%).

132. Quanto ao questionamento da aplicação do requisito em processo licitatório, 16% dos respondentes informaram já ter recebido representação com esse objetivo.

---

[6] Peças 29-57, 60,61, 64-67, 69, 71-73, 78, 82,83, 86-89, 91-93, 98,99, 103, 105, 108, 111, 117, 119, 126, 127, 129, 132,133, 135 a 138, 140,141, 144, 146,147,150,152,154,157,158,160-166, 171-173, 176, 178-180, 182, 187-189, 191-193, 195-197,203, 205,207-209, 212-217, 219-221, 223-226, 228-231, 233-236, 238-242, 244, 245, 247-250, 252-259, 261, 265-269, 272, 277-280, 282-286, 290, 291, 293,295, 296, 299, 302-304, 306,310-315, 317, 319, 320, 322, 323, 325-329, 331-341, 345-347, 350-354, e 356-381.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

133. A maioria dos respondentes (44,4%) informou que o órgão ao qual estão vinculados não possui orientação formal interna sobre o requisito, enquanto 36,1% afirmaram que os casos são examinados e decididos individualmente.

134. A maioria dos respondentes (77,9%) nunca consultou à Advocacia-Geral da União, o que é compatível com a quantidade reduzida de respondentes que enfrentaram a questão nos processos licitatórios conduzidos.

135. Quanto à percepção sobre a exigência das cotas na fase de habilitação, 51,5% consideraram-na adequada, mas de difícil operacionalização.

136. Os respondentes também foram questionados quanto às dificuldades na aplicação:

i) 55,9% indicaram a falta de clareza sobre quais documentos aceitar como comprovação do cumprimento da obrigação;

ii) 46,1% indicaram a ausência de orientação normativa clara;

iii) 22,7% indicaram o risco de questionamento da decisão tomada; e

iv) 21,3% indicaram certidões desatualizadas ou pouco confiáveis.

137. Por fim, o questionário também contemplou campo para que os respondentes fizessem as contribuições que julgassem pertinentes. Foram 356 manifestações, que qualificaram e reforçaram os padrões identificados nas questões fechadas.

138. A manifestação mais recorrente foi quanto à ausência de orientação normativa clara e padronizada sobre como aferir o cumprimento do requisito. Os respondentes relataram não saber, com segurança, quais documentos exigir, em que situações realizar diligência e com base em que critérios habilitar ou inabilitar um licitante, demandando reiteradamente a edição de instrução normativa, manual operacional, nota técnica ou checklist por parte dos órgãos centrais (notadamente Seges/MGI e AGU) ou deste Tribunal.

139. Essa percepção é convergente com a justificativa mais citada, no questionário fechado, para a não inabilitação de licitantes em situação de indício de descumprimento, qual seja, a ausência de orientação clara sobre como proceder.

140. As respostas também confirmam a centralidade da declaração do próprio licitante como principal e, em muitos casos, único elemento probatório. Cerca de 73 manifestações se referiram à autodeclaração, descrevendo um fluxo no qual o licitante assinala campo próprio no sistema Compras.gov.br ao cadastrar a proposta e a Administração a aceita com fundamento na presunção de boa-fé e de veracidade, limitando-se a conferir a existência da declaração e realizando verificação documental apenas diante de recurso, denúncia ou indício concreto de irregularidade.

141. A certidão emitida pelo MTE foi o segundo documento mais mencionado nas respostas abertas (47 manifestações), ora apontada como meio de prova adequado, ora tida como insuficiente ou inconclusiva, sob o argumento de que reflete exclusivamente os dados do eSocial, sem validação prévia pela SIT.

142. Parcela das manifestações também fez referência expressa às minutas padronizadas e a pareceres da Advocacia-Geral da União (49 manifestações). Diversos respondentes registraram que os modelos de edital e termo de referência da AGU não preveem, de forma específica, a exigência de comprovação documental do cumprimento das cotas, limitando-se à declaração do licitante.

143. Neste sentido, foram citados nominalmente o Parecer 118/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU, no sentido de ser desprovida de legalidade a exigência de certidão do MTE para fins de habilitação, bastando a declaração do licitante; bem como os Pareceres 571/2024/CGSEM/SCGP/CGU/AGU e 60/2024/DECOR/CGU/AGU.

144. Também foram citados acórdãos deste Tribunal (entre os quais os Acórdãos 523/2025 (rel. Ministro Jorge Oliveira), 1.930/2025 (rel. Ministro Jorge Oliveira), 2.209/2025 (rel. Ministro Benjamin Zymler) e 2.520/2025 (rel. Ministro Walton Alencar), todos do Plenário), invocados tanto para fundamentar a admissão da demonstração de esforço de contratação quanto como fonte de insegurança, ao introduzir, na percepção dos respondentes, juízo de natureza subjetiva em requisito que reputavam objetivo.

145. A realização de diligência foi tratada em 42 manifestações, em geral para registrar que se trata de medida excepcional e cercada de insegurança, sobretudo quanto ao risco de incorrer em excesso de formalismo ou de extrapolar a competência do agente de contratação na fase de habilitação. Associadas a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

esse ponto, 29 manifestações mencionaram expressamente a insegurança jurídica vivenciada pelos agentes e doze apontaram a desatualização das certidões disponíveis como obstáculo prático à decisão.

146. Recorrente, ainda, foi a demanda por integração entre sistemas (eSocial, Sicaf e Compras.gov.br), de modo a permitir consulta automática à regularidade da empresa, em moldes análogos aos da regularidade fiscal, do FGTS e trabalhista (32 manifestações), e por capacitação específica das equipes de licitação e de fiscalização (33 manifestações).

147. Alguns respondentes sustentaram que a verificação material do cumprimento das cotas seria própria da fase de execução contratual, a cargo do fiscal e do gestor do contrato (art. 116 da Lei 14.133/2021), e não da fase de habilitação, na qual bastaria a declaração. Subjacente a parte dessas respostas está a distinção entre a *reserva* de cargos, que o licitante declararia cumprir na habilitação, e o efetivo *preenchimento* das vagas, aferível ao longo do contrato.

148. Outras manifestações destacaram a dificuldade de aferição do esforço de contratação alegado pelas empresas (quinze manifestações), a escassez de profissionais com deficiência disponíveis em determinados segmentos, como obras, engenharia e serviços braçais (sete manifestações), e o risco de restrição indevida à competitividade dos certames (quatorze manifestações), sobretudo em contratos de pequeno porte e em unidades localizadas no interior.

149. Cabe, por fim, destacar manifestações nas quais o agente de contratação afirmou que i) a obrigação não alcançaria os certames conduzidos pelo órgão ao qual estava vinculado por ser aplicável apenas a empresas com cem ou mais funcionários 'por contrato', ii) que contratos com poucos postos 'dispensam a aplicação da cota', e que iii) a exigência é inaplicável por licitar predominantemente serviços com reduzido número de terceirizados.

150. Tal entendimento desconsidera que a reserva prevista no art. 93 da Lei 8.213/1991 é calculada sobre a totalidade dos empregados da empresa licitante e independe do número de postos do contrato, do objeto licitado ou da condição de a Administração ser ou não cliente daquela empresa.

151. Uma prestadora de serviços com mais de cem empregados está sujeita à cota ainda que o contrato em disputa preveja um único posto de trabalho; inversamente, o porte do contrato não cria nem afasta, por si só, a obrigação, que se afere no quadro funcional da empresa.

152. A confusão entre o quadro próprio da empresa e o dimensionamento do contrato faz com que o agente deixe de exigir e de verificar o requisito por supô-lo inaplicável, o que configura, em si, risco decisório relevante. Some-se a esse núcleo um conjunto de manifestações que, embora não afirmem o equívoco, evidenciam a mesma incerteza, a exemplo de respondente que indaga, expressamente, se a cota deve ser apurada pelo 'número total de funcionários da empresa ou pelo número de postos que serão contratados'.

6.2 Os elementos probatórios examinados nas representações apreciadas pelo TCU

153. A análise das representações relativas à aplicação do art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021, apreciadas por este Tribunal, confirma e detalha o quadro retratado pelo questionário, evidenciando a diversidade de documentos submetidos pelos licitantes para demonstrar o cumprimento da cota e os distintos procedimentos adotados pelos órgãos contratantes na verificação do requisito.

154. Neste sentido, a certidão emitida pelo MTE apareceu como elemento probatório central em parte relevante dos casos. No âmbito do Pregão 90014/2024 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a certidão que informava percentual de cumprimento inferior ao exigido foi o documento que embasou a controvérsia sobre a habilitação (Acórdão 2.204/2025-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Antônio Anastasia). No Pregão 90008/2024 da Fundação Universidade Federal do Maranhão (UFMA), a certidão do MTE foi complementada por diligência dirigida ao próprio Ministério, da qual resultou a emissão de nova certidão (Acórdão 2.078/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Marcos Bemquerer), exemplo em que o procedimento de verificação foi além da mera consulta documental.

155. Os dados do eSocial, fonte primária da própria certidão, também foram apresentados de forma autônoma como meio de prova. No Pregão 90014/2024 da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), o licitante valeu-se de dados do eSocial que demonstravam o cumprimento da cota, conjugados com a comprovação de esforço de contratação (Acórdão 523/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Jorge Oliveira).

156. Diversos casos envolveram a apresentação de documentos destinados a demonstrar o esforço da empresa em contratar pessoas com deficiência, tais como a publicação de vagas em jornais, redes sociais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

e plataformas pagas, a celebração de parcerias com instituições públicas e privadas e a contratação de empresa especializada em recrutamento. Esses elementos foram apresentados, entre outros, no Pregão eletrônico 426/2023 do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), no Pregão 90014/2024 da Anatel e no Pregão Eletrônico 90034/2025 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1).

