



Razão Social: NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA
CNPJ: 55.988.235/0001-25
Inscrição Estadual: Isento
Endereço: Rua Maria Nazareth Vilela, 235 – APT 352
Cep: 16022-030
Telefone: 18 99181-8484
E-mail: luana@novosabercursos.com

ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) MUNICÍPIO DE PLANALTO PR

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 002/2026
PROCESSO LICITATÓRIO Nº 375/2025

OBJETO: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de profissionais na área da saúde para atendimento das demandas da Unidade do CAPS I, profissionais para atuação junto a Equipe Multiprofissional (eMulti) e Programa Acolher do Município de Planalto-PR.

NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 55.988.235/0001-25, com sede na Rua Maria Nazareth Vilela, nº 235, ap 352, na cidade de Araçatuba-SP, CEP 16022-030, vem, por intermédio de sua representante legal subscrita, respeitosamente, interpor, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, a presente **IMPUGNAÇÃO** ao edital em epígrafe, pelas razões de fato e de direito que serão expostas.

I – DA TEMPESTIVIDADE

O prazo para apresentação da impugnação ao edital é de 3 (três) dias úteis antes da abertura do certame, conforme disposto no art. 164, da Lei Federal nº 14.133/2021:



Razão Social: NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA
CNPJ: 55.988.235/0001-25
Inscrição Estadual: Isento
Endereço: Rua Maria Nazareth Vilela, 235 – APT 352
Cep: 16022-030
Telefone: 18 99181-8484
E-mail: luana@novosabercursos.com

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Dessa forma, considerando que a sessão de abertura está agendada para o dia 27 de janeiro de 2026, sendo que tal prazo é cumprido pela NOVO SABER, devendo ser considerado, portanto, tempestivo.

II – DOS FATOS

A NOVO SABER é empresa especializada na prestação de serviços de treinamentos, capacitações, cursos, oficinas e outros assemelhados, sempre cumprindo fielmente suas obrigações contratuais, e possui interesse indiscutível em participar do certame.

Contudo, ao analisar o edital, nota-se a presença de cláusulas que violam princípios basilares da licitação pública, restringem a competitividade e criam barreiras indevidas de acesso, impondo condições que não guardam proporcionalidade com o objeto. As cláusulas constam no Termo de Referência:

Edital:

17.4. O Município realizará o repasse do valor contratado, ficando sob responsabilidade exclusiva da empresa contratada o pagamento de todos os encargos trabalhistas, previdenciários e demais obrigações legais referentes aos seus funcionários, em conformidade com a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (Decreto-Lei nº 5.452/1943).

17.4.1. Sempre que solicitado, a empresa deverá apresentar ao Município todos os comprovantes e documentos relacionados ao pagamento dos funcionários, incluindo salários, encargos trabalhistas e demais obrigações legais, para fins de fiscalização e comprovação do cumprimento das responsabilidades trabalhistas.;

18.2.5 Ter seus funcionários registrados em carteira de trabalho – CTPS, conforme as da CLT;



Razão Social: NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA
CNPJ: 55.988.235/0001-25
Inscrição Estadual: Isento
Endereço: Rua Maria Nazareth Vilela, 235 – APT 352
Cep: 16022-030
Telefone: 18 99181-8484
E-mail: luana@novosabercursos.com

18.2.6 No caso de empresas regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a mesma deve manter rigorosamente em dia todas as obrigações decorrentes da relação de trabalho, com os pagamentos de salários de seus empregados, encargos sociais e previdenciários;"

18.2.12 Como condição de pagamento, no primeiro mês da prestação dos serviços, a CONTRATADA deverá apresentar a seguinte documentação:

18.2.13 Relação dos empregados, contendo nome completo, números da carteira de identidade (RG) e da inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF);

18.2.14 Comprovação do registro dos empregados admitidos para execução dos serviços e da anotação de suas respectivas Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS's), bem como inscrição no E-SOCIAL;

18.2.15 Exames médicos admissionais dos empregados da CONTRATADA que prestarão os serviços.

18.2.16 A CONTRATADA deverá entregar a documentação abaixo relacionada, quando da extinção ou rescisão do contrato na fatura correspondente ao mês:

- a) Termos de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados prestadores de serviço, devidamente homologados, quando exigível pelo sindicato da categoria;
- b) Guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referentes às rescisões contratuais;
- c) Extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado dispensado;
- d) Exames médicos demissionais dos empregados dispensados.

O edital avança indevidamente sobre a gestão interna das licitantes ao impor, nos itens 17 e 18 e outros dispositivos correlatos, a obrigatoriedade de contratação de profissionais exclusivamente sob regime celetista, exigindo apresentação de CTPS assinada, exames admissionais, folhas de pagamento analíticas, contracheques e demais documentos típicos de **contratos de dedicação exclusiva de mão de obra**.

Conforme será apresentado a seguir, tais exigências são restritivas e ilegais, devendo ser retiradas do edital.



