

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA CONSELHEIRA PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL
DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por intermédio de sua Procuradora que esta subscreve, no exercício de suas atribuições legais e constitucionais, com fundamento no artigo 130 da Constituição Federal de 1988, no artigo 3º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 1.110/10 e no artigo 214 do Regimento Interno do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, vem, mui respeitosamente, perante Vossa Excelência, oferecer a presente:

REPRESENTAÇÃO

demandando que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no âmbito de sua função constitucional de controle externo, promova auditoria operacional destinada a: (1) investigar a ocorrência de disparidade remuneratória entre homens e mulheres no quadro de pessoal das pessoas jurídicas contratadas pelo Estado e pelos Municípios de São Paulo jurisdicionados pelo TCE-SP; bem como (2) levantar a existência no território paulista, ou não, de políticas municipais e estaduais de oferecimento de oportunidades diferenciadas de capacitação e de geração de emprego e renda para mulheres em situação de risco ou extrema vulnerabilidade, tais como aquelas que sejam vítimas de violência doméstica, estejam em situação de rua, mães solas, beneficiárias de programas de transferência de renda ou tenham baixa escolaridade. Entre as medidas cabíveis, tais políticas de enfrentamento à iniquidade de gênero devem incluir as garantias de conclusão da educação básica obrigatória mediante ensino de jovens e adultos – EJA e de que seu(s) filho(s) tenha(m) acesso prioritário a vagas em creche e a matrículas em tempo integral nos ensinos infantil e fundamental.

1. Mulheres em situação de risco e/ou extrema vulnerabilidade

A violência e a discriminação de gênero constituem um dos problemas mais graves e persistentes da sociedade brasileira contemporânea, manifestando-se de forma multidimensional e estrutural em diferentes esferas da vida social, econômica e institucional. Apesar dos avanços normativos e das políticas públicas implementadas nas últimas décadas, os indicadores disponíveis revelam a permanência de profundas assimetrias entre homens e mulheres no mercado de trabalho, nas estruturas de poder e nas relações cotidianas, ao lado de níveis alarmantes de violência doméstica e feminicídio. Compreender a extensão, os mecanismos e as consequências dessa realidade é condição indispensável para a formulação de respostas estatais eficazes e para o avanço rumo a uma sociedade, de fato, equitativa.

A discriminação de gênero, dentre as diversas formas de violência e desigualdade sofridas pelas mulheres, constitui um dos fenômenos mais amplamente estudados no campo das ciências sociais aplicadas, tanto no plano internacional, quanto no contexto brasileiro. A literatura empírica demonstra, de forma consistente, que parcela expressiva do diferencial salarial entre homens e mulheres não é explicada por fatores observáveis, tais como escolaridade, experiência, setor de atividade ou ocupação. Esse resultado aponta para a existência de discriminação de gênero em sentido estrito: indivíduos com características produtivas equivalentes e na mesma função laboral recebem remunerações distintas em decorrência exclusivamente do sexo, sendo, de modo sistemático, as mulheres prejudicadas¹.

Tal padrão não se restringe a segmentos específicos da economia, mas se reproduz de forma transversal entre setores e níveis ocupacionais. No setor público, embora o ingresso se dê por meio de regras formais e impessoais, notadamente o concurso público, observa-se a persistência de mecanismos de desigualdade associados à denominada segregação vertical ou “teto de vidro”, caracterizada pela menor probabilidade de ascensão das mulheres a posições de comando e decisão. Essa dinâmica resulta não apenas em sub-representação feminina em cargos de direção, mas

¹ Vide, para maiores detalhes: PASSOS, Luana; MACHADO, Danielle Carusi. Diferenciais salariais de gênero no Brasil: comparando os setores público e privado. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 26, p. e222607, 2022.

também em diferenciais indiretos de remuneração, prestígio institucional e poder decisório (Vaz, 2010)². No setor privado, por sua vez, evidências recentes indicam que mesmo organizações com melhores indicadores de governança e desempenho ESG mantêm disparidades salariais relevantes entre homens e mulheres em funções equivalentes, sugerindo que a adoção formal de boas práticas não é suficiente para eliminar desigualdades estruturais (Cardoso, Fernandes e Teixeira, 2023)³. Ademais, há indícios de que a desigualdade tende a se intensificar nos estratos superiores das carreiras, revelando um padrão cumulativo de exclusão ao longo do ciclo ocupacional (Passos e Machado, 2022).