157. Identificou-se, ainda, o recurso a outros elementos probatórios de natureza diversa. No Pregão eletrônico 426/2023 do DNIT, o licitante apresentou decisão judicial liminar, obtida em ação declaratória trabalhista, posteriormente revogada (Acórdão 7.989/2024-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Antônio Anastasia). No Pregão 90004/2025 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), foram apresentados relação de empregados, laudos, atestados de saúde ocupacional (ASO) e certidões anteriores que demonstravam regularidade histórica da empresa (Acórdão 2.209/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler).

158. Quanto ao procedimento adotado na verificação do requisito, a análise das representações revela padrões distintos entre os órgãos contratantes. Em alguns casos, a comissão de licitação considerou exclusivamente a situação da empresa na data da abertura da sessão, sem ponderar a regularidade histórica ou eventual situação superveniente, como ocorreu no Pregão 90004/2025 do TSE.

159. Em outros, constatou-se a ausência de diligência destinada a apurar a efetiva situação do licitante, a exemplo da Concorrência Eletrônica Internacional 90002/2024 do TRF1, em que não foi realizada diligência para averiguar o alegado descumprimento (Acórdão 2.839/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Jhonatan Jesus). Em sentido diverso, no Pregão 90008/2024 da UFMA, o órgão promoveu diligência junto ao MTE antes de decidir, conforme já relatado.

6.3 Pareceres da AGU

160. Além da prática declarada pelos agentes de contratação e das controvérsias submetidas a este Tribunal, a aplicação do art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021 foi objeto de sucessivas manifestações da Advocacia-Geral da União (AGU).

161. O exame desses pareceres é relevante porque indica que o próprio órgão de consultoria jurídica do Poder Executivo Federal vivenciou, no período analisado, divergência interna e alteração de entendimento quanto ao alcance do requisito, circunstância que repercute diretamente sobre a segurança jurídica dos gestores e sobre os riscos decisórios mapeados neste levantamento.

162. O primeiro posicionamento relevante consta do Parecer 118/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU, de 11/4/2024, exarado a partir de consulta sobre recurso interposto contra a habilitação de licitante em pregão eletrônico, no qual se questionava a veracidade da declaração de cumprimento das cotas. O parecer fixou três premissas interpretativas, que se atendidas, legitimariam a declaração do licitante:

a) a empresa deve destinar o percentual de cargos previsto no art. 93 da Lei 8.213/1991 a pessoas com deficiência e reabilitados;

b) a eventual não ocupação desses cargos deve decorrer exclusivamente de razões alheias à vontade da empresa; e

c) a empresa deve estar efetivamente empreendendo esforços para preencher o percentual legal.

163. O parecer também considerou ser desprovida de legalidade a exigência, pela Administração, de certidão emitida pelo MTE para fins de habilitação, por entender suficiente a declaração prevista no art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021. Para sustentar a relativização do descumprimento, amparou-se na jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (TST), segundo a qual, comprovado o esforço efetivo da empresa em preencher as vagas, não lhe é imputável responsabilidade pelo insucesso na contratação. No caso concreto, concluiu que a declaração prestada não era falsa, afastando a infração do art. 155, inciso VIII, da mesma lei.

164. Essa orientação, todavia, não era pacífica no âmbito da própria AGU, que também tinha entendimento divergente, de natureza mais restritiva, no sentido de que os requisitos do art. 63, inciso IV, são objetivos, não cabendo ao agente de contratação juízo sobre os limites de seu atendimento, devendo prevalecer a informação constante da certidão emitida pela fiscalização trabalhista, dotada de fé pública, cuja eventual incorreção deveria ser previamente sanada pela própria empresa junto ao órgão competente.

165. Essa divergência foi submetida ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (DECOR/CGU/AGU) para uniformização, resultando no Parecer 60/2024/DECOR/CGU/AGU, de 8/10/2024, que representou inflexão no entendimento da AGU. O parecer, embora reconhecesse que na fase de habilitação somente se pode exigir a declaração do licitante, assentou que essa declaração possui

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

presunção de veracidade meramente relativa (*juris tantum*), de modo que, havendo certidão ou auto de infração da fiscalização trabalhista que infirme seu conteúdo, prevalece o documento oficial.

166. O parecer uniformizador se fundamentou na vedação constitucional de recusa de fé a documentos públicos (art. 19, inciso II, da Constituição Federal) e no dever correlato imposto ao servidor (art. 117, inciso III, da Lei 8.112/1990), concluindo que o licitante autuado pela fiscalização trabalhista deve providenciar a anulação ou a suspensão do auto para poder prosseguir no certame ou na execução contratual.

167. Importante destacar que esse entendimento incorporou as posições da SIT do MTE e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para as quais o critério legal é objetivo e a flexibilização da exigência geraria concorrência desleal frente às empresas que cumprem a obrigação, além de esvaziar a política pública.

168. Cabe registrar que a posição da SIT/MTE, colhida no curso da uniformização, qualificou como frequentemente injustificadas as escusas das empresas, asseverando que estas costumam se limitar a ofertar vagas sem adotar medidas efetivas de contratação, e destacando que a fiscalização trabalhista já concede prazos de adaptação de até quatro meses, prorrogáveis por meio de termo de compromisso, antes da lavratura do auto de infração. Esse dado dialoga com o tempo médio de preenchimento de vagas identificado nas análises quantitativas deste levantamento (item 5.3), situado entre quatro e seis meses.

169. A consequência prática da mudança de entendimento foi enfrentada no Parecer 27/2025/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, de 17/1/2025, que examinou caso concreto em que pregão para contratação de serviços de vigilância já havia sido homologado sob a orientação anterior, mais flexível, com habilitação de empresa cuja certidão indicava cumprimento inferior ao percentual legal. No entanto, com o entendimento uniformizado pelo Parecer 60/2024, a consulta indagou se a nova orientação alcançaria retroativamente o certame concluído.

170. O parecer 27/2025/CONJUR-MJSP/CGU/AGU concluiu pela aplicação imediata do novo entendimento, afastando a vedação de retroatividade de nova interpretação (art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/1999).

171. Para tanto, sustentou que a homologação e a adjudicação não constituem 'situação plenamente constituída' na acepção do art. 5º do Decreto 9.830/2019, por serem atos preparatórios à celebração do contrato, e que o entendimento anterior não configurava 'orientação geral' apta a induzir boa-fé, já que fora firmado quando a divergência interna ainda estava em processamento. Recomendou, em consequência, a anulação da habilitação da empresa vencedora e dos atos subsequentes, com retorno à fase de habilitação.

172. O exame conjunto dos opinativos evidencia que a orientação jurídica federal sobre o requisito transitou, em menos de um ano, de uma leitura que admitia a relativização do descumprimento mediante demonstração de esforço de contratação para outra que faz prevalecer a certidão da fiscalização trabalhista e trata o critério como objetivo, com aplicação inclusive retroativa a certames já homologados.

173. A inflexão promovida pela AGU é coerente com a natureza e a função de um órgão de consultoria jurídica, ao qual cabe assegurar a legalidade dos atos administrativos e a observância de princípios como a isonomia e a vinculação ao instrumento convocatório. Sob essa perspectiva estritamente jurídica, a prevalência da certidão dotada de fé pública sobre a declaração de presunção relativa é solução tecnicamente consistente, especialmente diante da vedação constitucional de recusa de fé a documentos públicos. O exame desenvolvido neste levantamento não infirma essa construção no plano da legalidade, mas agrega elementos empíricos e operacionais que podem ser relevantes para a compreensão das consequências associadas à adoção de critério estritamente objetivo e binário.

174. Nesse contexto, merece consideração a natureza dos documentos envolvidos. O Parecer 60/2024 fundamenta a prevalência do documento oriundo da fiscalização trabalhista sobre a declaração do licitante na vedação constitucional de recusa de fé a documentos públicos (art. 19, inciso II, da Constituição Federal). Essa premissa se mostra plenamente aplicável quando se trata do auto de infração lavrado por Auditor-Fiscal do Trabalho, após procedimento de apuração. No caso da certidão de regularidade emitida pelo sistema eletrônico do MTE, contudo, a dinâmica de formação do documento apresenta características próprias que podem influenciar a avaliação de sua força probatória.

175. Como exposto na Seção 4 deste relatório, a certidão de cumprimento da reserva legal tem por base, nos termos do art. 34 da Portaria Consolidada MTE 1/2025, **exclusivamente as informações prestadas**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

pelo próprio empregador ao eSocial, sem validação prévia pela SIT (peça 863). Trata-se, portanto, de documento construído a partir de informações autodeclaratórias processadas pelo sistema, distinguindo-se, sob esse aspecto, do auto de infração decorrente de atividade fiscalizatória. A consideração dessa diferença de natureza pode ser relevante para a análise da confiabilidade das informações subjacentes a cada instrumento.

176. Essa distinção assume particular importância diante de informação prestada pelo próprio MTE no curso deste Levantamento. Conforme registrado no documento Diretrizes para ajustes no planejamento da inspeção do trabalho — PAIT 2025-2027 (peça 25, p. 94), desde a entrada em vigor da exigência de cumprimento das cotas como condição de participação em licitações, diversos empregadores passaram a fraudar as informações declaradas no eSocial, o que potencialmente distorce os dados analisados e eleva o desafio de identificar as empresas infratoras. O relato indica que a própria exigência licitatória pode ter introduzido incentivos adicionais à manipulação da base de dados que serve de suporte à emissão da certidão.

177. Tem-se, assim, circunstância que merece atenção: o documento utilizado para evidenciar a regularidade da empresa é construído a partir de informações autodeclaradas que, segundo o próprio órgão responsável por sua emissão, vêm sendo objeto de tentativas de fraude. A previsão regulamentar de sanção e de cancelamento da certidão em caso de informação falsa (item 4.3 deste relatório) reduz esse risco, mas não elimina a possibilidade de que sua detecção ocorra em momento posterior à habilitação. Em consequência, podem coexistir situações em que a certidão favorável reflita informações posteriormente consideradas inconsistentes, bem como situações em que empresas em processo efetivo de adequação sejam retratadas como em descumprimento.