Razão Social: NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA
CNPJ: 55.988.235/0001-25
Inscrição Estadual: Isento
Endereço: Rua Maria Nazareth Vilela, 235 – APT 352
Cep: 16022-030
Telefone: 18 99181-8484
E-mail: luana@novosabercursos.com

III – DA INGERÊNCIA NA GESTÃO INTERNA DAS LICITANTES E EXIGÊNCIA TRABALHISTA INDEVIDA

O objeto da licitação é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços profissionais na área da saúde. A partir da análise dos documentos fornecidos pelo Município, verifica-se que não há cláusula que declare expressamente a adoção do “regime de dedicação exclusiva de mão de obra” na definição do objeto ou no preâmbulo do edital.

Ainda assim, a forma como a execução foi estruturada configura, na prática, um regime de dedicação exclusiva de mão de obra, nos termos da Lei nº 14.133/2021, por reunir os elementos característicos dessa modalidade.

Os profissionais devem executar os serviços nas dependências da própria Administração, nas Unidades Básicas de Saúde e no CAPS, e não na sede da empresa contratada, o que demonstra a alocação permanente da mão de obra ao tomador do serviço. O item 17.2 do edital estabelece que os serviços serão realizados nas Unidades Básicas de Saúde do Município de Planalto-PR.

Há exigência de habitualidade e subordinação, com controle de jornada e fiscalização de frequência, o que evidencia dedicação contínua ao posto de trabalho. O item 18.2.19 impõe à contratada o controle de assiduidade e pontualidade, bem como a continuidade dos profissionais, e o item 18.2.20 exige a apresentação de relatórios de carga horária e cópia dos registros de frequência.

Os profissionais utilizarão integralmente a estrutura e os materiais fornecidos pelo Município, o que inviabiliza o compartilhamento desses recursos em outros contratos simultâneos no mesmo local. O item 17.9 atribui ao Município a responsabilidade pelo



Razão Social: NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA
CNPJ: 55.988.235/0001-25
Inscrição Estadual: Isento
Endereço: Rua Maria Nazareth Vilela, 235 – APT 352
Cep: 16022-030
Telefone: 18 99181-8484
E-mail: luana@novosabercursos.com

fornecimento de equipamentos, materiais e instrumentos necessários à execução dos atendimentos.

O edital também impõe a obrigação de substituição imediata, evidenciando que o objeto não se limita à entrega de um resultado, mas à manutenção permanente do posto de trabalho. O item 18.2.4 determina a disponibilização de profissional substituto sempre que o titular estiver impossibilitado de exercer suas funções.

Apesar desses elementos típicos da dedicação exclusiva, o próprio edital contém disposições que tendem a descaracterizar esse regime ou, ao menos, a gerar contradição jurídica relevante em relação ao modelo definido pela Lei nº 14.133/2021.

A unidade de medida adotada é a hora, e não o mês ou o posto de trabalho. No regime clássico de dedicação exclusiva, a Administração remunera a disponibilidade integral do profissional, independentemente da produção efetiva em cada período. Ao utilizar a hora como unidade de pagamento, o edital sugere remuneração por execução ou produção, e não por simples disponibilidade. Isso expõe a empresa ao risco de redução de faturamento sem correspondente redução de custos fixos, como salários e encargos, incompatível com a lógica da dedicação exclusiva.

Há previsão expressa de variação da carga horária, o que é incompatível com a manutenção de empregado exclusivo, que pressupõe jornada fixa e remuneração integral. Diversos itens admitem cargas horárias flutuantes entre 20 e 40 horas semanais, e o item 17.8 faculta à Administração reformular dias e horários a qualquer tempo, conforme sua necessidade. Essa variação impede que a empresa mantenha profissional impedido de exercer outras atividades, recebendo apenas por parte da jornada em determinados períodos, o que revela pagamento por tarefa ou por demanda, e não por dedicação integral.



Razão Social: NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA
CNPJ: 55.988.235/0001-25
Inscrição Estadual: Isento
Endereço: Rua Maria Nazareth Vilela, 235 – APT 352
Cep: 16022-030
Telefone: 18 99181-8484
E-mail: luana@novosabercursos.com

Não há exigência expressa de apresentação de planilha de custos e formação de preços aberta na proposta, instrumento indispensável nos contratos com dedicação exclusiva para verificação da exequibilidade dos salários, encargos e benefícios, nos termos do art. 6º, inciso XVI, da Lei nº 14.133/2021.

Por fim, a própria descrição do objeto aproxima o contrato de uma prestação de serviços por unidade de execução. A referência à “prestação de serviços de profissionais” e a adoção da hora como unidade de medida caracterizam juridicamente uma contratação por tarefa ou por preço unitário, o que difere substancialmente da locação de mão de obra em regime de dedicação exclusiva.