Esse conjunto de evidências revela que a discriminação de gênero opera de forma sistêmica, articulando dimensões econômicas, institucionais e socioculturais. Nesse contexto, a violência contra a mulher emerge como uma de suas expressões mais extremas e alarmantes. Dados do Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (RASEAM 2025) indicam que, apenas em 2023, foram registradas 302.856 notificações de violência doméstica no Brasil, ao passo que a letalidade feminina se aproximou de quatro mil vítimas no mesmo período. Todavia, tais números devem ser interpretados com cautela, uma vez que a literatura aponta para níveis elevados de subnotificação, especialmente nos sistemas oficiais de saúde e segurança pública. Estimativas baseadas na comparação entre diferentes bases de dados sugerem que a violência contra a mulher é significativamente subregistrada, com taxas que podem superar 90% em determinados tipos de violência⁴. Esse quadro evidencia limitações relevantes na capacidade estatal de mensuração e monitoramento do fenômeno, comprometendo a formulação de políticas públicas eficazes (Sant et al, 2022)⁵.

Para além da dimensão quantitativa, a violência de gênero deve ser compreendida como fenômeno estrutural, enraizado em relações históricas de poder e em padrões socioculturais que

² VAZ, Daniela Verzola. Segregação hierárquica de gênero no setor público brasileiro. 2010.

³ CARDOSO, Monique de Oliveira; FERNANDES, Gustavo Andrey de Almeida Lopes; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Women leaders and ESG performance: exploring gender equality in global South companies. **Cosmopolitan Civil Societies: An Interdisciplinary Journal**, v. 15, n. 2, p. 64-83, 2023.

⁴ VASCONCELOS, Nádia Machado de et al. Subnotificação de violência contra as mulheres: uma análise de duas fontes de dados. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 29, p. e07732023, 2024.

⁵ SANT, Carolina Gomes et al. A violência contra a mulher no Brasil: repercussão pública do machismo estrutural. **Fórum Linguístico**, 2022.

naturalizam a desigualdade entre homens e mulheres. Trata-se de uma forma de violência que não se limita ao espaço doméstico, mas que atravessa diferentes esferas da vida social, sendo reproduzida por práticas institucionais, discursos sociais e arranjos econômicos que, direta ou indiretamente, reforçam a posição de desvantagem feminina. A produção científica contemporânea converge ao indicar que a violência contra a mulher assume múltiplas formas, tais como física, sexual, psicológica, moral e patrimonial, afetando mulheres de distintas idades, classes sociais e contextos territoriais, configurando-se, assim, como um problema de saúde pública, de direitos humanos e de governança estatal⁶.

Nesse cenário de vulnerabilidade estrutural, o acesso a creches públicas e ao ensino em tempo integral para os filhos emerge como um dos instrumentos mais eficazes de proteção e emancipação das mulheres em situação de risco ou em extrema vulnerabilidade. A impossibilidade de garantir cuidados adequados aos filhos pequenos constitui uma das principais barreiras que impedem mulheres vítimas de violência doméstica, mães solas, mulheres em situação de rua, beneficiárias de programas de transferência de renda e mulheres com baixa escolaridade de acessar o mercado de trabalho, concluir os estudos ou romper com relações de dependência e submissão⁷. Trata-se, portanto, de uma política de duplo efeito: ao ampliar a oferta de vagas com critérios de prioridade para esses grupos, o Estado atua simultaneamente na proteção da criança, assegurando seu direito à educação e ao desenvolvimento integral, bem como assegura a criação de condições concretas para a autonomia feminina, reduzindo a vulnerabilidade que alimenta os ciclos de violência e exclusão⁸.