178. Feita essa ressalva quanto à confiabilidade do documento probatório, remanesce o contraponto de mérito quanto ao critério de aferição. As análises da Seção 5 demonstraram que o critério binário, limitado à distinção entre ‘cumpre’ e ‘não cumpre, pode conduzir a tratamento uniforme de situações materialmente distintas, alcançando tanto empresas estruturalmente inadimplentes quanto aquelas que mantêm percentuais de preenchimento superiores a 80% das cotas e evidenciam trajetória consistente de aproximação ao percentual legal. Os dados indicaram, ainda, que a conformidade não é necessariamente estável ao longo do ano e que o preenchimento das vagas tende a ocorrer de forma gradual, em horizonte médio de quatro a seis meses.

179. Esse horizonte coincide com o prazo de adaptação que a própria fiscalização trabalhista concede às empresas antes da lavratura do auto de infração. Conforme relatado pela SIT/MTE no curso da uniformização que originou o Parecer 60/2024, a fiscalização concede às empresas prazo de até quatro meses para adaptação aos termos do art. 93 da Lei 8.213/1991 e admite, ainda, a celebração de termo de compromisso que pode estender esse prazo de regularização para até dois anos, lavrando-se o auto de infração somente após esgotado tal procedimento.

180. Os elementos examinados indicam a existência de racionalidades distintas entre os instrumentos utilizados no âmbito da fiscalização trabalhista e aqueles empregados para fins de habilitação em licitações. Enquanto a atuação fiscalizatória admite mecanismos de adaptação progressiva e regularização antes da caracterização da infração, a aplicação do requisito previsto no art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021 utiliza a situação refletida na certidão como referência para a aferição da regularidade do licitante em momento determinado do certame, podendo resultar em sua inabilitação.

181. Em outros termos, uma empresa que, perante a fiscalização trabalhista, encontra-se dentro de prazo legítimo de regularização e que, por isso, não foi penalizada, pode, com base na certidão que reflete essa situação transitória, ser inabilitada em processo licitatório.

182. Verifica-se, assim, que a dinâmica observada na esfera trabalhista, marcada pela possibilidade de adaptação gradual, não necessariamente coincide com os efeitos decorrentes da aplicação do requisito de habilitação, circunstância cuja relevância é reforçada pelo fato de que os prazos usualmente concedidos pela fiscalização se mostram compatíveis com o horizonte de quatro a seis meses identificado neste levantamento para o preenchimento efetivo das vagas.

183. A relevância prática dessas questões se torna mais evidente quando contrastada com o impacto financeiro estimado na Seção 5. Em razão da natureza binária do requisito legal, empresas sem qualquer trabalhador cotista e empresas classificadas neste levantamento como ‘quase cumpre’ são igualmente enquadradas como em descumprimento. Na hipótese mais restritiva (H2), essa classificação alcançaria aproximadamente R$ 51,8 bilhões em contratos e 41,9% dos instrumentos analisados, ante R$ 35,6

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

bilhões e 27,2% na hipótese que preserva as empresas próximas ao limite (H1). A diferença, superior a R$ 16 bilhões, distribui-se de forma heterogênea entre categorias contratuais, com maior incidência em segmentos como serviços, serviços de saúde e tecnologia da informação.

184. Também merece registro que o Parecer 27/2025/CONJUR-MJSP reconheceu a possibilidade de aplicação imediata do entendimento uniformizado pelo Parecer 60/2024 a certames já homologados. Considerando a materialidade econômica envolvida e as características do sistema de emissão das certidões descritas anteriormente, essa circunstância projeta os potenciais efeitos da controvérsia para além da fase de habilitação, alcançando contratos em execução e ampliando a relevância dos riscos associados a eventuais medidas de anulação ou rescisão contratual, especialmente em segmentos relacionados à prestação de serviços essenciais.

185. Os elementos examinados neste Levantamento não afastam a correção jurídica da orientação firmada pela AGU nem se destinam a reavaliar os fundamentos que a sustentam. As evidências reunidas, contudo, indicam que a definição dos parâmetros de aferição do requisito possui repercussões que transcendem o plano estritamente jurídico, envolvendo aspectos relacionados às características dos instrumentos probatórios disponíveis, à dinâmica observada no preenchimento das vagas, à materialidade econômica envolvida e aos potenciais efeitos sobre contratos em execução. Tais aspectos constituem elementos relevantes para a compreensão dos riscos associados à implementação do requisito.

186. Neste sentido, em reunião realizada com a representante da AGU, esclareceu-se que os diferentes entendimentos identificados acerca da comprovação do cumprimento da cota para pessoas com deficiência decorreram de manifestações produzidas por unidades distintas da instituição, em processos específicos, sem que necessariamente houvesse, à época, conhecimento recíproco das orientações adotadas, em função da divisão de competências e atribuições considerando a divisão entre administração pública direta e indireta. A própria AGU ressaltou que identificou a existência de manifestações relacionadas à matéria e informou ter solicitado o encaminhamento dos respectivos processos para avaliação conjunta da matéria.

187. Segundo informado, em questões de natureza transversal, a construção de entendimento uniformizado demanda a participação das diferentes unidades jurídicas e áreas técnicas envolvidas, inclusive para evitar a adoção de orientação de difícil operacionalização ou incompatível com manifestações produzidas por outras unidades. Nesse contexto, a matéria encontra-se em avaliação interna, com vistas à análise conjunta dos diferentes entendimentos e dos aspectos jurídicos e operacionais relacionados à aplicação do requisito.

188. Na oportunidade, a AGU solicitou vista dos autos (peças 883, 888 e 890). O pedido não foi atendido naquele momento, tendo em vista que o presente processo se encontrava em fase de instrução, por se tratar de Relatório de Levantamento ainda em execução. Nesse estágio, a disponibilização imediata das peças processuais poderia comprometer atividades de inteligência do Tribunal ou trabalhos de investigação em andamento, razão pela qual se manteve temporariamente a restrição de acesso aos autos. Ressalta-se que, com a prolação do acórdão que apreciar o presente Levantamento, o processo passará a ter caráter público, possibilitando aos interessados acesso às respectivas peças.

6.4 Conclusão

189. As três fontes de evidência examinadas nesta seção convergem para um mesmo diagnóstico: a aferição do cumprimento das cotas para pessoas com deficiência na fase de habilitação carece de parâmetro probatório e procedimental estável. A obrigação estende-se, ainda, à fase de execução contratual, nos termos do art. 116 da Lei 14.133/2021, dimensão cujo monitoramento é tratado na seção de informações adicionais deste relatório.

190. A origem dessa fragilidade está na própria conformação legal do requisito. A Lei 14.133/2021 exige do licitante a declaração de que cumpre a reserva de cargos (art. 63, inciso IV), mas não define documento, momento ou procedimento para a verificação de sua veracidade. Diante desse vazio normativo, consolidaram-se práticas heterogêneas, nas quais a declaração é, em regra, aceita com fundamento em sua presunção relativa de veracidade, e a diligência destinada a confirmá-la constitui medida excepcional.

191. As respostas dos agentes de contratação evidenciaram que a maioria nunca realiza diligências, que a inabilitação por descumprimento é evento raro e que, mesmo diante de indício de irregularidade, a decisão de não inabilitar se apoia reiteradamente na ausência de orientação clara sobre como proceder.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

192. A análise das representações no TCU confirmou esse quadro, revelando diversidade tanto dos documentos submetidos pelos licitantes (certidão do MTE, dados do eSocial, declarações complementares e elementos de demonstração de esforço de contratação) quanto dos procedimentos adotados pelos órgãos, que ora se limitam à situação registrada na data da sessão, ora promovem diligências complementares, ora deixam de verificar o requisito.

193. A esse quadro de heterogeneidade soma-se a instabilidade da própria orientação jurídica de referência. No período analisado, a AGU transitou de entendimento que admitia a relativização do descumprimento, mediante demonstração de esforço de contratação, para outro que faz prevalecer a certidão e trata o critério como objetivo, entendimento cuja aplicação foi posteriormente estendida a certames já homologados.

194. Conforme exposto, a certidão que passou a assumir papel central na orientação uniformizada é construída a partir das informações prestadas pelo próprio empregador ao eSocial, sem validação prévia da fiscalização trabalhista. O próprio MTE relatou, no curso deste levantamento, a ocorrência de fraudes nessas declarações, circunstância que evidencia desafios adicionais para a utilização desse instrumento como referência para a aferição da regularidade e reforça a percepção de insegurança relatada pelos gestores.

195. Achado de natureza distinta, mas igualmente relevante, refere-se à compreensão equivocada do próprio alcance da obrigação. Parcela dos agentes de contratação manifestou entendimento de que a cota incidiria sobre o número de postos do contrato licitado, e não sobre o quadro total de empregados da empresa, supondo-a inaplicável a certames com poucos postos de trabalho ou a objetos com reduzido número de terceirizados.

196. Tal equívoco desconsidera que a reserva prevista no art. 93 da Lei 8.213/1991 é calculada sobre a totalidade dos empregados da empresa licitante, independentemente do porte do contrato ou do objeto licitado, e faz com que o requisito deixe de ser exigido e verificado por suposição de inaplicabilidade, configurando risco decisório autônomo, anterior mesmo à discussão sobre quais documentos exigir.

197. Em conjunto, os elementos reunidos nesta seção indicam que a insegurança na aplicação do requisito opera em dois planos complementares: o de como verificar o cumprimento, diante da ausência de parâmetro probatório e procedimental padronizado; e o de se o requisito incide, diante da compreensão imprecisa da regra de cálculo.

7. RISCOS

198. Esta seção consolida os principais riscos decisórios e sancionatórios associados à aplicação do requisito de habilitação relativo ao cumprimento das cotas para pessoas com deficiência, identificados a partir das evidências reunidas ao longo deste levantamento.