Nos contratos de Dedicação Exclusiva de Mão de Obra, a Administração assume diretamente a demanda por força de trabalho contínua, alocada de forma fixa e permanente, substituindo o emprego público por mão de obra terceirizada sob jornada integral — o que não se verifica no presente caso. Aqui não há alocação fixa, nem carga horária previamente garantida, nem execução ininterrupta dos serviços, mas sim eventual convocação conforme necessidade, típica de contratação por tarefa, módulo ou carga horária específica.

Ainda assim, as cláusulas impugnadas (itens 17 e 18 e outros dispositivos correlatos) impõe que a Contratada mantenha exclusivamente profissionais celetistas, exigindo registro na CTPS (carteira de Trabalho e Previdência Social), além de guias de recolhimento como GFIP.

Tal exigência distorce o regime jurídico aplicável, **pois não cabe à Administração impor o modelo de vínculo empregatício quando o objeto não se caracteriza como Dedicação Exclusiva de Mão de Obra**, conforme entendimento reiterado do TCU e do STF. Em contratos como este, o que importa é a entrega do serviço com qualidade, e não a forma jurídica de contratação dos profissionais envolvidos.



Razão Social: NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA
CNPJ: 55.988.235/0001-25
Inscrição Estadual: Isento
Endereço: Rua Maria Nazareth Vilela, 235 – APT 352
Cep: 16022-030
Telefone: 18 99181-8484
E-mail: luana@novosabercursos.com

3.1. Ingerência na Gestão e Diversidade dos Modelos de Prestação de Serviço

A imposição de vínculo exclusivamente celetista para os profissionais que executarão os serviços é indevida, desproporcional e juridicamente incompatível com o objeto licitado, que não se caracteriza como contrato de Dedicação Exclusiva de Mão de Obra. Tal exigência viola diretamente o princípio constitucional da livre iniciativa (art. 170 da Constituição Federal), pois interfere de forma ilegítima no modelo de organização empresarial do particular.

A jurisprudência é pacífica no sentido de que a obrigatoriedade de vínculo celetista somente se justifica nos contratos contínuos com mão de obra alocada exclusivamente à Administração, o que não é o caso dos cursos e oficinas remunerados por hora, cuja execução se dá por resultado, em caráter eventual, sem jornada fixa, sem pessoal à disposição e sem substituição de servidores.

O Tribunal de Contas da União já consolidou esse entendimento em decisões recentes e reiteradas. No **Acórdão 1189/2025 – Plenário**, o TCU determinou que não é cabível exigir vínculo exclusivamente celetista dos prestadores de serviço com a empresa contratada em contratos nos quais a medição e o pagamento são por resultado objetivamente aferível ou níveis de serviço, pois tal exigência restringe-se aos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra:

58. Quanto aos atuais contratos decorrentes dos Pregões 7 e 8/2023, como não houve previsão no termo de referência e, adicionalmente, **não se tratam de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, a exigência do vínculo celetista se encontra contrária à legislação e à jurisprudência do TCU**, não podendo ser imposta nesses contratos, de forma que se propõe a confirmação do fundamento da medida cautelar adotada, com a determinação de cessação da exigência.



Razão Social: NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA
CNPJ: 55.988.235/0001-25
Inscrição Estadual: Isento
Endereço: Rua Maria Nazareth Vilela, 235 – APT 352
Cep: 16022-030
Telefone: 18 99181-8484
E-mail: luana@novosabercursos.com

O referido acórdão inclusive reafirma precedente anterior. No Acórdão 379/2024 – Plenário, o Relator, Ministro Benjamin Zymler, traz a legislação para contrastar o contrato em análise (serviços de supervisão, enquadrados como "serviços não contínuos ou contratados por escopo") com os contratos Dedicação Exclusiva de Mão de Obra, mostrando que as obrigações trabalhistas específicas (como a responsabilidade subsidiária da Administração) aplicam-se **exclusivamente** ao regime Dedicação Exclusiva de Mão de Obra:

"Art. 121. § 2º **Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra**, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado." (grifou-se)

Além disso, destaca-se a manifestação do Ministro Benjamin Zymler, que consolida o entendimento de que não há fundamento jurídico para exigir vínculo trabalhista formal em contratações que não se caracterizam como serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra. Ao analisar contrato cujo objeto — assim como o presente — se enquadrava como execução por resultado, o Relator delimitou:

"10. Já a contratação em questão, por sua vez, estaria enquadrada na nova lei como 'serviços não contínuos ou contratados por escopo: aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado' (inciso XVII do art. 6º). Ou seja, **não caberia a exigência de relação trabalhista entre as pessoas físicas envolvidas no contrato e a licitante contratada.**"

Em igual sentido, o TCU veda a exigência de comprovação de vínculo trabalhista, inclusive na fase de habilitação:

Acórdão 12.879/2018 – 1ª Câmara (TCU)



Razão Social: NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA
CNPJ: 55.988.235/0001-25
Inscrição Estadual: Isento
Endereço: Rua Maria Nazareth Vilela, 235 – APT 352
Cep: 16022-030
Telefone: 18 99181-8484
E-mail: luana@novosabercursos.com

“Configura restrição ao caráter competitivo da licitação a exigência, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional (art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993), da demonstração de vínculo societário ou empregatício, por meio de carteira de trabalho, do responsável técnico com a empresa licitante, sendo suficiente a comprovação da disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil.

