

## JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO Nº 1 - COFEN/PRES/CPL

Processo nº 00196.003459/2025-81

### PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90.018/2025

Trata-se de resposta ao Pedido de Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.018/2025, cujo objeto é a contratação de entidade sem fins lucrativos, inscrita e aprovada no Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional (CNAF), com capacidade técnica e administrativa para operacionalização do Programa de Aprendizagem no âmbito do Conselho Federal de Enfermagem - Cofen, que consiste no recrutamento, seleção, contratação, capacitação técnica, acompanhamento e disponibilização de 03 (três) jovens aprendizes, conforme condições e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos, apresentado pela associação civil de direito privado o **CENTRO DE INTEGRAÇÃO EMPRESA ESCOLA - CIEE** (CNPJ nº 61.600.839/0001- 55), recebido por meio de e-mail eletrônico, em 07 de agosto de 2025, conforme documento SEI nº 0986472.

#### 1. DA TEMPESTIVIDADE

1.1. Nos termos do subitem 12.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.018/2025 (SEI nº 0948271), regido pelo artigo 164, *caput*, da Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, o Pedido de Impugnação ao Edital por irregularidade na aplicação da sobredita Lei, ou a solicitação de esclarecimento sobre seus termos, deve ser protocolado até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

1.2. Considerando que a data de abertura do certame foi reagendada para o dia 13/08/2025 e o Pedido de Impugnação foi protocolado em 07/08/2025, é oportuno afirmar que a interposição de impugnação ao Edital formulado pela Associação, referente ao Pregão Eletrônico nº 90.018/2025 do Processo Administrativo nº 00196.003459/2025-81, é tempestivo.

1.3. Para mais, estabelece o subitem 12.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.018/2025 (SEI nº 0948271), em consonância ao artigo 164, parágrafo único, da Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, que as respostas aos Pedidos de Impugnação ou Esclarecimentos devem ser prestados pela Administração no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitados ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

1.4. Dessa forma, considerando que o Pedido de Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.018/2025 foi interposto em 07/08/2025, e esta Autarquia Pública prestou a devida resposta em 12/08/2025, é tempestivo o presente Julgamento de Impugnação.

#### 2. DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO

2.1. A impugnante interpôs impugnação aos termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.018/2025, conforme argumentos expostos no documento SEI nº 0986472, alegando e pleiteando, em síntese, o exposto a seguir:

"(...)

##### 1) OBRIGAÇÕES NÃO CONVERGENTES COM O PROGRAMA DE APRENDIZAGEM

Versa o edital, em sua Cláusula 7.9 - **CONTA-DEPÓSITO VINCULADA**, que:

7.9.1. Para tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS por parte do contratado, as regras acerca da Conta-Depósito Vinculada a que se refere o Anexo XII da IN SEGES/MP n. 05/2017, aplicável por força do art. 1o da IN SEGES/ME no 98, de 2022, são as estabelecidas neste Termo de Referência.

7.9.2. Os custos estimados das tarifas bancárias são de responsabilidade do contratado e correspondem ao valor estimado de R\$ 565,00 (tarifa única) e de R\$ 126,00 por mês, podendo ser contemplados na proposta da licitante e devendo ser debitados dos valores depositados.

7.9.3. O futuro contratado deve autorizar a Administração contratante, no momento da assinatura do contrato, a fazer o desconto nas faturas e realizar os pagamentos dos salários e demais verbas

trabalhistas diretamente aos trabalhadores, bem como das contribuições previdenciárias e do FGTS, quando não demonstrado o cumprimento tempestivo e regular dessas obrigações, até o momento da regularização, sem prejuízo das sanções cabíveis.

7.9.4. Quando não for possível a realização desses pagamentos pela própria Administração (ex.: por falta da documentação pertinente, tais como folha de pagamento, rescisões dos contratos e guias de recolhimento), os valores retidos cautelarmente serão depositados junto à Justiça do Trabalho, com o objetivo de serem utilizados exclusivamente no pagamento de salários e das demais verbas trabalhistas, bem como das contribuições sociais e FGTS decorrentes.

7.9.5. O contratado autorizará o provisionamento de valores para o pagamento das férias, 13o salário e rescisão contratual dos trabalhadores alocados à execução do contrato, bem como de suas repercussões trabalhistas, fundiárias e previdenciárias, que serão depositados pelo contratante em conta-depósito vinculada específica, em nome do prestador dos serviços, bloqueada para movimentação, e que somente serão liberados para o pagamento direto dessas verbas aos trabalhadores, nas condições estabelecidas no item 1.5 do Anexo VII-B da IN SEGES/MP n.05/2017.