7.1 Baixa confiabilidade e vulnerabilidade a fraude dos elementos probatórios

199. O primeiro risco se refere à fragilidade do principal documento utilizado para aferir o cumprimento das cotas. Conforme exposto nas Seções 4 e 6, a certidão de regularidade emitida pelo MTE tem por base exclusivamente as informações prestadas pelo próprio empregador ao eSocial, sem validação prévia pela SIT. Assim, o documento que os gestores tratam como principal elemento de prova reproduz, no essencial, dados autodeclarados pela empresa interessada e essa característica torna o requisito vulnerável a manipulação na fase de habilitação.

200. Conforme já exposto, o próprio MTE registrou que, após a entrada em vigor da exigência das cotas como condição de participação em licitações, diversos empregadores passaram a fraudar as informações declaradas no eSocial (peça 25, p. 94).

201. A previsão regulamentar de sanção e de cancelamento da certidão em caso de informação falsa não neutraliza o risco na fase de habilitação, pois a detecção da fraude é necessariamente posterior, quando o certame já produziu efeitos. Configura-se, assim, risco de que a certidão favorável ateste regularidade inexistente, habilitando empresa que, de fato, não cumpre a reserva legal.

7.2 Insegurança jurídica e erro na compreensão da regra de cálculo

202. O segundo risco é de natureza decisória e decorre da evolução da orientação aplicável e da compreensão imprecisa da própria obrigação. Como demonstrado na Seção 6, a orientação consultiva da AGU transitou, em menos de um ano, de entendimento que admitia a relativização do descumprimento mediante demonstração de esforço de contratação para outro que faz prevalecer a certidão e tratar o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

critério como objetivo, entendimento cuja aplicação foi posteriormente estendida a certames já homologados. Essa alteração interpretativa, somada à percepção de insegurança reiteradamente manifestada pelos agentes de contratação, reduz a previsibilidade das decisões e amplia o risco de adoção de procedimentos que venham a ser posteriormente revistos ou questionados.

203. A esse quadro se soma risco decisório autônomo relacionado à compreensão imprecisa do alcance da obrigação. Parcela dos agentes de contratação manifestou entendimento de que a cota incidiria sobre o número de postos vinculados ao contrato licitado, e não sobre o quadro total de empregados da empresa. Em consequência, o requisito é por vezes considerado inaplicável a certames com poucos postos de trabalho ou a objetos que envolvem reduzido número de terceirizados. Tal interpretação não considera que a reserva prevista no art. 93 da Lei 8.213/1991 é calculada sobre a totalidade dos empregados da empresa licitante, independentemente do porte do contrato ou do objeto licitado. Como resultado, o requisito pode deixar de ser exigido por presunção de inaplicabilidade, comprometendo a consecução da finalidade subjacente à exigência legal.

7.3 Subjetividade e ausência de parâmetros no julgamento do esforço de contratação

204. O terceiro risco reside na tensão entre a regra legal e sua aplicação prática. A legislação adota critério estritamente binário, distinguindo apenas entre cumprir e não cumprir a cota, sem prever tolerância para déficits parciais. Para não inviabilizar a participação de empresas em processo de adequação, a prática administrativa e parte da jurisprudência passaram a admitir a demonstração de esforço de contratação como elemento apto a relativizar o descumprimento.

205. Ocorre que não há, atualmente, balizas objetivas que orientem esse juízo. Conforme evidenciado nas Seções 5 e 6, a ausência de parâmetros para aferir o que constitui esforço suficiente gera risco de decisões arbitrárias e desiguais, equiparando indevidamente empresas estruturalmente inadimplentes e que não possuem qualquer trabalhador cotista a empresas que mantêm percentuais de preenchimento superiores a 80% da cota e evidenciam esforço consistente de contratação. A mesma situação fática pode, assim, conduzir a decisões opostas conforme o órgão e o agente responsáveis, comprometendo a isonomia entre licitantes.

7.4 Inabilitação indevida decorrente de avaliação estática da situação da empresa

206. O quarto risco, de natureza sancionatória, decorre da aferição do cumprimento das cotas com base em recorte temporal isolado. As análises da Seção 5 demonstraram que o preenchimento de vagas destinadas a pessoas com deficiência tende a ocorrer de forma gradual, em horizonte médio de quatro a seis meses, e que a conformidade não é necessariamente estável ao longo do ano, sobretudo entre as empresas próximas ao limite regulatório, classificadas como ‘quase cumpre’, cujo comportamento se mostrou predominantemente oscilante.

207. Nesse contexto, a exigência de certidão referente a uma data específica equivale a uma fotografia temporal isolada, que pode flagrar a empresa em momento de oscilação natural de seu quadro e conduzir à inabilitação de licitante que se encontra em processo legítimo de adequação. O risco é agravado pela assimetria já apontada: o tempo de adaptação que a própria fiscalização trabalhista concede às empresas, antes da lavratura do auto de infração, é compatível com o horizonte de regularização identificado nos dados, de modo que a leitura conferida ao requisito de habilitação pode tratar como inabilitada empresa que sequer seria considerada infratora pela autoridade trabalhista.

7.5 Risco financeiro e operacional de rescisões em massa

208. O quinto risco diz respeito ao impacto da aplicação do requisito sobre a continuidade das contratações públicas. A mudança promovida pela Lei 14.133/2021, que converteu o cumprimento das cotas de critério de desempate, na vigência da Lei 8.666/1993, em requisito de habilitação e de manutenção contratual, ampliou substancialmente as consequências do descumprimento, que passou a alcançar a própria permanência do contrato (art. 137, inciso IX, da Lei 14.133/2021).

209. As simulações apresentadas na Seção 5 dimensionaram esse impacto. A adoção de medidas rescisórias fundadas no descumprimento das cotas poderia afetar, na hipótese mais restritiva, que considera em descumprimento tanto as empresas sem qualquer trabalhador cotista quanto as classificadas como ‘quase cumpre’, aproximadamente R$ 51,8 bilhões em contratos e 41,9% dos instrumentos analisados; na hipótese que preserva as empresas próximas ao limite regulatório, o montante reduz-se a cerca de R$ 35,6 bilhões e 27,2% dos contratos. A diferença, superior a R$ 16 bilhões, recai de forma

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

desigual entre categorias contratuais, atingindo com particular intensidade segmentos como serviços, serviços de saúde e tecnologia da informação.

210. A relevância desse risco é reforçada pelo entendimento consignado no Parecer 27/2025/CONJUR-MJSP, que reconheceu a possibilidade de aplicação imediata do entendimento uniformizado a certames já homologados. Embora o caso concreto analisado naquele opinativo não envolvesse contrato em execução, eventual compreensão de que suas conclusões se projetariam automaticamente para situações dessa natureza pode ampliar a materialização do risco, caso a operacionalização do entendimento não seja acompanhada da análise das condicionantes previstas no art. 147 da Lei 14.133/2021, que subordinam a suspensão da execução ou a declaração de nulidade à demonstração de compatibilidade com o interesse público.

211. Cabe ponderar, contudo, que o entendimento consignado no Parecer 27/2025/CONJUR-MJSP deve ser compreendido no contexto da estrutura de atuação consultiva da Advocacia-Geral da União. Conforme esclarecido pela AGU durante a construção participativa deste Levantamento, manifestações jurídicas relacionadas à matéria foram produzidas por unidades distintas da instituição, em processos específicos e sem que houvesse, necessariamente, conhecimento recíproco dos entendimentos adotados. A própria AGU informou ter posteriormente identificado a existência dessas diferentes manifestações e solicitado o encaminhamento dos respectivos processos para avaliação conjunta da matéria.

212. Segundo informado, questões de natureza transversal demandam articulação entre as diferentes unidades jurídicas e áreas técnicas envolvidas, inclusive para que eventual uniformização considere os aspectos jurídicos e operacionais necessários à aplicação do entendimento. Desse modo, o Parecer 27/2025/CONJUR-MJSP constitui elemento relevante para a caracterização do risco identificado neste Levantamento, mas suas conclusões devem ser consideradas à luz desse processo mais amplo de avaliação interna da matéria no âmbito da AGU.

7.6 Riscos apontados, mas não mensurados neste levantamento

213. Além dos riscos consolidados acima, o levantamento identificou outras vulnerabilidades cuja mensuração extrapola o escopo definido para este trabalho. A primeira referente ao impacto da exigência sobre a competitividade dos certames.

214. Embora as análises da Seção 5 indiquem a existência de contingente de empresas conformes apto a atender às licitações, parte das quais já contrata com a Administração Pública Federal, o presente trabalho não examinou licitações individualmente nem mensurou o número de participantes por certame, de modo que não é possível dimensionar eventual efeito restritivo da exigência sobre a competitividade, sobretudo em setores com menor oferta de profissionais com deficiência, em contratos de pequeno porte ou em unidades situadas no interior, conforme percepção registrada por parte dos respondentes do questionário.

215. A segunda vulnerabilidade se refere à efetividade da política de inclusão, especialmente o risco de cumprimento meramente formal da reserva legal, mediante alocação de pessoas com deficiência em funções subutilizadas. A verificação do cumprimento material das cotas pelas empresas e a avaliação da política pública de inclusão foram expressamente excluídas do escopo deste levantamento (item 1 deste relatório), razão pela qual o risco é aqui registrado sem aferição quanto à sua materialização.

8. EXAME DA VIABILIDADE DE UMA AUDITORIA

216. Nos termos do art. 238, inciso III, do Regimento Interno do TCU, o levantamento destina-se a conhecer o objeto, avaliar a viabilidade de fiscalização e identificar a modalidade de controle mais adequada. Esta seção examina, à luz do diagnóstico produzido, se há viabilidade técnica, operacional e de disponibilidade de dados para a realização de fiscalização sobre a exigência de cumprimento das cotas para pessoas com deficiência na fase de habilitação, e qual a forma de atuação mais apta a enfrentar os riscos identificados.