O Supremo Tribunal Federal também reconhece a constitucionalidade de **modelos alternativos de prestação de serviços**, vedando conclusões automáticas sobre existência de vínculo de emprego quando há formas lícitas de contratação.

Conforme consignado no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo – Rcl 68964/DF, Rel. Min. Luiz Fux:

“...o juízo reclamado declarou a existência de vínculo empregatício entre a empresa reclamante e a beneficiária, desconsiderando entendimento fixado pela Corte que contempla, a partir dos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, a constitucionalidade de diversos modelos de prestação de serviço no mercado de trabalho.”

No presente edital, contudo, as exigências impugnadas — tais como CTPS assinada, exames admissionais, folhas de pagamento e contracheques — reproduzem mecanismos típicos de contratos de dedicação exclusiva de mão de obra, e **não de prestação de serviços por tarefa ou resultado**, como é o caso dos cursos e oficinas. Nessa modalidade, a fiscalização deve recair sobre:

- a entrega do serviço contratual,
- a qualificação dos profissionais,
- e a regularidade macro da licitante (CNDT, CRF etc.).

A própria Lei nº 14.133/2021 confirma essa interpretação ao restringir esse tipo de exigência exclusivamente aos contratos de dedicação exclusiva de mão de obra. O art. 50 é categórico:



Razão Social: NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA
CNPJ: 55.988.235/0001-25
Inscrição Estadual: Isento
Endereço: Rua Maria Nazareth Vilela, 235 – APT 352
Cep: 16022-030
Telefone: 18 99181-8484
E-mail: luana@novosabercursos.com

Art. 50. Nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o contratado deverá apresentar, quando solicitado pela Administração, sob pena de multa, comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em relação aos empregados diretamente envolvidos na execução do contrato, em especial quanto ao:

I - registro de ponto;

II - recibo de pagamento de salários, adicionais, horas extras, repouso semanal remunerado e décimo terceiro salário;

III - comprovante de depósito do FGTS;

IV - recibo de concessão e pagamento de férias e do respectivo adicional;

V - recibo de quitação de obrigações trabalhistas e previdenciárias dos empregados dispensados até a data da extinção do contrato;

VI - recibo de pagamento de vale-transporte e vale-alimentação, na forma prevista em norma coletiva.

A lei, portanto, não apenas não autoriza — como veda — a extensão dessas obrigações para contratos que não envolvam dedicação exclusiva, como é o caso deste pregão para cursos e oficinas por hora.

3.2 – Subcontratação Não Se Confunde com Contrato de Prestação de Serviços

É possível que a Administração tente justificar a exigência de vínculo exclusivamente celetista alegando que o edital veda a subcontratação. Contudo, esse raciocínio é improcedente, pois parte de uma interpretação equivocada: subcontratação e forma de contratação de profissionais são institutos distintos, e não se sobrepõem.

O próprio Tribunal de Contas da União enfrentou esse exato argumento no **Acórdão 1189/2025 – Plenário**, esclarecendo que a vedação de subcontratar **não impede, nem condiciona**, a contratação de profissionais por outras formas jurídicas, como contratos civis de prestação de serviço — plenamente válidos à luz do ordenamento.



Razão Social: NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA
CNPJ: 55.988.235/0001-25
Inscrição Estadual: Isento
Endereço: Rua Maria Nazareth Vilela, 235 – APT 352
Cep: 16022-030
Telefone: 18 99181-8484
E-mail: luana@novosabercursos.com

Transcreve-se o trecho integral da decisão:

15. Em reforço a essas análises e conclusões, os exames agora procedidos pela unidade técnica anotam, entre outras, as seguintes refutações aos argumentos da unidade jurisdicionada:

- a vedação à subcontratação constante do item 4.19 do termo de referência (peça 8, p. 73) não implica exigência de vínculo celetista, pois o conceito de subcontratação não se confunde com a "pejotização", conforme assim explanado na instrução da unidade técnica:

39. A subcontratação se caracteriza por um processo em que a empresa contratada pela Administração contrata uma outra para executar parte de um serviço ou bem, desde que autorizada no edital. Na subcontratação, a intenção é a transferência executiva de determinada parcela a uma outra empresa, por ser mais capacitada tecnicamente.

40. Na pejotização, o empregador exige ou permite que o trabalhador constitua uma pessoa jurídica (geralmente, empresa individual) para a sua admissão ou permanência no emprego ou para execução de tarefas específicas, formalizando-se um contrato de natureza comercial ou civil, com a consequente emissão de notas fiscais pelo trabalhador, ao invés de recebimento de salários.