7.9.6. O montante dos depósitos da conta vinculada, conforme item 2 do Anexo XII da IN SEGES/MP n. 5/2017 será igual ao somatório dos valores das provisões a seguir discriminadas, incidentes sobre a remuneração, cuja movimentação dependerá de autorização do órgão ou entidade promotora da contratação e será feita exclusivamente para o pagamento das respectivas obrigações:

7.9.6.1. 13o (décimo terceiro) salário;

7.9.6.2. Férias e um terço constitucional de férias;

7.9.6.3. Multa sobre o FGTS e contribuição social para as rescisões sem justa causa; e

7.9.6.4. Encargos sobre férias e 13o (décimo terceiro) salário.

7.9.7. Os percentuais de provisionamento e a forma de cálculo serão aqueles indicados no Anexo XII da IN SEGES/MP n. 5/2017.

7.9.8. O saldo da conta-depósito será remunerado pelo índice de correção da poupança pro rata die, conforme definido em Termo de Cooperação Técnica firmado entre o promotor desta contratação e instituição financeira. Eventual alteração da forma de correção implicará a revisão do Termo de Cooperação Técnica.

7.9.9. Os valores referentes às provisões mencionadas neste edital Termo de Referência que sejam retidos por meio da conta-depósito deixarão de compor o valor mensal a ser pago diretamente à empresa que vier a prestar os serviços.

7.9.10. O contratado poderá solicitar a autorização do órgão ou entidade contratante para utilizar os valores da conta-depósito para o pagamento dos encargos trabalhistas previstos nos subitens acima ou de eventuais indenizações trabalhistas aos empregados, decorrentes de situações ocorridas durante a vigência do contrato.

7.9.11. Na situação do subitem acima, a empresa deverá apresentar os documentos comprobatórios da ocorrência das obrigações trabalhistas e seus respectivos prazos de vencimento. Somente após a confirmação da ocorrência da situação pela Administração, será expedida a autorização para a movimentação dos recursos creditados na conta-depósito vinculada, que será encaminhada à Instituição Financeira no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, a contar da data da apresentação dos documentos comprobatórios pela empresa.

7.9.12. A autorização de movimentação deverá especificar que se destina exclusivamente para o pagamento dos encargos trabalhistas ou de eventual indenização trabalhista aos trabalhadores favorecidos.

7.9.13. O contratado deverá apresentar ao contratante, no prazo máximo de 3 (três) dias úteis, contados da movimentação, o comprovante das transferências bancárias realizadas para a quitação das obrigações trabalhistas.

7.9.14. O saldo remanescente dos recursos depositados na conta-depósito será liberado à respectiva titular no momento do encerramento do contrato, na presença do sindicato da categoria correspondente aos serviços contratados, quando couber, e após a comprovação da quitação de todos os encargos trabalhistas e previdenciários relativos ao serviço contratado, conforme item 15 do Anexo XII da IN SEGES/MP n. 05/2017.

Em que pese o desejo do órgão, as obrigações fogem do escopo legal, haja vista referirem-se à serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o que não é o caso.

Diante da legislação de aprendizagem – Lei nº 10.097/00 e Decreto 9.579/18 – uma entidade sem fins lucrativos, com os Programas depositados e registrados no Ministério do Trabalho e Previdência, bem como devidamente registrado no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA pode responsabilizar-se exclusivamente pela formação técnico-profissional metódica (entidade capacitadora / formadora, nos moldes do art. 50, III do Decreto no 9.579/18) ou também como entidade capacitadora e empregadora supletiva (responsável pela formação técnico-profissional nos termos do art. 57, § 2º do Decreto no 9.579/18).

A admissão de aprendizes decorre de uma contratação especial, tanto que, o próprio art. 424 da CLT nomeia o Contrato de Trabalho do Aprendiz como um “Contrato de Trabalho Especial”.

O COFEN é o estabelecimento cumpridor de cota e pretende firmar instrumento jurídico com a licitante vencedora para que esta atue como entidade capacitadora e empregadora (responsável pela formação técnico-profissional, supletivamente, nos termos do art. 57, § 2º do Decreto no 9.579/18), o que aclara o cunho social do programa de aprendizagem.