8.1 Viabilidade técnica e disponibilidade de dados

217. A viabilidade técnica e de dados foi demonstrada pela própria execução deste levantamento. Foi possível obter as bases necessárias junto ao MTE, cruzar os dados do eSocial, do Caged e dos contratos registrados no Siasg/Comprasnet a partir do CNPJ raiz, e construir indicadores de cumprimento, de gap de contratação, de tempo de preenchimento das vagas por setor econômico e porte empresarial, além de dimensionar o impacto financeiro utilizando como hipótese a rescisão contratual. A disponibilidade de métodos, critérios e fontes para o exame do objeto está, portanto, comprovada na prática.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

218. Subsistem, contudo, limitações já registradas neste relatório, que deveriam ser consideradas em eventual fiscalização: a indisponibilidade de dois meses da base do Caged em 2025 e, sobretudo, a vulnerabilidade da própria fonte de dados, diante do relato do MTE quanto à inserção fraudulenta de informações no eSocial após a vigência da exigência licitatória. Tais limitações não comprometem a viabilidade do exame, mas enfraquecem a confiabilidade das informações disponíveis.

8.2 Viabilidade operacional e relevância do objeto

219. Sob a perspectiva operacional, observou-se receptividade dos órgãos envolvidos, em especial do MTE, que forneceu as bases de dados e prestou as informações solicitadas no curso do trabalho. O objeto apresenta complexidade institucional relevante, por envolver simultaneamente o MGI, responsável pelos modelos de licitação e pelos sistemas de contratação, o MTE, responsável pela política de cotas e pela emissão das certidões, a Advocacia-Geral da União, no plano da orientação consultiva, além dos órgãos contratantes, na ponta da execução de procedimentos referentes à aplicação das cotas para PcD.

220. Quanto à relevância, as análises da Seção 5 demonstraram que, embora as empresas obrigadas representem parcela reduzida do universo de fornecedores (8,3%), elas concentram 68,2% do valor total contratado pela Administração Pública Federal, equivalente a aproximadamente R$ 103,2 bilhões, e que a aplicação de medidas rescisórias fundadas no descumprimento das cotas poderia alcançar até R$ 51,8 bilhões. A materialidade financeira e a transição do requisito de critério de preferência, na vigência da Lei 8.666/1993, para condição de habilitação e de manutenção contratual, na Lei 14.133/2021, conferem ao objeto relevância e oportunidade que justificam a atuação do controle.

8.3 Distinção entre viabilidade e efetividade da atuação

221. A constatação de que uma fiscalização é tecnicamente viável não implica, por si só, que seja a forma de atuação mais efetiva diante dos riscos identificados. O diagnóstico produzido neste levantamento indica que o cerne do problema não reside no descumprimento da norma por órgãos específicos, mas na ausência de mecanismos que torne a exigência exequível com segurança.

222. Nesse cenário, uma auditoria de conformidade, embora plenamente possível, examinaria a aplicação do requisito contra um parâmetro normativo binário, e tenderia a reconfirmar, caso a caso, o diagnóstico que este levantamento já produziu de forma agregada, sem atacar a causa-raiz dos riscos mapeados. A atuação meramente de verificação recairia sobre o elo final da cadeia (os órgãos contratantes), e não sobre os órgãos com competência para sanar a origem do problema.

223. Os resultados esperados de uma auditoria de conformidade foram resumidos no Quadro 13.

Quadro 13 - Proposta Auditoria de Conformidade

Tipo de fiscalização	Auditoria de Conformidade do cumprimento das cotas para PcD nas contratações públicas
Objetivo	Fiscalizar o cumprimento de cotas para PcD, em uma amostra de empresas que contratam com a Administração Pública Federal, verificando se as empresas cumpriram de fato as cotas e se os órgãos contratantes fiscalizaram essa obrigação ao longo dos contratos
Escopo	Contratos firmados com a Administração Pública Federal firmados sob a égide da Lei 14.133/2021
Critérios	Lei 14.133/2021 e Lei 8.213/1991
Resultados esperados da fiscalização	- Identificação das empresas em descumprimento (já alcançado no levantamento); - Identificação dos contratos que essas empresas têm com a Administração Pública (já alcançado no levantamento); - Identificação dos procedimentos que os fiscais adotaram (presumimos que nenhum, dada as respostas ao questionário aplicado no Levantamento); - Recomendar que os órgãos adotem providências para a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

	regularidade das empresas; e - Modular os efeitos da exigência a luz do art. 147 da Lei 14.133/2021.
Efeitos esperados no problema público	Potencialmente adverso: se os critérios de modulação para não rescindir os contratos são previamente conhecidos pelo mercado, a modulação pode servir de incentivo ao descumprimento em alguns setores, dada a baixa probabilidade de rescisão.

Fonte: elaboração própria.

224. Também seria possível realizar uma auditoria operacional, mas ela não se mostra a opção mais adequada no momento. O recorte de avaliação mais aderente a este trabalho seria a efetividade da exigência das cotas no âmbito das licitações, no entanto, isso pressupõe a existência de um processo já estruturado, cuja efetividade possa ser confrontada com critérios de eficiência e eficácia. Como ainda não há parâmetros específicos constituídos, a avaliação operacional não alcançaria seu propósito e tenderia a reproduzir os resultados já obtidos neste levantamento. Os resultados esperados de uma auditoria de conformidade foram resumidos no Quadro 14.

Quadro 14 - Proposta de Auditoria Operacional

Tipo de fiscalização	Auditoria Operacional
Objetivo	Avaliar a efetividade da exigência das cotas PcD nas contratações públicas sob critérios de eficiência, eficácia e efetividade, verificando se ela está produzindo aumento da contratação de PcD pelos fornecedores da União.
Escopo	Contratos firmados com a Administração Pública Federal firmados sob a égide da Lei 14.133/2021
Critérios	Eficiência, eficácia e efetividade
Resultados esperados da fiscalização	Diagnóstico de desempenho da exigência nas contratações (já alcançado, em partes, no levantamento)
Efeitos esperados no problema público	Limitado atualmente. Sem arcabouço regulatório, a avaliação operacional não alcança seu propósito, pois não existiria processo cuja eficiência se pudesse aferir, apenas uma norma de aparente eficácia plena ainda não operacionalizada.

Fonte: elaboração própria.

225. Cabe registrar que a auditoria operacional poderá constituir a modalidade mais adequada em momento posterior, após a implementação de mecanismos que permitam a aplicação fática das cotas nas contratações públicas. A atuação indutora ora proposta antecede e cria as condições para essa eventual avaliação futura.

8.4 Compromisso Cidadão como estratégia de atuação

226. Diante desse quadro, entende-se que a forma de atuação mais aderente às características do problema é a de caráter indutor, orientada à construção colaborativa de soluções voltadas ao aperfeiçoamento da governança das contratações públicas. A natureza sistêmica do problema, a multiplicidade de competências envolvidas e o potencial de geração de valor público por meio da coordenação entre instituições revelam aderência aos pressupostos do Compromisso Cidadão, instrumento voltado à construção pactuada de soluções para problemas públicos complexos, preservadas as competências e autonomias institucionais dos órgãos envolvidos.

227. Sob essa perspectiva, mostra-se adequada a articulação entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e a Advocacia-Geral da União (AGU), observadas as competências de cada instituição.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

228. Nesse sentido, a versão preliminar do presente relatório foi encaminhada ao Ministério do Trabalho e Emprego, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e à Advocacia-Geral da União. Adicionalmente, foram realizadas reuniões individuais com os órgãos, nas quais foram apresentados os principais resultados do trabalho e a proposta de celebração de Compromisso Cidadão, nas seguintes datas:

i) MGI, em 23/7/2026;

ii) MTE, em 30/7/2026; e

iii) AGU, em 24/8/2026.

229. Os órgãos manifestaram concordância com a celebração do Compromisso Cidadão e apresentaram, em seus comentários à versão preliminar do relatório, possíveis soluções para os problemas identificados neste levantamento, conforme manifestações às peças 874-880, 884-887 e 890. Tais soluções não serão avaliadas nesta fase, uma vez que deverão ser retomadas e discutidas em processo específico, a ser autuado com a finalidade de definir, de forma participativa, as medidas e os compromissos a serem estabelecidos no âmbito do Compromisso Cidadão.

9. CONCLUSÃO

230. O presente Levantamento teve por objetivo mapear a aplicação do requisito de habilitação relativo ao cumprimento das cotas para pessoas com deficiência (art. 93 da Lei 8.213/1991) nas licitações regidas pela Lei 14.133/2021, com foco na governança regulatória, nos padrões probatórios adotados, nos critérios de relativização com base em esforço de contratação e nos riscos decisórios e sancionatórios decorrentes. As conclusões a seguir consolidam os resultados das análises quantitativas, do exame dos padrões probatórios, do mapeamento de riscos e da avaliação de viabilidade.

231. Quanto ao panorama do cumprimento das cotas, as análises dos dados de 2025 evidenciaram que o cumprimento no mercado de trabalho formal é parcial, desigual e estruturalmente baixo, com a maioria das empresas obrigadas em situação de descumprimento ao longo de todo o exercício e com variação relevante entre setores econômicos e faixas de porte. As empresas fornecedoras da Administração Pública Federal apresentaram desempenho superior ao do mercado em geral, padrão que se manteve mesmo após a exclusão dos próprios fornecedores da base comparativa. Esse resultado indica existir contingente de empresas aptas a atender à exigência, de modo que sua aplicação não implica, por si só, inviabilidade de contratação, conclusão que sustenta a viabilidade fática do requisito.

232. As análises revelaram, contudo, que o desenho do critério de aferição é tão relevante quanto a existência da própria exigência. O critério estritamente binário, que distingue apenas entre cumprir e não cumprir, reduz a uma mesma consequência regulatória situações materialmente distintas, equiparando empresas estruturalmente inadimplentes àquelas que mantêm elevados percentuais de preenchimento e evidenciam esforço de contratação. Soma-se a isso a constatação de que a conformidade não é necessariamente estável ao longo do ano, sobretudo entre as empresas próximas ao limite regulatório, e de que o preenchimento das vagas tende a ocorrer de forma gradual, em horizonte médio de quatro a seis meses, compatível, inclusive, com o prazo de adaptação concedido pela própria fiscalização trabalhista. As simulações demonstraram, ainda, que a adoção de medidas rescisórias fundadas no descumprimento poderia alcançar impacto financeiro de até R$ 51,8 bilhões, distribuído de forma desigual entre as categorias contratuais, o que reforça a relevância de os parâmetros de aferição considerarem a materialidade econômica envolvida.