41. Conforme afirmado pelo STF [ex.: Rcl 68964/DF, Relator Min. Luiz Fux, Decisão Monocrática, DJe 1º/8/2024], a pejotização se caracteriza como um modelo de prestação de serviço ou uma modalidade de relação de trabalho, distinta das previstas na CLT, porém igualmente válida pelos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência.

(...)

43. Assim, contratar uma pessoa física para prestar serviços por meio de uma empresa individual, por ser essa uma prática comum do mercado de tecnologia da informação, não é o mesmo que subcontratar uma determinada empresa para assumir uma parte do serviço devido à falta de capacidade técnica da contratada para isso, ou por uma maior especialização da subcontratada. Entende-se, portanto, que a vedação à subcontratação não implica a obrigatoriedade de contratação pelo vínculo celetista, não impedindo outras formas de contratação admitidas pelo Direito e pela jurisprudência.

A conclusão do TCU é inequívoca: subcontratar significa transferir a execução do objeto a outra empresa, integral ou parcialmente, o que nada tem a ver com a forma de contratação dos profissionais que executarão o serviço. Firmar contratos civis de prestação de serviços com instrutores não configura subcontratação, tampouco se aproxima do conceito; trata-se apenas de uma modalidade lícita de organização empresarial, reconhecida como legítima pelo TCU e pelo STF.



Razão Social: NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA
CNPJ: 55.988.235/0001-25
Inscrição Estadual: Isento
Endereço: Rua Maria Nazareth Vilela, 235 – APT 352
Cep: 16022-030
Telefone: 18 99181-8484
E-mail: luana@novosabercursos.com

Assim, mesmo que o edital proíba subcontratação — o que é possível e muitas vezes adequado — tal vedação não autoriza, por via reflexa, a imposição de vínculo celetista. A Administração pode impedir que outra empresa assuma o objeto, mas não pode, em razão disso, interferir no modelo de contratação dos profissionais, obrigar a adoção de regime CLT ou afastar formas legítimas de contratação previstas no ordenamento, como a prestação de serviços de natureza civil.

A jurisprudência é clara: a vedação à subcontratação não se converte em exigência de vínculo trabalhista formal. Não há base legal que permita ao edital restringir a liberdade empresarial dessa forma, e o próprio TCU tem reiteradamente repellido interpretações que tentam utilizar a proibição de subcontratar como argumento para impor a contratação celetista.

Esse ponto está em intenso debate e, não por acaso, o Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, proferiu decisão monocrática em 14/4/2025, no âmbito do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1532603, determinando "a suspensão nacional da tramitação de todos os processos que tratem das questões mencionadas nos presentes autos, relacionadas ao Tema 1.389 da repercussão geral, até julgamento definitivo do recurso extraordinário".

A saber, referido tema de repercussão geral trata dos seguintes pontos: a competência da Justiça do Trabalho para julgar as causas em que se discute a fraude no contrato civil de prestação de serviços; a licitude da contratação de trabalhador autônomo ou pessoa jurídica para a prestação de serviços, à luz do entendimento firmado pelo STF no julgamento da ADPF 324, que reconheceu a validade constitucional de diferentes formas de divisão do trabalho e a liberdade de organização produtiva dos cidadãos; e a questão referente ao ônus da prova relacionado à alegação de fraude na contratação civil.

Não obstante a controvérsia jurídica, avalio que, no caso concreto, diante dos precedentes da Suprema Corte devidamente considerados no voto do Ministro relator, junto à cognição de que os contratos analisados dizem respeito a serviços com regime de execução por níveis mínimos de serviço - e não à contratação de pessoal para ocupação de postos de trabalho no regime de dedicação exclusiva de mão de obra -, bem como a expressa previsão do §1º do art. 121 da Lei 14.133/2021, **o risco de responsabilização da Administração pelo eventual pagamento de verbas previdenciárias e trabalhistas resta mitigado.**

Por todo exposto, acompanho o voto do Ministro relator.



Razão Social: NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA
CNPJ: 55.988.235/0001-25
Inscrição Estadual: Isento
Endereço: Rua Maria Nazareth Vilela, 235 – APT 352
Cep: 16022-030
Telefone: 18 99181-8484
E-mail: luana@novosabercursos.com

(Acórdão 1189/2025 – TCU – Plenário (Sessão de 28/5/2025, Relator: Ministro Antonio Anastasia; Ministro Bruno Dantas, que apresentou Declaração de Voto e acompanhou o Relator).

3.3 – Da Incompatibilidade entre o Regime do Simples Nacional e a Estrutura do Contrato Licitado

O edital admite expressamente a participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, inclusive aquelas optantes pelo Simples Nacional, concedendo-lhes os benefícios previstos na Lei Complementar nº 123/2006 durante o procedimento licitatório. Tal previsão decorre, entre outros dispositivos, do item 5.3, que assegura tratamento favorecido às ME e EPP, bem como do item 7.5, que exige declaração de enquadramento nos termos da referida lei complementar.