Cabe mencionar, ainda, que a atividade da entidade sem fins lucrativos, como entidade empregadora, em muito se diferencia de uma relação de terceirização, de modo que, a esta relação, não se aplica a Súmula 331 do TST.

Considerando que a aprendizagem é desenvolvida com a concomitância de atividades práticas e teóricas, é importante ressaltar que as atividades práticas serão desenvolvidas nas dependências do COFEN e as atividades teóricas nas dependências da licitante vencedora.

No âmbito das atividades práticas, conforme preceitua o artigo 65, § 2º, do Decreto 9.579, cabe à Contratante designar colaborador do seu quadro de pessoal para realizar a supervisão e acompanhamento dos aprendizes, o que demonstra irrefutável pessoalidade e subordinação direta.

(...)

Dito isso, importante esclarecer que a licitante não é uma pessoa jurídica agenciadora de mão de obra, mas, uma entidade que tem por objetivo a assistência ao adolescente e à educação profissional, contribuindo para a inserção desses adolescentes ao mundo do trabalho e, por força da permissão legal prevista expressamente na legislação trabalhista, atua de forma supletiva, ou seja, como empregador apenas de modo "formal" na contratação de aprendizes que realizam atividades práticas em empresas que possuem cota legal de contratação para cumprir.

(...)

Ao definir as atividades que se enquadram em execução indireta, a IN nº 05/2017 remete à lista prevista no Anexo I da Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998, e tal Anexo I (apenso a esta impugnação) não elenca o programa de aprendizagem (aprendiz) como atividade passível de execução indireta.

Ou seja, inaplicável sua caracterização como execução indireta, por não ser (legalmente e em sua essência) atividade de terceirização de mão de obra, não se aplicando, conseqüentemente, o depósito em conta vinculada e a subordinação à IN nº 05/2017 - repisa-se que o programa de aprendizagem possui legislação própria (Lei 10.097 e Decreto 9.579).

Ademais, a licitante vencedora realizará o registro na CTPS do aprendiz de forma supletiva, mencionando no campo de anotações que se trata de programa de aprendizagem do COFEN (o que demonstra a contratação de forma supletiva) e, por ser empregadora supletiva, realizará o repasse dos valores aos jovens aprendizes contratados e escolhidos pelo COFEN, o que não exige a criação de conta vinculada.

### III DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, de acordo com o contido na legislação vigente, no sentido de ampliar o universo de licitantes, não ferir o princípio da legalidade e, considerando que as normas das licitações públicas devem ser interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, este impugnante requer:

1. Recebimento, análise e admissão da presente peça;
2. Retificação do edital, a fim de que restem suprimidas as disposições do item 7.9 - CONTA-DEPÓSITO VINCULADA, haja vista serem inaplicáveis ao objeto que se pretende contratar.

(...)"

## 3. DA ANÁLISE DO MÉRITO

3.1. Inicialmente, vale registrar que todo ato administrativo deve atender, entre outros princípios, o da legalidade, razoabilidade, moralidade, igualdade e o da motivação, sendo de relevo consignar que, em sede de licitação, todos os atos da Administração devem sempre almejar o atendimento ao princípio da isonomia, da vinculação ao Instrumento Convocatório e da legalidade, consoante art. 5º da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, que dispõe:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

3.2. Cumpre esclarecer que o Edital de Pregão Eletrônico nº 90.018/2025 foi analisado e aprovado pelo corpo jurídico deste Conselho Federal Enfermagem, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021 (SEI nº 0942633 e nº 0942927).

3.3. Quanto ao mérito da peça de impugnação, após criteriosa análise dos termos do Edital do Pregão em debate, levando em consideração todos os requisitos técnicos e administrativos do certame, bem como as normas

que regem o procedimento licitatório, entende-se que:

3.3.1. O impugnante solicita a retificação do Edital do Pregão em análise para que seja suprimida as disposições que constam no item 7.9 do Termo de Referência (Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.018/2025), o qual trata a respeito da conta-depósito vinculada.

3.3.2. Cabe destacar que o pedido foi encaminhado para a Área Técnica, uma vez que versa sobre matéria de ordem técnica, que analisou e se manifestou conforme documento SEI nº 0986477, nos seguintes termos:

"A cláusula que prevê que o crédito a ser pago à cessionária seja exatamente aquele que seria destinado à cedente, preservando todas as cláusulas exorbitantes aplicáveis ao contrato administrativo, incluindo a possibilidade de utilização de conta-depósito vinculada, encontra-se em plena conformidade com o ordenamento jurídico vigente.