A dimensão do déficit de vagas em creche no território paulista confirma a gravidade da situação. Levantamento do Todos Pela Educação (2024), com base em dados da PNAD Contínua e do Censo Escolar, estima que o Estado de São Paulo concentra o maior número absoluto de

⁶ Vide: FERNANDES, Sheyla Christine Santos et al. Violência contra a mulher baseada no gênero: uma revisão de escopo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 30, p. e02142025, 2025.

⁷ RESENDE, Caio Cordeiro de et al. O impacto da educação integral na participação das mães no mercado de trabalho e no trabalho infantil: Uma avaliação de impacto do Programa Mais Educação por regressão descontínua. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 323-362, 2020.

⁸ SAFFIOTI, Heleieth IB. Violência contra a mulher e violência doméstica. **Gênero, democracia e sociedade brasileira**, v. 34, p. 321-338, 2002.

crianças cuja família deseja a vaga, mas não consegue obtê-la, totalizando 267 mil crianças nessa situação. Para as mulheres em situação de violência doméstica e/ou em situação de rua, mães solas, beneficiárias de programas de transferência de renda e mulheres com baixa escolaridade (porquanto não tenham concluído a educação básica obrigatória), a inexistência de vagas em creche para seus filhos constitui obstáculo concreto e imediato à autonomia econômica, impedindo-as de buscar e manter empregos formais⁹.

O quadro do ensino em tempo integral revela igual insuficiência no território paulista. Auditoria realizada pelo próprio TCE-SP, divulgada em novembro de 2023, constatou que 47,5% das prefeituras paulistas por ele fiscalizadas ainda não atingiram a meta 6 do PNE de ter pelo menos 25% dos alunos do ensino básico matriculados em escolas de tempo integral. Além disso, em 45,98% das Diretorias de Ensino do Estado, não foi assegurado atendimento preferencial a alunos em situação de risco e vulnerabilidade — exatamente o público que inclui, por exemplo, filhos de mulheres vítimas de violência doméstica e/ou em situação de rua. Para as mães em situação de risco ou extrema vulnerabilidade, a falta de vagas em tempo integral na educação básica amplifica a exclusão do mercado de trabalho, já que a incompatibilidade de horários escolares com as jornadas laborais constitui uma das principais barreiras à empregabilidade feminina de baixa renda¹⁰.

Diante desse cenário, evidencia-se que a discriminação de gênero não se restringe ao mercado de trabalho, mas constitui um fenômeno estrutural que permeia todas as dimensões da vida das mulheres. A persistência simultânea de desigualdades econômicas e de elevados níveis de violência revela falhas institucionais na prevenção, identificação e enfrentamento dessas assimetrias. Nesse sentido, impõe-se a necessidade de atuação integrada do Estado, envolvendo a articulação entre políticas de trabalho e renda, educação, saúde, segurança pública, assistência

⁹ TODOS PELA EDUCAÇÃO. Mais de 2 milhões de crianças no país estão sem vagas em creches. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2024-04/mais-de-2-milhoes-de-criancas-no-pais-estao-sem-vagas-em-creches>.

¹⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Quase metade dos municípios paulistas ainda não atingiu meta de ensino em tempo integral. São Paulo: TCE-SP, 10 nov. 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-quase-metade-municipios-paulistas-ainda-nao-atingiu-meta-ensino-tempo-integral>. Acesso em: 30 mar. 2026.

social e justiça, bem como o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento, transparência e responsabilização. Somente por meio de uma abordagem coordenada, baseada em evidências e orientada por princípios de equidade, será possível enfrentar de maneira efetiva a complexidade e a persistência da desigualdade de gênero no Brasil.

2. (Dis)paridade remuneratória

Noutro importante prisma de reflexão, o controle externo deve orientar e, se necessário, fiscalizar seus jurisdicionados para que adotem medidas que reduzam discriminação interna e induzam fornecedores, especialmente em serviços terceirizados, a cumprir e demonstrar práticas de igual remuneração por trabalho de igual valor, sem criar barreiras indevidas à competição.