5.3 Será concedido tratamento favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte, para as sociedades cooperativas mencionadas no artigo 34 da Lei nº 11.488, de 2007, para o agricultor familiar, o produtor rural pessoa física e para o microempreendedor individual - MEI, nos limites previstos da Lei Complementar nº 123, de 2006, alterada pela Lei Complementar nº 147/2014, de 07 de agosto de 2014.

7.5 O fornecedor enquadrado como microempresa ou empresa de pequeno porte deverá declarar, ainda, em campo próprio do sistema eletrônico, que cumpre os requisitos estabelecidos no artigo 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006, estando apto a usufruir do tratamento favorecido estabelecido em seus arts. 42 a 49, observado o disposto nos §§ 1º ao 3º do art. 4º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Todavia, o instrumento convocatório deixa de enfrentar questão jurídica essencial: a absoluta incompatibilidade entre o regime tributário do Simples Nacional e contratos que, na prática, caracterizam cessão ou locação de mão de obra em regime de dedicação exclusiva.

A Lei Complementar nº 123/2006 é expressa ao vedar o ingresso e a permanência no Simples Nacional de empresas que realizem cessão ou locação de mão de obra, nos termos



Razão Social: NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA
CNPJ: 55.988.235/0001-25
Inscrição Estadual: Isento
Endereço: Rua Maria Nazareth Vilela, 235 – APT 352
Cep: 16022-030
Telefone: 18 99181-8484
E-mail: luana@novosabercursos.com

do art. 17, inciso XII. Trata-se de vedação objetiva, de natureza tributária, que não depende da vontade da Administração nem da opção do contribuinte.

Art. 17. Não poderão recolher os impostos e contribuições na forma do Simples Nacional a microempresa ou empresa de pequeno porte:

XII - que realize cessão ou locação de mão-de-obra;

Entretanto, a forma como o edital foi redigido e estruturado revela um dado relevante: apesar de prever, de modo expresso, a participação de licitantes enquadradas como ME/EPP, inclusive optantes pelo Simples Nacional, o instrumento convocatório não contém qualquer previsão sobre exclusão obrigatória desse regime tributário em caso de adjudicação e celebração contratual.

Esse silêncio não é um detalhe neutro. Ao contrário, constitui forte indício de que a Administração não pretendeu caracterizar a contratação como “serviço contínuo com regime de dedicação exclusiva de mão de obra”, pois, se assim fosse, haveria incompatibilidade direta com a permanência no Simples Nacional, em razão da vedação prevista no art. 17, inciso XII, da Lei Complementar nº 123/2006, que impede a opção e a permanência no regime simplificado por empresas que realizem cessão ou locação de mão de obra.

Em contratações efetivamente estruturadas como dedicação exclusiva, essa compatibilização normativa costuma ser tratada de forma expressa no instrumento convocatório, justamente porque impacta diretamente a formação de preços, a exequibilidade das propostas e a isonomia do certame, considerando que o regime tributário influencia a carga fiscal incidente e, por consequência, o preço ofertado.

No presente caso, ao permitir a participação de empresas optantes pelo Simples e, simultaneamente, não prever qualquer condicionante ou consequência tributária relacionada



Razão Social: NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA
CNPJ: 55.988.235/0001-25
Inscrição Estadual: Isento
Endereço: Rua Maria Nazareth Vilela, 235 – APT 352
Cep: 16022-030
Telefone: 18 99181-8484
E-mail: luana@novosabercursos.com

à celebração do contrato, o edital sinaliza que o próprio Município não está licitando um modelo de cessão/locação de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, mas sim uma prestação de serviços por demanda, por carga horária e por resultado, compatível com múltiplas formas de organização empresarial.

Esse dado reforça, portanto, a contradição central apontada nesta impugnação: o Município não assume, no edital, o regime jurídico de dedicação exclusiva, nem estrutura o certame para tal (com os elementos típicos desse modelo), mas, ao mesmo tempo, tenta impor exigências que somente se justificariam em contratos contínuos com dedicação exclusiva, como a obrigatoriedade de vínculo celetista, CTPS assinada e a apresentação de documentos trabalhistas individualizados como condição para pagamento.

Assim, a previsão de participação de empresas do Simples Nacional, sem qualquer regra de compatibilização ou consequência obrigatória, deve ser interpretada como mais um elemento interno do próprio edital que confirma a natureza do contrato como prestação de serviços por execução e não como locação de mão de obra dedicada. Logo, é juridicamente inadequado importar, para esse certame, obrigações e exigências típicas de dedicação exclusiva, especialmente aquelas que interferem na gestão interna das licitantes e restringem a competitividade.

