



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA ESTADUAL DA PR-SP**

PARECER

Referência: PGEA nº 1.34.001.006656/2025-59

Cuida a espécie de procedimento de inexigibilidade de licitação para contratação de ação de capacitação sobre diversidade e inclusão, com fundamento no artigo 74, inciso III, alínea "f" da Lei nº 14.133/2021. A capacitação consiste em três fases, com carga horária total de 3 (três) horas de duração, a ser ministrada por Tânia Chaves, presencialmente na sede da Procuradoria da República no Estado de São Paulo, com transmissão on-line para as demais unidades, podendo ser usufruída por até 150 (cento e cinquenta) servidores. As datas previstas são 17 de setembro de 2025 e 27 de outubro de 2025 a um custo total de R\$ 16.990,00 (dezesesseis mil, novecentos e noventa reais).

A iniciativa partiu Comissão de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral e da Discriminação da PR-SP como um instrumento de conscientização e combate ao assédio moral e às formas de discriminação.

Notória especialização

A notória especialização restou confirmada em razão da experiência profissional da palestrante. Tânia Lúcia Chaves atuou profissionalmente como Especialista e Analista Sênior de Diversidade. A Associação Movimento Mulher 360 atestou a capacidade técnica em razão do repertório sobre diversidade, equidade e inclusão. Logo, restou confirmado o requisito em conformidade com o artigo 74, §3º da Lei nº 14.133/2021:

LEI Nº 14.133/2021:

"Art. 74. (...) § 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho

anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato."

Singularidade do serviço

A nova Lei de Licitações suprimiu a exigência da singularidade dos serviços para contratação por meio de inexigibilidade e inseriu a necessidade de que sejam apenas de natureza intelectual. Todavia, a necessidade de confirmação da singularidade do objeto é motivo de controvérsia. O STJ, no HC 714.064-SP e HC n. 669.347-SP, já se manifestou pela inexistência da singularidade como requisito da inexigibilidade. No mesmo caminho segue o Parecer n. 00001/2023/CNLCA/CGU/AGU.

Em sentido diverso é possível invocar precedente do TCU (Acórdão 2.761/2020-Plenário) que, analisando a Lei das Estatais, a qual tem dispositivo semelhante à nova Lei de Licitações quanto à inexigibilidade, concluiu pela necessidade de observar a singularidade. Boa parte da doutrina inclina-se nesta mesma tese (GHIGNONE, Luciano Taques; TOURINHO, Rita. Inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços advocatícios – limites e possibilidades. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº, 2022, vol. 83, p. 87; Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/21 comentada por Advogados Públicos/organizador Leandro Sarai - 2ª edição - São Paulo: Editora JusPodivm, 2022. p. 903/904; NIEBHUR, Joel. “A polêmica da singularidade como condição para a inexigibilidade de licitação que visa à contratação de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual.” Disponível em: <https://zenite.blog.br/a-polemica-da-singularidade-como-condicao-paraainexigibilidade-de-licitacao-que-visa-acontratacao-de-servico-tecnico-especializado-de-natureza-predominantemente-intelectual/>)

Esta última orientação me parece mais adequada, isto porque não basta apenas a comprovação de que os serviços são intelectuais e de que haja notória especialização. Não resta dúvida de que curso de datilografia, de regras de acentuação gráfica, de noções básicas de Excel são intelectuais, mas nem por isto justificam inexigibilidade. Isto porque podem ser facilmente descritos em um Termo de Referência e contratados por meio de licitação. É preciso que o objeto contratado se cerque de especificidades tais que impeçam a sua descrição em padrões objetivos. Não se trata de dizer que apenas um interessado pode cumprir tais obrigações mas sim de reconhecer que não há como fixar padrões prévios para a execução do curso almejado, ou seja, trata-se de um objeto singular que para sua seleção envolve uma grande margem de subjetividade. Por esta razão, exige-se a contratação de especialista de

notória especialização a fim de que seja capaz de realizar as peculiaridades do objeto satisfatoriamente.

Na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 45, o Supremo foi chamado a analisar a constitucionalidade de dispositivos da antiga Lei de Licitações que tratavam da inexigibilidade de cursos de treinamento. A ADC nº 45 foi extinta por perda de objeto em razão da superveniência da nova Lei de Licitações. Contudo, o Relator da matéria, Ministro Roberto Barroso, teve a oportunidade de apresentar adiantadamente o seu voto e com ele ofereceu uma definição de singularidade que pode ser utilizada, vejamos:

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:

"6. Natureza singular do serviço (art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993). O objeto do contrato deve dizer respeito a serviço que escape à rotina do órgão ou entidade contratante e da própria estrutura de advocacia pública que o atende. Inviabilidade de contratar-se profissional de notória especialização para serviço trivial ou rotineiro, exigindo-se que a atividade envolva complexidades que tornem necessária a peculiar expertise. Existência de característica própria do serviço que justifique a contratação de um profissional específico, dotado de determinadas qualidades, em detrimento de outros potenciais candidatos. Precedente: AP 348, Rel. Min. Eros Grau, j. em 15.12.2006."