É imperativo, portanto, para a indução, fiscalização e monitoramento de práticas voltadas à promoção da igualdade de gênero, especialmente no que se refere à equiparação remuneratória entre homens e mulheres em funções equivalentes, tanto no âmbito interno dos órgãos jurisdicionados, quanto na execução de contratos administrativos, considerando a persistência de desigualdades estruturais amplamente documentadas pela literatura empírica e a existência de arcabouço jurídico suficiente que impõe a adoção de medidas concretas e verificáveis por parte da Administração Pública.

A legislação brasileira já impõe igualdade salarial para trabalho de igual valor/mesma função, conforme previsto no art. 461 da CLT e, em especial, no art. 7º, XXX, da Constituição Federal. Nesta mesma direção, a Lei nº 14.611/2023 e o Decreto nº 11.795/2023 adicionam instrumentos de transparência, fiscalização, canais de denúncia e planos de ação, com parâmetros de anonimização e ao menos relatórios semestrais para empresas com 100 ou mais empregados).

Em paralelo, a Lei nº 14.133/2021 transforma o desenvolvimento nacional sustentável em princípio e eixo finalístico das contratações, ao prever, entre outros parâmetros, que sejam usadas como critério legal de desempate, “ações de equidade entre homens e mulheres” (art. 60, III), detalhadas no Decreto nº 11.430/2023, o que inclui expressamente igualdade de remuneração entre

os gêneros e percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica como ações de equidade.

3. Evidências de discriminação no setor público e no setor privado

A evidência empírica nacional mais diretamente alinhada ao escopo desta Representação utiliza dados da PNAD para comparar setores e localizar onde se forma o diferencial. O achado central é que a maior parcela do diferencial salarial entre homens e mulheres "não encontra amparo" em características observáveis, o que sinaliza discriminação. Além disso, os resultados apontam desigualdades importantes no setor público, sobretudo no topo da distribuição, embora haja indícios de maior discriminação no setor privado.

Verzola (2010) destaca o papel do teto de vidro no serviço público: a segregação vertical implica ascensão mais lenta das mulheres, levando à sua sub-representação nos cargos de comando e, por consequência, nas esferas de maior poder e remuneração, isso inclusive quando as mulheres possuem características produtivas idênticas ou superiores às dos homens. A autora alerta para o risco de uma leitura complacente decorrente do uso de métodos mais objetivos de seleção: a crença na objetividade dos concursos pode induzir a impressão equivocada de menor problema no serviço público, quando a forte presença feminina em níveis inferiores não elimina a desigualdade nas instâncias decisórias.

Contribuição vinculada ao próprio ecossistema de controle e capacitação do TCE-SP (Oliveira, 2025) reforça o diagnóstico e o “ponto de alavanca”: o setor público pode promover equidade não apenas por regulação e fiscalização, mas também como empregador e tomador de serviços. Os Tribunais de Contas, em particular, podem contribuir por indução, fiscalização e monitoramento no controle externo¹¹.

No setor privado, o quadro da discriminação combina diferenciais “inexplicados” com obstáculos de carreira. Mesmo entre companhias com maior desempenho ESG que divulgam o

¹¹ OLIVEIRA, Ana Amélia Caldas Saad de. O papel do setor público no fomento à igualdade de gênero e a contribuição dos Tribunais de Contas. *Cadernos*, v. 1, n. 14, p. 25-39, 2025.

indicador de razão salarial, há proporção relevante em que mulheres em posições equivalentes recebem menos. Transparência e governança, embora necessárias, não bastam sem mecanismos de correção e responsabilização (Cardoso, Fernandes e Teixeira, 2023).

4. Maternidade, terceirização e diferenciais salariais não explicados

A “penalidade materna” é um mecanismo robusto de desigualdade de gênero ao longo do ciclo de vida laboral, sendo talvez também um dos mais odiosos¹². Estudo recente, com dados brasileiros, estima perdas significativas para as mulheres, mesmo quando se leva em conta ocupação, rendimento, horas trabalhadas e informalidade. Além disso, para mulheres de baixa renda, a penalidade pode ser ainda maior em alguns indicadores, reforçando o papel de políticas de cuidado¹³.