3.4 – Da Correta Estruturação dos Contratos de Dedicação Exclusiva

A incoerência central do edital reside no fato de que se tenta, por via reflexa, **transformar um contrato de natureza eventual e por resultado em um contrato de dedicação exclusiva de mão de obra**, sem que isso tenha sido declarado, justificado ou formalmente estruturado. Ao exigir CTPS assinada, GFIP, folhas de pagamento, exames admissionais e demais obrigações trabalhistas típicas de contratos de alocação fixa de pessoal, o Município age como se estivesse contratando mão de obra contínua — porém o instrumento



Razão Social: NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA
CNPJ: 55.988.235/0001-25
Inscrição Estadual: Isento
Endereço: Rua Maria Nazareth Vilela, 235 – APT 352
Cep: 16022-030
Telefone: 18 99181-8484
E-mail: luana@novosabercursos.com

convocatório versa sobre cursos e oficinas avulsas, remuneradas por hora, sem carga horária fixa, sem garantia de demanda e sem substituição de servidores. Essa contradição revela que o edital tenta impor obrigações mais rígidas que o próprio regime jurídico comporta.

Entre a natureza eventual do objeto e a adoção de exigências típicas de contratos de dedicação exclusiva de mão de obra, **é possível que o modelo adotado decorra de uma tentativa de evitar a incidência do regime jurídico específico previsto na Lei nº 14.133/2021 para contratações contínuas com dedicação exclusiva.** Esse regime estabelece uma forma de responsabilidade que muitas administrações buscam evitar — especialmente municípios de pequeno e médio porte.

A razão para isso é simples: o art. 121, §2º, da Lei 14.133 determina que **“exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas, se comprovada falha na fiscalização”**. Isso significa que, ao optar formalmente por um contrato de dedicação exclusiva, o Município passaria a assumir risco jurídico e financeiro considerável, especialmente diante de eventual litígio trabalhista.

É plenamente compreensível que a Administração, diante desse cenário, busque estruturar modelos de contratação que minimizem sua exposição a esse tipo de responsabilidade. Em muitos casos, editais são construídos tentando conciliar dois objetivos: por um lado, evitar a caracterização formal de dedicação exclusiva, escapando do regime de responsabilidade solidária/subsidiária; por outro, manter obrigações trabalhistas rígidas e exigências de comprovação de vínculo, imaginando que isso oferece maior segurança e controle sobre os profissionais envolvidos.



Razão Social: NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA
CNPJ: 55.988.235/0001-25
Inscrição Estadual: Isento
Endereço: Rua Maria Nazareth Vilela, 235 – APT 352
Cep: 16022-030
Telefone: 18 99181-8484
E-mail: luana@novosabercursos.com

Entretanto, ao fazer isso, surge um fenômeno já identificado por órgãos de controle: cria-se um **híbrido contratual**, no qual se pretende usufruir da flexibilidade de um contrato por hora ou por escopo, mas com exigências que pertencem exclusivamente ao regime que a Administração procura evitar. As obrigações previstas — como CTPS assinada, GFIP, guias de FGTS/INSS, folhas de pagamento e demais documentos trabalhistas — são justamente aquelas que a Lei reserva ao modelo de dedicação exclusiva, e não ao Registro de Preços para execução eventual.

Essa tentativa de conciliar regimes distintos acabam gerando o descompasso observado no edital. Embora seja possível que a Administração tenha buscado maior segurança operacional ou fiscalizatória, a forma jurídica escolhida não admite a transposição parcial de obrigações. **Ou o contrato é de dedicação exclusiva** — com todos os seus deveres, riscos e responsabilidades — **ou não é**. Não há base legal para exigir obrigações próprias desse regime quando o objeto não se enquadra nele.

Assim, ainda que seja compreensível que o Município procure evitar o regime de responsabilidade previsto no art. 121, §2º, da Lei nº 14.133/2021, **essa preocupação não autoriza a adoção de exigências que só se justificariam dentro desse próprio regime jurídico, conforme demonstrado nas jurisprudências mais recentes**. A segurança buscada pela Administração deve respeitar a estrutura legal aplicável ao tipo de contratação escolhido, sem misturar regimes que a própria lei distingue de forma expressa e objetiva.

Se a Administração entende que a execução exige controle direto da jornada do instrutor, presença permanente, subordinação direta e responsabilidades típicas de gestão trabalhista, então o caminho juridicamente correto seria licitar um contrato de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, conforme previsto nos arts. 6º, XVI e 121 da Lei nº 14.133/2021. Nesse caso, haveria previsão expressa do regime celetista, definição de escala, dimensionamento de postos de trabalho, planilha de custos detalhada, obrigações



Razão Social: NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA
CNPJ: 55.988.235/0001-25
Inscrição Estadual: Isento
Endereço: Rua Maria Nazareth Vilela, 235 – APT 352
Cep: 16022-030
Telefone: 18 99181-8484
E-mail: luana@novosabercursos.com

de supervisão, risco trabalhista compartilhado e demais elementos indispensáveis para um contrato desse tipo. Entretanto, não é isso que foi licitado.