Nos termos da Lei n.º 14.133/2021, em especial nos arts. 103, 104 e 122, a Administração Pública pode estabelecer garantias e mecanismos para assegurar a execução contratual, inclusive prevendo formas de pagamento condicionadas à comprovação do fato gerador ou à retenção de valores para cobertura de eventuais obrigações trabalhistas, previdenciárias ou fundiárias.

A Instrução Normativa SEGES/MP n.º 05/2017, alterada pela IN SEGES/ME n.º 98/2022, regulamenta e autoriza a utilização da conta-depósito vinculada como instrumento de migração de riscos relacionados ao descumprimento de obrigações trabalhistas, permitindo à Administração condicionar o pagamento à efetiva comprovação do cumprimento dessas obrigações. Embora a aplicação dessa IN seja mais frequente em contratos de prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, não há qualquer vedação legal à sua adoção em outras modalidades contratuais, desde que presente a necessidade de proteger o erário e assegurar a regularidade trabalhista.

No caso do Programa de Aprendizagem, embora a natureza jurídica seja distinta da terceirização tradicional, há vínculo empregatício formalizado pela entidade contratada, com encargos trabalhistas, previdenciários e fundiários a serem honrados. Assim, a previsão da conta-depósito vinculada constitui medida preventiva legítima, proporcional e compatível com o interesse público, garantindo que os valores destinados aos aprendizes sejam corretamente aplicados, sem prejuízo do fluxo normal do contrato.

Ademais, a adoção de cláusulas semelhantes é prática consolidada em diversos editais de órgãos públicos, como no Conselho Regional de Enfermagem do Distrito Federal (Coren/DF) de 2025, evidenciando que a previsão não constitui inovação abusiva, mas sim instrumento reconhecido e utilizado para resguardar o cumprimento de obrigações contratuais.

(...)

Portanto, a manutenção da cláusula é juridicamente possível, atende aos princípios da legalidade, supremacia do interesse público, indisponibilidade do interesse público e proteção ao erário, e não gera restrição indevida à competitividade.

**Diante do exposto, a impugnação não deve ser acolhida, devendo a cláusula permanecer no edital em sua integralidade, nos termos propostos.**"

3.4. Neste seguimento, conforme justificado pela Área Técnica, as previsões constantes no item 7.9 e seguintes do Termo de Referência constituem um instrumento válido para resguardar o cumprimento das obrigações contratuais do objeto em apreço. Isto pois, em que pese a utilização de conta-depósito vinculada seja mais frequente em contratos de prestação de serviços contínuos, não há qualquer vedação para que seja utilizada nos casos de programas de aprendizagem, no qual há vínculo empregatício formalizado pela entidade contratada, os quais possuem encargos trabalhistas, previdenciários e fundiários a serem satisfeitos.

3.5. Por tais razões, não prosperam as alegações da impugnante, motivo pelo qual não deve-se dar procedência aos pedidos no sentido de suprimir as cláusulas editalícias originalmente previstas, as quais possuem o condão de salvaguardar o interesse público e a proteção do erário.

#### 4. DA DECISÃO

4.1. Em conclusão, a alegação da impugnante não merece ser acatada, tendo em vista que os argumentos apresentados pela Área Técnica, assim como as presentes razões, estão fundadas nos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, bem como ao princípio da competitividade.

4.2. Diante do exposto, com base nas normas e princípios jurídico-administrativos que regem a matéria, concluímos pelo **INDEFERIMENTO** da peça de impugnação.

4.3. Nesse passo, fica mantida a data de 13/08/2025, às 09:00 horas (Horário de Brasília), para realização do certame licitatório do Pregão Eletrônico nº 90.018/2025.

4.4. Por fim, comunicamos que o julgamento encontra-se disponível no site do Cofen ([www.cofen.gov.br](http://www.cofen.gov.br)) e no Portal de Compras do Governo Federal (<https://www.gov.br/compras/pt-br/>).

**ROGÉRIO WOLNEY LEITE**

Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **ROGERIO WOLNEY LEITE - Matr. 579, Chefe da Comissão Permanente de Licitação**, em 12/08/2025, às 11:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.cofen.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.cofen.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0986562** e o código CRC **B051AFD0**.