Esse mecanismo dialoga diretamente com o setor público, especialmente, nas esferas municipal e estadual por dois canais. Internamente, jornadas de cuidado e interrupções de carreira influenciam o acesso a funções gratificadas e promoções. Externamente, cadeias de terceirização concentram mulheres em ocupações com menor poder de barganha e maior rotatividade, tornando-as mais expostas à precarização e a diferenciais persistentes¹⁴.

A terceirização é relevante porque tende a associar-se a pior remuneração em comparação com contratação direta. Conforme demonstra Campos (2018), em estudo com milhões de assalariados formais que foram terceirizados, há uma variação negativa importante na remuneração ao se terceirizar. Quando se introduz gênero, a combinação pode ser ainda mais problemática. Pesquisa sobre mulheres terceirizadas registra, em dado histórico citado no estudo, que a

¹² Vide: PEPPING, Amanda; MANIAM, Balasundram. The Motherhood Penalty. **Journal of Business & Behavioral Sciences**, v. 32, n. 2, 2020.

CORRELL, Shelley J.; BENARD, Stephen; PAIK, In. Getting a job: Is there a motherhood penalty?. **American journal of sociology**, v. 112, n. 5, p. 1297-1338, 2007.

DUVIVIER, Chloé; NARCY, Mathieu. The motherhood wage penalty and its determinants: A public–private comparison. **Labour**, v. 29, n. 4, p. 415-443, 2015.

¹³ DE MELO COSTA, Joana Simões et al. Ser Mãe é Padecer no Paraíso? Penalidades do Trabalho de Cuidados nas Trajetórias Laborais de Mulheres com Filhos na Primeira Infância.

¹⁴ CAMPOS, André Gambier. Impactos da terceirização sobre a remuneração dos trabalhadores assalariados formais no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 50, 2018.

remuneração das mulheres terceirizadas representava 64,6% dos rendimentos dos homens terceirizados (e 60,4% em relação aos rendimentos dos empregados formais), sinalizando que terceirização pode amplificar desvantagens relativas de renda para mulheres.

Acrescenta-se, nesse contexto, a questão das políticas de geração de emprego e renda para mulheres em situação de violência doméstica. A dependência econômica das mulheres em relação a seus agressores é um dos principais fatores de manutenção do ciclo de violência, na medida em que limita drasticamente a capacidade de ruptura do relacionamento abusivo. O acesso ao trabalho formal e a garantia de que os filhos tenham vaga em creche e ensino em tempo integral constituem-se como condições essenciais para a autonomia e a reinserção social dessas mulheres.

Os dados sobre descumprimento da paridade remuneratória no Brasil são alarmantes. O 3º Relatório de Transparência Salarial e Igualdade, divulgado em abril de 2025 pelos Ministérios do Trabalho e Emprego e das Mulheres, com base na RAIS de 2024, apura que as mulheres recebem, em média, 20,9% a menos que os homens nos 53.014 estabelecimentos com 100 ou mais empregados analisados.

Em termos absolutos, os homens ganham, em média, R\$ 4.745,53, enquanto as mulheres recebem R\$ 3.755,01. Caso houvesse igualdade salarial plena, R\$ 95 bilhões adicionais teriam sido injetados na economia brasileira apenas em 2024. A disparidade se intensifica nos postos de liderança: mulheres em cargos de direção e gerência recebem apenas 73,2% do salário dos homens; profissionais de nível superior, 68,5%; e trabalhadoras de serviços administrativos, 79,8% da remuneração masculina. Para as mulheres negras, a situação é ainda mais grave: seu salário médio representa apenas 47,5% dos rendimentos dos homens não negros¹⁵.

No que se refere às barreiras específicas enfrentadas por mulheres vítimas de violência doméstica no mercado de trabalho, pesquisa do DataSenado (2023) revela que 61% das mulheres afirmam que a dependência financeira impede a denúncia das agressões, ao passo que 17,1% declararam ter sido impedidas de trabalhar ou estudar por seus agressores, e 10% não têm acesso

¹⁵ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO; MINISTÉRIO DAS MULHERES. 3º Relatório de Transparência Salarial e Igualdade. Brasília: MTE/MMulheres, abril de 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2025/abril/3o-relatorio-de-transparencia-salarial-mulheres-recebem-20-9-a-menos-do-que-os-homens>. Acesso em: 30 mar. 2026.

ao próprio dinheiro. Esses números evidenciam como o controle econômico opera como mecanismo central de manutenção do ciclo da violência¹⁶.