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) XVI - serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra: aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que: a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços; b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos; (Lei de Licitações. 14.133 de 1º de abril de 2021)

O Município não pode, simultaneamente, convocar um certame para execução eventual por carga horária e, ao mesmo tempo, impor ônus legais e estruturais que apenas fariam sentido em contratos contínuos com dedicação exclusiva. O edital, ao pretender exigir o melhor de dois mundos — a flexibilidade e o baixo custo de um contrato por hora somados às obrigações trabalhistas integrais de um contrato de dedicação exclusiva — acaba violando a lei, a lógica e a jurisprudência consolidada do TCU, que veda expressamente essa confusão de regimes.

"15.1.3 A homologação do resultado desta licitação não obriga esta Administração à aquisição do objeto licitado.

27.9 A homologação do resultado desta licitação não implicará direito à contratação."

(Edital de Pregão eletrônico 002/2026 – Planalto PR)

Em síntese, se a Administração realmente deseja um modelo de contratação com todos os elementos de subordinação, habitualidade e controle direto, deve assumir a responsabilidade e licitar um contrato de dedicação exclusiva de mão de obra, com estrutura técnica e jurídica própria. O que não pode — porque a Lei e o TCU não autorizam — é impor obrigações de



Razão Social: NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA
CNPJ: 55.988.235/0001-25
Inscrição Estadual: Isento
Endereço: Rua Maria Nazareth Vilela, 235 – APT 352
Cep: 16022-030
Telefone: 18 99181-8484
E-mail: luana@novosabercursos.com

dedicação exclusiva em um contrato que, pela natureza do objeto, não é, não pode ser e não foi estruturado como tal.

Diante disso, resta evidente que as cláusulas que impõem contratação celetista, ou presumem um modelo único de vínculo empregatício, são ilegais, desnecessárias, desproporcionais e afrontam frontalmente a Lei 14.133/2021, a jurisprudência do TCU e o entendimento do STF.

Por tais razões, devem ser integralmente excluídas do edital.

IV. DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, requer a Impugnante que esta Autoridade:

- a) Receba e conheça a presente impugnação, por ser tempestiva e regularmente apresentada, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021.
- b) Reconheça que o objeto licitado, pela própria estrutura prevista no edital, não se caracteriza como contrato de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, mas sim como prestação de serviços por carga horária, por demanda e por resultado, incompatível com a imposição de obrigações típicas daquele regime jurídico.
- c) Reconheça a ilegalidade e a inadequação das cláusulas constantes dos itens 17 e 18 do edital e demais dispositivos correlatos que impõem, direta ou indiretamente, a obrigatoriedade de contratação de profissionais sob regime exclusivamente celetista,



Razão Social: NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA
CNPJ: 55.988.235/0001-25
Inscrição Estadual: Isento
Endereço: Rua Maria Nazareth Vilela, 235 – APT 352
Cep: 16022-030
Telefone: 18 99181-8484
E-mail: luana@novosabercursos.com

bem como a apresentação de CTPS assinada, exames admissionais, folhas de pagamento, contracheques, guias de FGTS/INSS e demais documentos trabalhistas individualizados.

- d) Determine a exclusão integral dessas exigências trabalhistas indevidas, adequando o instrumento convocatório ao regime jurídico próprio da contratação por tarefa, por carga horária ou por execução de serviços, preservando-se apenas as exigências relativas à qualificação técnica dos profissionais e à regularidade fiscal e trabalhista da pessoa jurídica contratada.
- e) Reconheça que a previsão expressa de participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, inclusive optantes pelo Simples Nacional, sem qualquer cláusula de exclusão obrigatória ou de compatibilização tributária, constitui elemento adicional que confirma a inexistência de contratação em regime de dedicação exclusiva, reforçando a impossibilidade jurídica de impor vínculo celetista como condição de execução do contrato.
- f) Subsidiariamente, caso a Administração entenda que a execução do objeto exige efetivamente regime de dedicação exclusiva de mão de obra, que seja promovida a imediata reformulação integral do edital, com expressa caracterização do regime jurídico aplicável, definição de postos de trabalho, jornada fixa, dimensionamento adequado, previsão de planilha de custos e formação de preços, bem como reabertura dos prazos do certame, em estrita observância aos arts. 6º, XVI e 121 da Lei nº 14.133/2021.
- g) Determine, se necessário, a suspensão da sessão pública designada, até o saneamento das irregularidades apontadas, evitando-se a condução de procedimento eivado de vícios que poderão ensejar nulidade futura e responsabilização da Administração.



Razão Social: NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA
CNPJ: 55.988.235/0001-25
Inscrição Estadual: Isento
Endereço: Rua Maria Nazareth Vilela, 235 – APT 352
Cep: 16022-030
Telefone: 18 99181-8484
E-mail: luana@novosabercursos.com

h) Por fim, requer que todas as decisões relativas à presente impugnação sejam devidamente motivadas e formalmente disponibilizadas aos interessados, garantindo-se transparência, segurança jurídica e observância integral da legislação vigente.

Termos em que,
Pede deferimento.

Planalto-PR, 20 de janeiro de 2026.

NOVO SABER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA
CNPJ: 55.988.235/0001-25