233. Cabe reforçar que não foi possível mensurar o impacto da exigência na competitividade do certame ante a impossibilidade de conhecer o universo de licitações em que a cota foi efetivamente suscitada, considerando que esse dado não se encontra estruturado nos sistemas disponíveis e cujo levantamento exaustivo é inviável.

234. Quanto à aplicação do requisito na fase de habilitação, o exame dos padrões probatórios evidenciou que a Lei 14.133/2021 instituiu a exigência sem definir documento, momento ou procedimento para a verificação da declaração do licitante, principalmente, nos casos nos quais há dúvidas acerca da veracidade.

235. Diante desse vazio normativo, consolidaram-se práticas heterogêneas entre os órgãos, marcadas pela aceitação da declaração com base em sua presunção relativa de veracidade e pela excepcionalidade da diligência. As três fontes de evidência examinadas (a prática declarada pelos agentes de contratação, as representações apreciadas por este Tribunal e os pareceres da Advocacia-Geral da União) convergiram

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

para um diagnóstico de ausência de parâmetro probatório e procedimental estável, agravado pela instabilidade da própria orientação consultiva, que transitou de leitura flexível para interpretação objetiva e restritiva, e pela confiabilidade limitada da certidão emitida com base no eSocial, cujo conteúdo, autodeclarado e sem validação prévia, vem sendo objeto de fraude relatada pelo próprio MTE.

236. Do mapeamento de riscos resultou a identificação de cinco principais, de natureza decisória e sancionatória, que vão desde a confiabilidade dos elementos de prova até consequências materiais da aplicação do requisito: a baixa confiabilidade e a vulnerabilidade a fraude dos elementos probatórios; a insegurança jurídica e o erro na compreensão da regra de cálculo; a subjetividade e a ausência de parâmetros no julgamento do esforço de contratação; a inabilitação indevida decorrente de avaliação estática da situação da empresa; e o risco financeiro e operacional de rescisões em massa. Registraram-se, ademais, dois riscos cuja mensuração extrapolou o escopo deste trabalho: o impacto sobre a competitividade dos certames e o eventual cumprimento meramente formal da reserva legal, os quais permanecem como pontos passíveis de aprofundamento em atuação futura.

237. Quanto à viabilidade de fiscalização, concluiu-se que o exame do objeto é técnica, operacional e documentalmente viável, conforme demonstrado pela própria execução deste Levantamento.

238. Constatou-se, porém, que o cerne do problema não reside no descumprimento da norma por órgãos específicos, mas na ausência de mecanismos que torne a exigência exequível com segurança. Por essa razão, uma atuação de natureza fiscalizatória, seja mediante auditoria de conformidade ou operacional, tenderia a reconfirmar, caso a caso, o diagnóstico já produzido de forma agregada, sem enfrentar a causa-raiz dos riscos mapeados.

239. Assim, entende-se que a forma de atuação mais efetiva, neste momento, é a de caráter indutor, voltada ao aperfeiçoamento da governança das contratações públicas por meio da construção colaborativa de soluções para os riscos identificados neste levantamento.

240. Diante disso, considerando os resultados do presente trabalho e a concordância dos órgãos envolvidos com a solução construída de forma participativa, submetem-se os autos à consideração superior, com proposta de:

a) autorizar a AudContratações a estabelecer, em processo específico, Compromisso Cidadão com os Ministérios do Trabalho e Emprego e da Gestão e Inovação e com a Advocacia-Geral da União, para que, junto com a sociedade civil, possam buscar soluções eficazes e estruturantes para o cumprimento de cotas para pessoas com deficiência no âmbito das licitações e contratações públicas;

b) encaminhar aos Ministérios do Trabalho e Emprego e da Gestão e Inovação e à Advocacia-Geral da União o acórdão que vier a ser proferido; e

c) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, c/c art. 238, inciso III.

10. INFORMAÇÕES ADICIONAIS

10.1 Perfil dos fiscais de contratos

241. Embora o objeto central deste levantamento seja a aplicação do requisito de habilitação relativo às cotas para PcD (art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021), a exigência legal não se esgota na licitação. A Lei 14.133/2021 estendeu a obrigação de manter o cumprimento da reserva legal a todos os contratos celebrados com a Administração Pública (arts. 92, inciso XVII, e 115, § 7º) e previu o descumprimento como motivo de extinção contratual (art. 137, inciso IX). A efetividade da exigência, portanto, depende também do monitoramento realizado pelos fiscais durante a execução dos contratos, razão pela qual se incluiu este exame como informação adicional ao diagnóstico principal.

242. Para caracterizar a prática de fiscalização durante a execução, aplicou-se questionário estruturado a fiscais de contrato de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, que obteve 2.241 respostas (peças 858). Cabe reiterar a limitação metodológica já registrada: o instrumento não foi desenhado para produzir resultados estatisticamente representativos do universo de fiscais, de modo que os achados têm natureza predominantemente qualitativa e descrevem percepções e práticas declaradas pelos respondentes.

243. Quanto ao perfil dos respondentes, observou-se predominância de fiscais experientes: 31,7% declararam atuar entre dois e cinco anos, 24,7% entre seis e dez anos e 19,0% há mais de dez anos, enquanto 24,6% atuavam há menos de dois anos. No que se refere à carga de trabalho, 57,0%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

fiscalizavam de um a três contratos simultaneamente, 33,2% de quatro a dez e 9,9% mais de dez contratos, ou seja, 43% dos fiscais são responsáveis por quatro contratos ou mais.

244. Os contratos fiscalizados envolviam predominantemente serviços contínuos (57,5%), seguidos de contratos de natureza mista (26,9%), obras e engenharia (11,1%) e fornecimento de bens (4,5%).

10.2 Verificação das cotas para PcD durante a execução contratual

245. O dado mais expressivo do questionário diz respeito à própria existência da verificação. Indagados se verificam, nos contratos regidos pela Lei 14.133/2021, se a empresa contratada mantém o cumprimento das cotas durante a execução, 68,3% dos respondentes (1.530 fiscais) afirmaram nunca ter verificado por não saberem que se tratava de sua atribuição; 22,8% declararam verificar quando há indício de problema e **apenas 8,9%** (200 fiscais) afirmaram realizar verificação periódica.

246. Esse padrão é confirmado pela pergunta sobre a frequência da verificação: 66,5% informaram nunca tê-la realizado, 22,2% disseram fazê-lo apenas diante de questionamento e uma quantidade pequena relatou fazer verificação mensal (5,0%), semestral (4,1%) ou trimestral (2,2%). De modo coerente, 69,6% afirmaram que não há verificação sistemática quanto ao meio utilizado para aferir o cumprimento.

247. Entre os fiscais que efetivamente verificam o cumprimento e indicaram o meio empregado, os instrumentos mais citados foram a folha de pagamento ou relação de empregados (146 indicações), a declaração periódica da empresa (137 indicações) e a certidão emitida pelo sítio do MTE (117 indicações), além de consulta ao eSocial (14 indicações).

248. Observa-se que, também na fase de execução, a certidão do MTE, a declaração da empresa e os dados do eSocial figuram como principais elementos probatórios, em convergência com o quadro identificado na fase de habilitação (item 6 deste relatório).

249. Constatou-se, ainda, desconhecimento relevante quanto à própria base de cálculo da obrigação. Questionados se sabiam que a reserva legal é calculada sobre o total de empregados da empresa, independentemente do contrato específico, 39,9% afirmaram não ter clareza sobre como a obrigação é calculada e 35,3% declararam nunca ter precisado se aprofundar no tema. Apenas 18,1% afirmaram conhecer a forma de cálculo, ao passo que 6,6% também disseram saber, mas defendem que o cumprimento deveria ser verificado dentro do contrato específico.

250. Esse desconhecimento repercute na forma de aferição. Entre os fiscais que verificam o cumprimento, 10,1% declararam considerar apenas os empregados alocados no contrato fiscalizado, contra 8,7% que consideram o quadro total de empregados da empresa, critério efetivamente previsto na legislação.

251. Mesmo entre os duzentos fiscais que afirmaram verificar periodicamente, 88 consideravam apenas os empregados do contrato e 72 o quadro total, evidenciando que parcela relevante dos que monitoram o cumprimento das cotas o faz a partir de base de cálculo incorreta, o que tende a distorcer a aferição da conformidade.

10.3 Estrutura institucional de apoio ao fiscal

252. As respostas indicam fragilidade da estrutura institucional de apoio ao monitoramento. Indagados se o órgão possui procedimento definido para o monitoramento do cumprimento das cotas durante a execução, 71,4% responderam não saber informar, 17,0% afirmaram inexistir procedimento, ficando a cargo de cada fiscal decidir como agir, e apenas 6,1% relataram a existência de procedimento formal, além de 5,4% que mencionaram práticas informais consolidadas.

253. Quadro semelhante foi observado quanto à orientação sobre como proceder diante do descumprimento: 71,4% não souberam informar se o órgão possui orientação interna, 18,3% afirmaram inexistir orientação e somente 5,4% relataram orientação formal. Quanto ao apoio jurídico, 71,9% nunca consultaram a AGU, assessoria jurídica ou outro órgão sobre como proceder e 26,8% sequer sabiam que poderiam fazê-lo, ao passo que apenas 1,3% relataram ter consultado e ter recebido orientação clara.

254. Sobre a principal dificuldade enfrentada no monitoramento, 50,9% dos respondentes afirmaram nunca ter encarado a verificação como parte de sua atribuição. Entre as dificuldades de natureza operacional, destacaram-se a incerteza sobre quais medidas adotar e em que ordem (10,0%), a ausência de procedimento claro sobre o que fazer em caso de descumprimento (9,5%), o volume de contratos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

fiscalizados e a falta de tempo (7,9%) e a falta de acesso a informações confiáveis sobre a situação da empresa (6,5%).