O RASEAM 2025 (Ministério das Mulheres) constata que apenas 5,5% dos estabelecimentos possuíam orientações visando à contratação de mulheres vítimas de violência, e 21,9% mantinham diretrizes para incentivar a contratação de mulheres chefes de família — parcela ainda irrisória diante da dimensão do problema. A Lei nº 14.542/2023 estabeleceu a reserva de 10% das vagas do Sistema Nacional de Emprego – SINE para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, além de determinar que, nas licitações públicas, as empresas reservem 8% das vagas para esse grupo. Contudo, a efetividade dessas medidas depende de fiscalização eficaz e adesão ampla — lacuna que reforça a pertinência da atuação do controle externo¹⁷.

5. Papel das compras públicas e do controle externo para reduzir a discriminação de gênero

O setor público tem capacidade de indução porque atua simultaneamente como regulador e fiscalizador, além de ser um agente econômico (empregador e tomador de serviços), podendo contar com o controle externo para indução, fiscalização e monitoramento de políticas de equidade, como bem circunstanciado por Oliveira (2025). Isso é especialmente relevante em contratos de serviços continuados e terceirizados, em que a Administração, por meio de edital e gestão contratual, consegue introduzir requisitos de conformidade, rotinas de transparência e canais de reporte. Tal medida deve ser implementada desde que com proporcionalidade e aderência ao objeto contratual.

A Lei nº 14.133/2021 fornece a moldura de governança ao enunciar o desenvolvimento nacional sustentável como princípio, estabelecer objetivos do processo licitatório que incluem a

¹⁶ DATASENADO. Pesquisa Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Brasília: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasetenado>. Acesso em: 30 mar. 2026. Vide também: <https://www.cieds.org.br/noticia/violencia-de-genero-no-brasil-a-importancia-do-aumento-da-renda-e-das-redes-de-protecao>

¹⁷ MINISTÉRIO DAS MULHERES. Relatório Anual Socioeconômico da Mulher – RASEAM 2025. Brasília, 2025. Vide: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/publicacoes/raseam-2025.pdf>

promoção da equidade e atribuir responsabilidade à alta administração por governança das contratações. Esse dever de governança é compatível com a incorporação do risco de discriminação de gênero na matriz de riscos de contratos intensivos em mão de obra, e com a exigência de evidências agregadas e anonimizadas para monitoramento. A mesma Lei prevê expressamente que, em caso de empate, um dos critérios de desempate é o desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho (art. 60, III). O Decreto nº 11.430/2023, ao regulamentar esse inciso em âmbito federal, inclui expressamente a igualdade de remuneração e a paridade salarial como ações de equidade verificáveis.

A Lei nº 14.611/2023 e o Decreto nº 11.795/2023 reforçam o “como fazer” ao determinar mecanismos de transparência, fiscalização, canais de denúncia, capacitação de gestores e relatórios semestrais de transparência salarial para empresas com 100 ou mais empregados, bem como a elaboração de plano de ação quando identificada desigualdade. Esses instrumentos permitem que o controle externo se apoie em evidências objetivas ao exigir conformidade de fornecedores de maior porte e ao estruturar monitoramento baseado em risco.

No plano trabalhista, a CLT estabelece o núcleo duro da equiparação: sendo idêntica a função, trabalho de igual valor no mesmo estabelecimento/empregador deve corresponder a igual salário sem distinção de sexo. Aliás, a própria redação prevê parâmetros de “trabalho de igual valor”, ou seja, produtividade, perfeição técnica e limites de tempo. E, no plano constitucional, há vedação expressa de diferença de salários por motivo de sexo, conforme previsto no art. 7º, XXX, da CF, e dever de a Administração obedecer a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Cumpre reiterar que estes princípios são incompatíveis com a tolerância institucional a discriminações remuneratórias em sua esfera de atuação e na execução de contratos.