(ADC nº 45-DF, voto proferido pelo Relator, Ministro Roberto Barroso, antes da extinção da ação por perda superveniente de objeto)

O Manual de Licitações e Contratos do TCU parece seguir a mesma orientação ao lecionar:

MANUAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DO TCU:

"Assim, se o objeto for usual, rotineiro ou não exigir a atuação de um profissional ou empresa de notória especialização, não se justifica a contratação direta por inexigibilidade, pois isso poderia violar os princípios da economicidade, da impessoalidade e da isonomia."

(Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024, p. 686, consulta feita em 10-07-2025 em <https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/04/09/B2/2DEB19104CE08619E18818A8/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao.pdf>)

A Comissão de Prevenção ao Assédio Moral justificou pormenorizadamente a singularidade do objeto (doc. 23). De acordo com a Comissão, o curso pretendido foi

"montado de acordo com a bagagem única da especialista Tânia Chaves, adquirida em sua experiência em diversas empresas, e em sua prática como docente em Diversidade e Inclusão e em Recursos Humanos."

Da justificativa do preço

O combate ao assédio moral tem sido uma preocupação do Ministério Público Federal. Por esta razão a Procuradoria Geral da República formulou a Política Nacional de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação no âmbito do Ministério Público do Federal por meio da Portaria PGR/MPF nº 1.004, de 31 de outubro de 2018.

Os instrumentos tradicionais de apuração de denúncias, imposição de penalidades e acolhimento das vítimas compõem o âmbito repressivo. Contudo, a prevenção ao assédio moral pode se revelar uma estratégia muito mais efetiva porque inibe a ocorrência de práticas de assédio. A conscientização se dá por meio de encontros, debates, palestras, diálogo com entidades que tratam do tema dentre outras ferramentas. Não é por outra razão que a Portaria da Comissão Nacional de Prevenção ao Assédio nº 1/2019 confere poderes para que as Comissões Locais possam realizar treinamentos sobre o tema:

PORTARIA CNPEAD/PGR Nº 1, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2019:

"Art. 10º Compete às Comissões Locais:

[...]

VII – Propor treinamentos, em nível local, em relações interpessoais, respeito às diferenças, promoção de equidade, liderança, comunicação não violenta, mediação, dentre outros temas;"

Além da função preventiva, a participação de palestras capacita a própria Comissão Local para apoiar as vítimas e encontrar as melhores soluções eventuais casos que surjam nas unidades do Ministério Público. Isto se encontra disposto na Recomendação nº 206/2019 da Organização Internacional do Trabalho:

RECOMENDAÇÃO Nº 206/2019 da OIT:

"17. o apoio, os serviços e as reparações para as vítimas de violência e assédio com base no gênero a que se refere o artigo 10.º, alínea e), da Convenção deveriam incluir as seguintes medidas:

[...]

g) unidades especializadas da polícia ou oficiais especialmente treinados

para apoiar as vítimas."

Não resta a menor dúvida de que essa ação de treinamento não só é louvável como deve ser apoiada e incentivada pelos setores administrativos da PR-SP. É por esta razão que acredito que algumas ações, procedimentos e verificações na justificativa do preço podem ser adotadas e aprimoradas.

Inicialmente, a justificativa do preço é uma exigência das contratações diretas, que englobam as inexigibilidades, conforme o artigo 72, inciso VII da Lei nº 14.133/2021:

LEI Nº 14.133/2021:

"Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

[...]

VII - justificativa de preço;"

Ao regulamentar a justificativa do preço, a Portaria PGR/MPU nº 100/2023 estabeleceu as fontes da pesquisa de preços, com prioridade para o Pannel de Preços e contratações similares feitas pela Administração:

PORTARIA PGR/MPU Nº 100, DE 31 DE MAIO DE 2023:

"Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Pannel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos."

Este procedimento aplica-se inclusive para as inexigibilidades (art. 7º, caput). Mas a própria Portaria, ciente das especificidades que cerca a inexigibilidade de licitação, autoriza a cotação de valores com o próprio contratante desde que o objeto seja idêntico:

PORTARIA PGR/MPU Nº 100, DE 31 DE MAIO DE 2023:

"Art. 7º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 5º.

§ 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 5º, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo."