255. Na percepção sobre a relevância do monitoramento, 40,8% declararam não saber avaliar e 39,5% consideraram a atividade importante, mas difícil de operacionalizar na prática. Apenas 5,9% afirmaram considerá-la viável, importante e já integrada à sua rotina, enquanto 13,7% a reputaram pouco prioritária diante de outras obrigações da fiscalização.

10.4 Os casos concretos de descumprimento identificados

256. A identificação de descumprimento durante a execução mostrou-se evento raro na experiência dos respondentes: apenas 2,2% (cinquenta fiscais) afirmaram já ter identificado ou tido indício de que uma empresa contratada não cumpria as cotas durante a execução do contrato. Esse percentual deve ser interpretado à luz do baixo nível de verificação descrito acima, de modo que a raridade da detecção parece decorrer menos da inexistência de descumprimento e mais da ausência de monitoramento ativo.

257. Entre os cinquenta fiscais que identificaram indício de descumprimento, os argumentos mais reportados pelas empresas para justificar a dificuldade de cumprimento foram a falta de mão de obra de PcD qualificada para o tipo de serviço (29 indicações) e a alegação de esforço de contratação sem sucesso na localização de candidatos (28 indicações). Em menor frequência, surgiram a tese de que o cumprimento deveria ser avaliado apenas pelos empregados alocados no contrato (cinco indicações) e a de que o estabelecimento contratado teria menos de cem empregados e não estaria obrigado (quatro indicações).

258. Quanto ao primeiro procedimento adotado diante do indício, metade dos casos (25) consistiu em solicitação de esclarecimentos à empresa antes de qualquer medida formal, seguida de notificação formal para regularização (dezoito), consulta à assessoria jurídica (três) e registro nos autos com comunicação à autoridade superior (uma). Sobre a concessão de prazo para regularização, em 23 casos não foi dado prazo, tendo a situação sido tratada de outra forma; em quatorze a empresa regularizou dentro do prazo; e em treze a empresa foi notificada, mas não regularizou.

259. Quanto ao desfecho, em dezoito casos a situação permaneceu sem resolução formal, em quinze a empresa regularizou e em três o caso foi encaminhado à autoridade competente sem resolução até o momento da resposta, além de quatorze desfechos classificados como ‘Outros’. Sobre o fundamento da decisão, 40% dos fiscais se basearam na própria experiência ou na de colegas, 22% em orientação normativa do órgão e 14% em consulta à assessoria jurídica, percentuais que reforçam o achado de baixa institucionalização dos procedimentos.

10.5 Percepções registradas na questão aberta

260. O questionário também continha uma pergunta facultativa e aberta, na qual o respondente poderia registrar o que considerasse importante sobre o monitoramento das cotas durante a execução e que não tivesse sido contemplado nas demais perguntas. O campo foi preenchido com 1.285 manifestações, o que evidencia engajamento expressivo dos respondentes com o tema. A análise qualitativa dessas respostas permitiu identificar alguns eixos recorrentes, que reforçam e detalham os achados das perguntas fechadas.

261. O eixo mais frequente foi a demanda por capacitação e orientação, presente em cerca de 250 manifestações (19,5%). Os respondentes relataram desconhecer a forma de cálculo e os documentos hábeis a comprovar a reserva legal e condicionaram a própria viabilidade da fiscalização à edição de orientação normativa e procedimental pelos seus órgãos.

262. Em estreita relação, cerca de 210 manifestações (16,3%) apontaram a ausência de procedimento, norma ou sistema padronizado como obstáculo central, sugerindo que o monitoramento contínuo só se tornaria factível com um procedimento padrão definido em nível institucional ou pelos órgãos de controle. Parte dos comentários (24 manifestações) avançou para sugestões concretas de solução sistêmica, com destaque para a proposta de integração entre o Compras.gov.br e as bases do eSocial ou do MTE, de modo a automatizar a verificação e reduzir a dependência de consultas manuais.

263. Um terceiro eixo, com cerca de 52 manifestações, questionou a quem compete o monitoramento. Os respondentes argumentaram que a fiscalização do cumprimento das cotas se afastaria da finalidade do contrato administrativo, aproximando-se da atividade fiscalizatória própria do MTE, e suscitaram dúvida recorrente sobre se a atribuição caberia ao fiscal técnico ou ao fiscal administrativo do contrato. Esse eixo dialoga diretamente com o dado de que 50,9% dos respondentes nunca encararam a verificação como parte de sua atribuição.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

264. A sobrecarga de trabalho foi outro tema recorrente, com relatos de fiscais responsáveis por dezenas de contratos simultâneos que reputaram humanamente inviável agregar a verificação das cotas às demais rotinas, sobretudo quando a aferição exige considerar o quadro global da empresa, e não apenas os empregados do contrato.

265. Por fim, cerca de 84 manifestações (6,5%) trataram das especificidades dos contratos de obras e engenharia. Os respondentes ponderaram que a presença de PcD em canteiros de obras poderia ensejar riscos de segurança e sugeriram distinguir os tipos de contrato de engenharia, reputando mais viável o cumprimento em serviços de consultoria e projeto do que na execução de obras. Outro conjunto de comentários (cerca de 69) sustentou que a verificação seria mais adequada na fase de habilitação do que durante a execução.

10.6 Síntese dos achados do questionário

266. Em conjunto, as respostas dos fiscais de contrato sugerem que o monitoramento do cumprimento das cotas durante a execução contratual é, na prática, atividade pouco realizada e pouco institucionalizada. A maioria dos respondentes não verifica o cumprimento por desconhecer a atribuição, desconhecer a forma de cálculo da obrigação, não dispor de procedimento ou orientação interna que oriente sua atuação e não ter clareza sobre a quem recorrer diante de eventual descumprimento. A questão aberta reforça isso e acrescenta que parcela relevante dos fiscais condiciona a viabilidade do monitoramento à edição de orientação normativa, à padronização de procedimentos e à integração entre os sistemas de compras e as bases do MTE/eSocial.

267. Esse quadro guarda coerência com os achados das seções anteriores. Se, na fase de habilitação, a verificação ativa do requisito é exceção e não regra (item 6), na fase de execução o monitoramento se mostra ainda mais incipiente, de modo que a exigência legal de manutenção das cotas ao longo de todo o contrato carece, atualmente, de mecanismos efetivos de acompanhamento.

11. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

268. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) autorizar a AudContratações a estabelecer, em processo específico, Compromisso Cidadão com os Ministérios do Trabalho e Emprego e da Gestão e Inovação e com a Advocacia-Geral da União, para que, junto com a sociedade civil, possam buscar soluções eficazes e estruturantes para o cumprimento de cotas para pessoas com deficiência no âmbito das licitações e contratações públicas;

b) **encaminhar** aos Ministérios do Trabalho e Emprego e da Gestão e Inovação e à Advocacia-Geral da União o acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e

c) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, c/c art. 238, inciso III.”

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262176.

VOTO

Aprecio levantamento realizado pela AudContratações para examinar a aplicação, nas licitações regidas pela Lei 14.133/2021, do requisito relativo ao cumprimento das cotas para pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social, previsto no art. 93 da Lei 8.213/1991.

2. A análise realizada na fiscalização identificou que a exigência, convertida em requisito de habilitação e manutenção contratual pela Nova Lei de Licitações, apresenta dificuldades de operacionalização, sobretudo quanto à comprovação da regularidade, à uniformidade das orientações e aos efeitos da aplicação do critério legal de cumprimento integral.

3. O diagnóstico se apoiou no cruzamento de dados do eSocial, Caged e Siasg/Comprasnet referentes a 2025, no exame de representações e pareceres jurídicos e em questionários dirigidos a agentes de contratação e fiscais de contrato. A análise demonstrou que o descumprimento é frequente, mas também que existe contingente de fornecedores aptos a atender à condição.

4. Entre os 3.027 fornecedores da União sujeitos à reserva legal, 36,1% cumpriam a cota, 18,4% foram classificados como "quase cumpre" e 45,5% como "não cumpre". Embora representem apenas 8,3% dos fornecedores identificados, essas empresas concentravam R$ 103,2 bilhões em contratos, correspondentes a 68,2% do valor considerado no levantamento.

5. O relatório registrou, ainda, que o preenchimento das vagas tende a ocorrer de forma gradual, em horizonte de quatro a seis meses, e que as empresas próximas ao percentual exigido apresentam maior oscilação ao longo do ano. A categoria analítica "quase cumpre", formada por empresas que preenchem ao menos 80% da reserva, não afasta, contudo, o caráter integral da obrigação estabelecida em lei.

6. Ao simular consequências de eventuais rescisões, decorrentes da exigência do art. 137, IX, da Lei 14.133/2021, estimou-se a exposição contratual de R$ 35,6 bilhões para empresas classificadas como "não cumpre" e de R$ 51,8 bilhões se incluídas as "quase cumpre" nesse universo. Trata-se de cenários ilustrativos, e não de rescisões determinadas ou automaticamente cabíveis, mas aptos a demonstrar a magnitude econômica das controvérsias.

7. Também foram apontadas fragilidades nas provas apresentadas inclusive porque a certidão emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) utiliza dados autodeclarados ao eSocial, sem validação prévia. O próprio Ministério relatou a ocorrência de fraudes. Somam-se a isso divergências procedimentais, alterações na orientação consultiva e desconhecimento, por parte de agentes públicos, sobre o modo de calcular e fiscalizar as cotas.

8. À vista desse conjunto de achados, a AudContratações entendeu que proceder a auditoria tradicional, embora viável, tenderia a reproduzir o diagnóstico sem enfrentar suas causas estruturais. Propôs, então, autorizar o estabelecimento de Compromisso Cidadão com o MTE, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e a Advocacia-Geral da União (AGU), com participação da sociedade civil, em processo específico.

9. Acolho a essência dessa proposta. Considero, todavia, necessário adequar o alcance da autorização e explicitar algumas balizas decorrentes da Instrução Normativa-TCU 105, de 7/10/2026, superveniente à elaboração do relatório.