Ao lado dessas normas, a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) consagra que o enfrentamento da violência contra a mulher deve ocorrer por meio de ações articuladas entre diferentes áreas da política pública, incluindo trabalho, assistência social e geração de renda, com vistas à superação das condições de vulnerabilidade que frequentemente mantêm a vítima vinculada ao agressor. Iniciativas voltadas à inserção laboral de mulheres em situação de violência,

acompanhadas do acesso a creches e ensino em tempo integral para seus filhos, representam instrumentos relevantes de proteção e emancipação social.

Nesse contexto, urge conferir leitura sistemática ao debate acerca do acesso preferencial a vagas em creches públicas e no ensino em tempo integral para os filhos de grupos de mulheres em situação de particular vulnerabilidade: as mães solas, as mães vítimas de violência doméstica, as beneficiárias do Programa Bolsa Família, as mulheres em situação de rua e aquelas que não concluíram a educação básica obrigatória. Para esses grupos, garantir aos seus filhos o acesso a serviços públicos de cuidado infantil e de educação de qualidade não constitui mero benefício social, mas condição estrutural para o exercício de direitos fundamentais: a possibilidade de inserir-se ou manter-se no mercado de trabalho, de concluir os estudos interrompidos e de romper com ciclos intergeracionais de pobreza e violência.

A sobrecarga do trabalho de cuidados é reconhecida como um dos principais fatores de exclusão feminina do mercado laboral e, nos casos em que a mulher enfrenta simultaneamente a condição de mãe solo, a situação de violência e/ou de rua, a dependência de transferências de renda ou a baixa escolaridade, essa exclusão tende a ser ainda mais intensa e persistente. A garantia de vaga prioritária em creche e no ensino em tempo integral para os filhos dessas mulheres representa, portanto, uma medida de equidade que atua simultaneamente sobre múltiplas dimensões da vulnerabilidade, reduzindo barreiras concretas à autonomia feminina e ampliando as perspectivas de desenvolvimento das crianças atendidas. Essa abordagem encontra respaldo no princípio constitucional da proteção integral à infância (art. 227 da CF), na Lei Maria da Penha e na legislação que rege o Programa Bolsa Família, que já reconhece a educação e a saúde como condicionantes vinculadas à transferência de renda, sinalizando a compreensão de que a superação da pobreza exige intervenções integradas e sustentadas ao longo do ciclo de vida familiar.

6. Arcabouço normativo de regência

A atuação ora requerida encontra sólido fundamento no ordenamento jurídico vigente. A Constituição Federal consagra, em seu art. 5º, caput e inciso I, a igualdade material entre homens e mulheres; assim como em seu art. 7º, inciso XXX, veda expressamente a discriminação salarial

por motivo de sexo. Por sua vez, o art. 37 da CF/1988 impõe à Administração Pública que seja refutada a tolerância a quaisquer práticas discriminatórias.

No plano infraconstitucional, destacam-se:

- (I) a Lei nº 14.611/2023, que dispõe sobre a igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens; e altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943;
- (II) a Lei nº 14.133/2021, que, ao definir normas gerais de licitações e contratos administrativos, fixou possibilidade de percentual mínimo de contratação de mulheres vítimas de violência doméstica e estabeleceu critério de desempate voltado à equidade de gênero (art. 25, §9º, I e art. 60, III);
- (III) o Decreto nº 11.795/2023, que regulamenta a Lei nº 14.611/2023, que dispõe sobre igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens;
- (IV) o Decreto nº 11.430/2023, que regulamenta a Lei nº 14.133/2021, para dispor sobre a exigência, em contratações públicas, de percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica e sobre a utilização do desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho como critério de desempate em licitações, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;
- (V) o art. 461 da CLT e
- (VI) a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha).

A competência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para a atuação ora requerida decorre do art. 70 da Constituição Federal, que lhe permite extrair consequência dos dispositivos acima arrolados, mediante a realização de auditoria operacional e a expedição de recomendações e diretivas aos jurisdicionados.