É certo que nas ações de treinamento há uma dificuldade em obter um objeto idêntico, isto porque as palestras e encontros são moldadas em razão das necessidades do requisitante. Desta forma, o treinamento de um órgão público difere de outro em relação a pontos ou temáticas específicas que são de interesse de um setor e não de outro. Ainda assim, é possível aferir alguns pontos passíveis de comparação.

Embora não haja como o objeto ser idêntico, o tema geral da ação de treinamento deve ser o mesmo. Neste aspecto as notas fiscais de R\$ 15.000,00 e R\$ 20.000,00 (docs. 7.18/7.19) informam que se tratam de "*Serviços Prestados referente a Gravação de vídeos para a série Conversa com MM360*" e "*Treinamentos para mentores e mentorados do Programa de Mentoria*".

O atestado de capacidade técnica encartado posteriormente (doc. 18.1) leva a crer que MM360 é a sigla Movimento Mulher 360. Embora se trate de uma entidade que

promova a diversidade, não foi indicado o tema da conversa e também o conteúdo da mentoria. As notas fiscais tendo a Ernst & Young Assessoria Empresarial Ltda. não padecem deste problema mas apresentam outra lacuna.

De fato, a Ernst Young contratou treinamento de vieses inconscientes (docs. 7.11/7.14) por R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) nos meses de novembro de 2024, janeiro, fevereiro e março de 2025. Contudo, não foi informada a carga horária do treinamento. Desta forma, em nenhuma das notas fiscais enviadas, é possível comparar os preços seja porque não foi informado o objeto das palestras ou porque não foi indicada a sua carga horária, constando apenas o valor total.

Posteriormente, a contratada apresentou a sua proposta feita à Ernst & Young (doc. 24.1) em que consta o valor de R\$ 4.400,00 (quatro mil e quatrocentos reais) por hora de aula. Ocorre que este documento em PDF foi unilateralmente elaborado pela contratada sem indicação de aceitação da EY e foi datada de 10 de junho de 2025, ou seja, posteriormente às notas fiscais apresentadas.

Embora se trate de um objeto de difícil comparação houve algumas contratações similares sobre o tema. A Escola Superior do Ministério Público da União realizou dois eventos sobre os seguintes temas "Promovendo um Ministério Público com diversidade e inclusão" e "Curso "preparatório ESMPU Plural: Diversidade nas carreiras do MPU".

Em ambos os cursos houve a contratação de docentes e profissionais por inexigibilidade de licitação. Ela Wiecko Volkmer de Castilho foi contratada para ministrar 4 (quatro) horas de curso ao valor de R\$ 2.400,00 (R\$ 600,00 a hora-aula); Guilherme Terriri Lima para 4 (quatro) horas ao custo de R\$ 1.200,00 (R\$ 300,00 a hora-aula); Maria Aparecida Lima Bento para 4 (quatro) horas ao custo de R\$ 2.400,00 (R\$ 600,00 a hora-aula). Danyelle da Silva Galvão foi contratada para ministrar 3 (três) horas de curso ao valor de R\$ 1.800,00 (R\$ 600,00 a hora aula); Marcelo Ribeiro de Oliveira para 6 (seis) horas ao valor de R\$ 2.700,00 (R\$ 450,00 a hora-aula) e Mariangela Tomé Lopes para 3 (três) horas de curso ao valor de R\$ 1.800,00 (R\$ 600,00 a hora aula).

O Tribunal Regional Eleitoral do Acre e o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte contrataram separadamente o curso "Diversidade e Igualdade na Justiça Eleitoral: Direitos Humanos, Raça, Etnia e Gênero", realizado pela empresa Office Consultoria e Treinamentos, com carga horária de 20 (vinte) horas, de forma híbrida (12

horas presencial e 8 horas telepresencial) ao valor total de R\$ 12.618,64 (doze mil, seiscentos e dezoito reais e sessenta e quatro centavos), sendo o valor da hora-aula de R\$ 630,94 (seiscentos e trinta reais e noventa e quatro centavos). Já o Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco realizou o mesmo curso, com as mesmas scarga horária e contratada por R\$ 10.780,00 (dez mil, setecentos e oitenta reais), sendo o valor da hora-aula de R\$ 539,00 (quinhentos e trinta e nove reais).

O Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região contratou o workshop Vieses Inconscientes, promovido pela empresa Consolidar Desenvolvimento Profissional e Gerencial Ltda, ministrado pelo docente Marcelo Sobrinho Pires, em quatro edições, com carga horária total de 12 (doze) horas, pelo valor total de R\$ 28.800,00 (vinte e oito mil e oitocentos reais) e valor da hora-aula de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais).

O Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região realizou o encontro sobre "Letramento em Diversidade - (re)pensando o Direito do Trabalho a partir dos grupos minorizados", ministrado por três palestrantes, com carga horária de 10,5 (dez e meia) horas, ao valor total de R\$ 4.746,00 (quatro mil, setecentos e quarenta e seis reais), cujo valor por hora-aula foi de R\$ 452,00 (quatrocentos e cinquenta e dois reais).

O Tribunal Superior do Trabalho e o Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região contrataram palestra de uma hora, ambos no valor de R\$ 540,00 (quinhentos e quarenta) reais para a "Semana da Justiça pela Diversidade" e acerca da "A compreensão da diversidade sexual e gênero como valor".

A Advocacia-Geral da União contratou palestra de "Diversidade e inclusão como motores para a garantia de cidadania e desenvolvimento", realizada pela Griô Produções Culturais Ltda., para 30 (trinta) pessoas, de forma presencial, com carga horária de 1h30 (uma hora e meia), ao valor total de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), ao custo da hora-aula de R\$ 2.333,33 (dois mil, trezentos e trinta e três reais e tinta e três centavos).

O Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina contratou a psicóloga Fernanda Pereira Labiak para ministrar o curso “Diversidade no Serviço Público: Capacitação para o Atendimento Responsável”, destinado à participação de até 300 (trezentos) servidores, distribuídos em 2 (duas) turmas, com carga horária de 4 (quatro) horas cada, a um valor total de R\$ 17.280,00 (dezessete mil, duzentos e oitenta reais), cujo valor da hora-aula foi de R\$ 2.160,00 (dois mil cento e sessenta reais).

O Tribunal Superior Eleitoral contratou o Ciclo de Palestras: "Empoderamento Feminino, Diversidade nas Organizações e Racismo Estrutural", para três dias consecutivos, cada uma das palestras com duração de 1h30 e duração total de 4h30, realizado pela Escola de Negócio Conexões - Educação Sempre, ao valor total de R\$ 26.000,00 (vinte e seis mil reais) e o custo da hora-aula de R\$ 5.777,77 (cinco mil, setecentos e setenta e sete reais e setenta e sete centavos).

O Tribunal Regional Eleitoral do Paraná contratou a palestra presencial "Sensibilização inicial em Justiça, Equidade, Diversidade e Inclusão", para um público estimado de 100 (cem) participantes, com carga horária de 1h30 (uma hora e meia), realizado por AGS2 Treinamentos, Consultoria e Assessoria L, ao valor total de R\$ 10.580,63 (dez mil, quinhentos e oitenta reais e sessenta e três centavos) e ao custo da hora-aula de R\$ 7.053,75 (sete mil e cinquenta e três reais e setenta e cinco centavos).

De um total de dezessete contratados, apenas dois apresentaram valores de hora-aula superiores ao pretendido nesta contratação. Nestes casos, ainda que o valor da a ser dispendido esteja de acordo com contratações pretéritas, recomenda-se que se negocie um valor mais baixo, tendo em vista o princípio da economicidade, previsto no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

Conclusão

Desta forma, não vislumbro óbice à contratação. Contudo, sugiro que, nas próximas contratações envolvendo inexigibilidade de ações de treinamento:

- 1) seja verificado, na nota fiscal fornecida pela contratada, a descrição do curso e se ele apresenta similitude com a contratação, com o objetivo de atender o máximo possível à exigência de objeto idêntico, prevista no artigo 7, §1º da Portaria PGR/MPU nº 100/2023;
- 2) seja verificado, na nota fiscal fornecida pela contratada, a carga horária do curso realizado e se o preço anteriormente pago é compatível com o proposto para a PR-SP;
- 3) ausentes as informações anterior na nota fiscal ou prestadas de forma genérica que impossibilite a avaliação pretendida, sugiro que se adotem diligências a fim de confirmar o objeto do curso pretendido e a carga horária ministrada e, sempre que possível, a partir de fontes confiáveis como o Painel Nacional de Contratações, Nota de Empenho ou o Contrato celebrado;
- 4) verificado que os valores da contratação excedem de forma desproporcional aquele praticado em contratações similares, sugiro que se entre em negociações com a

contratada com o intuito de reduzir os preços e assim atender ao princípio da economicidade.

São estas as considerações as quais submeto à deliberação da autoridade superior.

São Paulo, 1º de setembro de 2025.

Eduardo Oliveira Ferreira
Assessoria Jurídica da PR/SP

Assinado com login e senha por EDUARDO OLIVEIRA FERREIRA, em 01/09/2025 18:39. Para verificar a autenticidade acesse
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave e2e1e5e4.6fc790f8.929e1a0d.9aacc0bf