II

10. O principal ponto examinado se insere na esfera de controle deste Tribunal quanto às licitações e contratações realizadas pela Administração Pública Federal. O objetivo da atuação ora apreciada não consiste em substituir a fiscalização trabalhista nem em afastar a reserva legal, mas em contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos administrativos que asseguram sua aplicação efetiva, nos limites das competências de cada órgão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262177.

11. O art. 5º da IN-TCU 105/2026 pressupõe problema público relevante e sistêmico que revele limitações à atuação isolada dos instrumentos tradicionais de controle e demande solução colaborativa. O art. 6º acrescenta requisitos de relevância social, complexidade, viabilidade de cooperação, potencial de transformação estruturante e compatibilidade com as competências do Tribunal.

12. Os elementos constantes dos autos satisfazem esses requisitos. O problema repercute sobre o direito à inclusão no trabalho, a isonomia entre licitantes e a continuidade dos serviços públicos, envolve órgãos dotados de atribuições diferentes e apresenta deficiências que não podem ser resolvidas somente por decisões isoladas de agentes de contratação.

13. A capacidade potencial de transformação decorre da articulação entre: MTE, responsável pela inspeção trabalhista e pelas informações sobre a reserva legal; MGI, a quem compete se responsabilizar por sistemas e diretrizes de contratações federais; e AGU, incumbida da orientação consultiva — soluções conjuntas podem aperfeiçoar a confiabilidade da prova, padronizar procedimentos e apoiar a fiscalização contratual.

14. Também há condições de cooperação. Aqueles órgãos foram ouvidos em reuniões próprias e manifestaram concordância com o uso do Compromisso Cidadão, apresentando sugestões para o enfrentamento dos problemas. Tais manifestações atendem, para a etapa inicial, à voluntariedade exigida pelo art. 8º da IN, sem antecipar a anuência a obrigações que ainda não foram pactuadas.

15. Quanto ao art. 7º, parte das atividades preparatórias já foi realizada por meio do levantamento: delimitação do problema, diagnóstico de causas e riscos e escuta inicial de atores institucionais. O § 3º do dispositivo admite expressamente o aproveitamento de elementos produzidos em processos de fiscalização.

16. Entretanto, a fase preparatória ainda deverá ser aprofundada, especialmente na escuta estruturada de pessoas com deficiência, suas organizações representativas e demais atores sociais diretamente afetados. A efetividade da participação cidadã é elemento constitutivo do instrumento, nos termos dos arts. 2º, 4º, 7º e 25 da IN, não se esgotando em negociações entre órgãos públicos.

17. O art. 9º exige que a seleção do problema considere a possibilidade de entregas, metas ou indicadores de efetividade e observe razoabilidade, eficiência e prioridades institucionais. Embora o relatório não formule plano de ação definitivo — que seria prematuro neste momento —, seus achados permitem vislumbrar resultados verificáveis, alinhados ao aperfeiçoamento da Administração Pública e à proteção de direitos.

18. Entre os eixos possíveis, sem prejuízo da definição colaborativa do escopo, incluem-se maior confiabilidade dos dados e das certidões, uniformização de parâmetros de verificação e diligência, integração entre informações trabalhistas e sistemas de compras, capacitação dos agentes envolvidos e estabelecimento de rotinas de monitoramento durante a execução contratual.

19. A unidade técnica poderá avaliar linhas de base, indicadores de adoção de procedimentos, alcance da orientação aos agentes públicos e resultados associados ao efetivo cumprimento das cotas. A seleção final de entregas, metas, responsáveis e prazos deverá resultar da fase preparatória e observar as competências institucionais, os recursos disponíveis e a viabilidade de aferição de resultados.

III

20. O ponto a ajustar está na formulação do encaminhamento. A AudContratações propôs autorização para "*estabelecer, em processo específico, Compromisso Cidadão*". Embora coerente com a finalidade do levantamento, a expressão pode sugerir aprovação antecipada da celebração do instrumento, alcance que não corresponde ao regime introduzido pela IN-TCU 105/2026.

21. O art. 12 da instrução normativa determina que a autorização para dar início às tratativas seja concedida por acórdão do Plenário no processo em que a proposta foi apresentada. Já o art. 13

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262177.

prevê que o Termo de Compromisso Cidadão (TCC) seja elaborado pelos partícipes após a fase preparatória, com análise das soluções e construção da estratégia colaborativa.

22. A norma reserva uma segunda apreciação a este Pleno: concluído o TCC e obtida a anuência dos partícipes, o art. 16 exige manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal, apreciação do relator e deliberação plenária, cuja aprovação constitui condição para a formalização (§ 4º). Nos termos do art. 17, a assinatura cabe ao Presidente do Tribunal ou a autoridade formalmente delegada, juntamente com os representantes dos demais envolvidos.

23. Não é, portanto, possível conferir à unidade técnica autorização genérica para celebrar desde logo o Compromisso Cidadão. O ato ora cabível se limita ao início das tratativas, com aproveitamento dos elementos do levantamento e continuidade da fase preparatória, sem dispensar a futura submissão do termo ao Colegiado.

24. Esse ajuste não traduz discordância quanto ao mérito da iniciativa. Ao contrário, preserva sua voluntariedade, a competência deliberativa do Plenário e a construção progressiva do pacto, além de evitar que a aprovação das tratativas seja confundida com anuência prévia a obrigações ainda indeterminadas.

25. Importa igualmente consignar que o Compromisso Cidadão não constitui via para afastar o cumprimento das cotas legais ou instituir, por consenso, tolerância geral a déficits sem amparo normativo. As soluções pactuadas deverão respeitar os marcos legais aplicáveis e as competências dos partícipes; ao TCU competirão as funções de indução, articulação, facilitação e acompanhamento, sem assumir tarefas executivas, que cabem aos órgãos responsáveis (arts. 3º, 4º, IX, e 20 da IN).

26. Considero adequado que a autorização seja proferida nestes autos, como exige o art. 12, e que as tratativas prossigam em processo específico. A unidade técnica deverá detalhar, nessa etapa, o desenho de governança, o plano inicial de trabalho, os atores a serem ouvidos, as linhas de base e os critérios de avaliação e conclusão, observados os arts. 7º, 9º, 13, 15 e 19 da IN.

27. Em especial, cumpre assegurar participação plural de pessoas com deficiência, reabilitados e organizações da sociedade civil com atuação pertinente a fim de que as alternativas sejam examinadas à luz da experiência dos destinatários da política de inclusão, com transparência e mitigação de assimetrias entre os participantes.

28. A atuação colaborativa ora autorizada não impede fiscalizações, apuração de irregularidades e demais providências próprias do controle externo, tampouco condiciona a atuação fiscalizatória do MTE ou altera os deveres legais dos administradores e das empresas contratadas.

29. Assim, acompanho a conclusão essencial da AudContratações quanto à conveniência da via colaborativa. Não obstante, proponho ajuste para autorizar, neste momento, exclusivamente, o início das tratativas destinadas à construção de possível Compromisso Cidadão, observadas as fases e as condições estabelecidas pela IN-TCU 105/2026.

30. Por fim, considero pertinente dar ciência da deliberação ao MTE, ao MGI e à AGU e arquivar os autos do presente levantamento após as providências necessárias, sem prejuízo da continuidade dos trabalhos em processo específico.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262177.

ACÓRDÃO Nº 2951/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.649/2026-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Levantamento.
3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
3.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério do Trabalho e Emprego.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Priscilla Rolim de Almeida (20.144/OAB-CE), Talita Maiara Sampaio Batalha (26.348/OAB-CE) e outros, representando o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Luiz Gustavo Souza Moura (77.576/OAB-MG), representando o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Andrei Barbosa de Aguiar (19.250/OAB-CE), Geraldo Augusto Leite Júnior (22.218/OAB-CE) e outros, representando o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Ceará; René Dellagnezze (62.436/OAB-SP), Silvia Helena de Oliveira (276.142/OAB-SP) e outros, representando a Indústria de Material Bélico do Brasil.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento sobre a aplicação da reserva legal de cargos para pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social nas licitações e contratações públicas regidas pela Lei 14.133/2021,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 238, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), nos termos do art. 12 da Instrução Normativa-TCU 105/2026, a realizar as tratativas destinadas à construção de Compromisso Cidadão voltado ao aperfeiçoamento dos mecanismos de aplicação, comprovação e fiscalização do cumprimento da reserva legal de cargos para pessoas com deficiência e reabilitados nas licitações e contratações públicas, com a participação do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, da Advocacia-Geral da União e de atores sociais pertinentes, mediante condução da fase preparatória em processo específico;

9.2. orientar a AudContratações a observar, na condução das tratativas e da fase preparatória, os requisitos, procedimentos e demais disposições da IN-TCU 105/2026, inclusive aproveitar os diagnósticos e elementos já produzidos neste levantamento, aprofundando, com os partícipes, a delimitação do problema, as causas prioritárias e a viabilidade das soluções, além de promover a participação estruturada e plural de pessoas com deficiência, reabilitados da Previdência Social, suas organizações representativas e demais atores sociais relevantes, em conformidade com os arts. 2º, 7º e 25 da IN-TCU 105/2026;

9.3. esclarecer que a autorização do subitem 9.1 acima não implica aprovação ou formalização antecipada do Termo de Compromisso Cidadão, cuja eventual celebração dependerá da observância dos arts. 13 a 17 da IN-TCU 105/2026, inclusive anuência dos partícipes, manifestação do Ministério Público junto ao TCU e aprovação específica do Plenário;

9.4. informar o teor desta deliberação ao Ministério do Trabalho e Emprego, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e à Advocacia-Geral da União;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262178.

9.5. arquivar os autos do presente levantamento, após cumpridas as providências cabíveis, com fundamento nos arts. 169, inciso V, e 238, inciso III, do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo da continuidade das tratativas em processo específico.

10. Ata n° 43/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2951-43/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81262178.