7. Dos Pedidos

A efetividade dos comandos constitucionais e legais de promoção da igualdade de gênero, bem como o aprimoramento da governança pública, da eficiência administrativa e da justiça distributiva podem ser mobilizados a partir do exercício pleno da função constitucional de controle externo. Eis o contexto em que se propõe que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no âmbito das suas competências constitucionais, induza – de forma paulatina e progressiva – a superação das desigualdades estruturais de gênero historicamente persistentes no território paulista.

Ante o exposto, este Ministério Público de Contas requer:

7.1. o recebimento da presente representação, com sua distribuição aleatória, nos termos regimentais;

7.2. a instauração de auditoria operacional por esse Tribunal de Contas, com o objetivo de:

7.2.1. investigar a ocorrência de disparidade remuneratória entre homens e mulheres no quadro de pessoal das pessoas jurídicas contratadas pelo Estado e pelos Municípios de São Paulo jurisdictionados pelo TCE-SP; bem como

7.2.2. levantar a existência e a suficiência no território paulista de políticas municipais e estaduais de oferecimento de oportunidades diferenciadas de capacitação e de geração de emprego e renda para mulheres em situação de risco ou extrema vulnerabilidade, tais como aquelas que sejam vítimas de violência doméstica, estejam em situação de rua, mães solas, beneficiárias de programas de transferência de renda ou tenham baixa escolaridade. Entre as medidas cabíveis, tais políticas de enfrentamento à iniquidade de gênero devem incluir as garantias de conclusão da educação básica obrigatória mediante ensino de jovens e adultos – EJA e de que seu(s)

filho(s) tenha(m) acesso prioritário a vagas em creche e a matrículas em tempo integral nos ensinos infantil e fundamental;

7.3. seja expedida diretriz orientativa dirigida a todos os jurisdicionados do TCE-SP, estabelecendo parâmetros mínimos para a observância da igualdade salarial de gênero, tanto no âmbito das estruturas administrativas próprias, quanto na execução de contratos administrativos, em conformidade com o ordenamento jurídico vigente e os princípios da isonomia, eficiência e moralidade;

7.4. seja recomendado aos jurisdicionados que adotem mecanismos institucionais permanentes de governança voltados à promoção da igualdade de gênero, incluindo: (i) rotinas periódicas de diagnóstico remuneratório com dados agregados e anonimizados; (ii) elaboração de planos de ação com metas e prazos verificáveis; (iii) instituição de canais de denúncia e apuração de discriminação salarial; (iv) programas de capacitação de gestores para prevenção de práticas discriminatórias; e (v) incorporação de cláusulas de equidade salarial nos instrumentos convocatórios e nos contratos administrativos intensivos em mão de obra;

7.5. seja recomendado aos jurisdicionados que implementem políticas de oferecimento de oportunidades diferenciadas de emprego e renda para mulheres vítimas de violência de gênero no território de sua competência, com previsão de mecanismos de acesso prioritário a vagas em creche pública e em ensino em tempo integral na educação básica obrigatória para os filhos dessas mulheres, em consonância com os objetivos da Lei Maria da Penha e com o art. 3º da Constituição Federal;

- 7.6 seja recomendado, sem prejuízo da hipótese contida no item anterior, que os entes jurisdicionados adotem, como critério de priorização no acesso a vagas em creches públicas e no ensino em tempo integral na rede pública de ensino, a condição de extrema vulnerabilidade da progenitora do educando, a exemplo, das mães solas, as beneficiárias do Programa Bolsa Família, as mulheres em situação de rua e aquelas que não concluíram a educação básica obrigatória;
- 7.7. seja recomendada a oferta da EJA, na forma integrada à educação profissional, com foco na equidade de gênero e na superação da violência doméstica;
- 7.8. seja determinado que a área técnica adote as providências necessárias para análise dos fatos relatados nesta Representação, incluindo a realização de diligências, auditorias *in loco* e outros meios pertinentes, nos termos da legislação de regência; e
- 7.9. a procedência da presente Representação, com as pertinentes recomendações e determinações, incluindo eventuais planos de ação para a concretização das políticas públicas objeto desta peça inicial.

Nesses termos,
Pede e espera deferimento.

São Paulo, 31 de março de 2026.


ÉLIDA G. PINTO

PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS