



**À COMISSÃO DE LICITAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DE
PERNAMBUCO – DER/PE**

Processo nº 0002/2026

Órgão: DER/PE – Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco

A UNITERRA-UNIÃO TERRAPLANAGEM E CONSTRUÇÕES LTDA., inscrita no CNPJ sob o n. 02.724.778/0001-79, por seu representante legal, Sr. Romão Sampaio Alves, portador da Carteira de Identidade nº 792.827 SSP/PE e do CPF nº 113.196.584-15, **VEM** à presença de V. Sa., dentro do prazo legal interpor **RECURSO ADMINISTRATIVO** em face da decisão que a inabilitou no certame, conforme registrado no sistema eletrônico da licitação, requerendo a reconsideração da decisão proferida, com o consequente retorno da Recorrente ao certame, ou, caso assim não se entenda, que o presente recurso seja encaminhado à autoridade superior para apreciação e julgamento, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

UNITERRA – UNIÃO TERRAPLENAGEM E CONSTRUÇÕES LTDA.

Rua da Aurora, 325 – Sala 1011 – Boa Vista – Recife/PE – Caixa Postal 112 – CEP 50.050-000
CNPJ 02.724.778/0001-79 – F: 081 3787-3020

RAZÕES DE RECURSO

I. BREVE HISTÓRICO DOS FATOS

A Recorrente participou regularmente do certame, apresentando toda a documentação exigida no instrumento convocatório, atendendo às condições de habilitação jurídica, fiscal, trabalhista e econômico-financeira previstas no edital.

Todavia, foi surpreendida com sua inabilitação, sob o argumento de que, na data de 24/02/2026, manteria número de aprendizes inferior ao percentual mínimo previsto no art. 429 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

O fundamento adotado pela Administração, contudo, **não encontra amparo no edital que rege a licitação**. Em nenhum momento o instrumento convocatório estabeleceu, como requisito de habilitação, a comprovação do cumprimento da cota de aprendizes prevista na legislação trabalhista.

Trata-se, portanto, de exigência superveniente e estranha às regras previamente estabelecidas, introduzida apenas na fase de julgamento, em afronta direta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, que impõe à Administração e aos licitantes a observância estrita das condições fixadas no edital.

Importante destacar que a obrigação prevista no art. 429 da CLT possui natureza trabalhista e é fiscalizada pelos órgãos competentes, não se confundindo, por si só, com requisito automático de habilitação em procedimento licitatório, salvo quando expressamente prevista no edital — o que não ocorreu no presente caso.

Assim, a inabilitação da Recorrente decorreu de critério não previsto, aplicado de forma indevida e **sem respaldo no instrumento convocatório, comprometendo a legalidade do ato administrativo e violando os princípios da isonomia, da segurança jurídica e do julgamento objetivo**.

Diante desse cenário, evidencia-se que a decisão administrativa merece reforma, porquanto fundada em exigência inexistente no edital, configurando inequívoco vício no procedimento de habilitação.

II. DA NULIDADE DA INABILITAÇÃO

II.I. AUSÊNCIA DE PREVISÃO EDITALÍCIA – VIOLAÇÃO AO ART. 5º DA LEI 14.133/2021

A decisão recorrida incorre em vício grave de legalidade ao desconsiderar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, expressamente previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual a Administração Pública e os licitantes devem observar, de forma estrita, as regras previamente estabelecidas no edital.

No regime jurídico das licitações, o edital é a lei interna do certame. Não cabe à Administração inovar, criar ou ampliar exigências após a sua publicação, muito menos na fase de julgamento da habilitação, sob pena de violação direta aos princípios da legalidade, da isonomia e do julgamento objetivo.

O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento consolidado no sentido de que a Administração Pública encontra-se estritamente vinculada às regras do edital, não podendo descumpri-las ou inovar em seu conteúdo, sob pena de ilegalidade.

Nesse sentido, já se decidiu que **“a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”**, sendo o edital a lei interna da licitação.

Ainda segundo a Corte Superior, a exigência de condição não prevista no instrumento convocatório configura ilegalidade, sendo vedada a ampliação dos requisitos de habilitação após a publicação do edital.

Ademais, o edital faz lei entre as partes, devendo seus termos ser observados até o final do certame, não se admitindo interpretação extensiva ou criação de exigências implícitas que prejudiquem o licitante.

Corroborando esse entendimento, o Superior Tribunal de Justiça reconhece que o edital vincula tanto a Administração quanto os participantes do certame, **constituindo verdadeira lei interna.**

Conforme decidido no julgamento do AgInt no RMS 70.352/BA:

“as regras editalícias, consideradas em conjunto como verdadeira lei interna do certame, vinculam tanto a Administração como os candidatos participantes, devendo o certame respeitar o princípio da vinculação ao edital”

(STJ, AgInt no RMS 70.352/BA, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 18/12/2023).

Em reforço, a Corte Superior também **reconhece que o edital faz lei entre as partes, vinculando a Administração e os particulares, não sendo possível afastar suas disposições por conveniência posterior (STJ, AgInt no RMS 73.343/DF, j. 2024).**

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União firmou entendimento de **que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório impõe à Administração e aos licitantes a observância estrita das regras previamente estabelecidas no edital,** sendo vedada a criação de exigências não previstas no instrumento convocatório:

“REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO. CONSTATAÇÃO DE ALGUMAS FALHAS RELACIONADAS À INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga a

Administração e o licitante a observarem as regras e condições previamente estabelecidas no edital

(TCU, Processo nº 00199520091, Rel. Min. Marcos Bemquerer, julgamento em 15/02/2011).”

À luz desse entendimento consolidado, é vedado à Administração inovar ou ampliar exigências após a publicação do edital, sob pena de violação direta à legalidade e à isonomia entre os licitantes.

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu ser inviável a alteração das regras editalícias no curso do procedimento licitatório, em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, não sendo possível modificar ou flexibilizar exigências após a definição das regras do certame:

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL. APLICAÇÃO DE PENALIDADE PREVISTA NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. **PRETENSÃO DE REDUÇÃO DA PENALIDADE E ALTERAÇÃO DE REGRAS DO EDITAL APÓS CONTRATAÇÃO DE EMPRESA VENCEDORA. IMPOSSIBILIDADE. DEVER DE OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO.** AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. 1. No presente agravo interno, a parte agravante reitera a tese de negativa de

prestação jurisdicional por parte do Tribunal de origem. Ocorre que o Tribunal de origem analisou a integralidade da demanda. Destaca-se que a solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa aos arts . 489 e 1.022 do CPC, pois não há que se confundir entre decisão contrária aos interesses da parte e negativa de prestação jurisdicional. 2. Na hipótese dos autos, o Tribunal local expressamente consignou que o ato administrativo questionado não se mostrou contaminado de ilegalidade a permitir controle judicial, bem como que não se pode alterar as regras previstas no edital após a contratação da empresa vencedora, sob risco de ofensa aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e da vinculação ao instrumento convocatório, que visa assegurar oportunidade igual a todos interessados. 3. **"Na salvaguarda do procedimento licitatório, exsurge o princípio da vinculação, previsto no art. 41, da Lei 8.666/90, que tem como escopo vedar à administração o descumprimento das normas contidas no edital . Sob essa ótica, o princípio da vinculação se traduz na regra de que o instrumento convocatório faz lei entre as partes, devendo ser observados os termos do edital até o encerramento do certame". (AgRg no AREsp n. 458.436/RS, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 27/3/2014, DJe de 2/4/2014.)** 4. Agravo interno não provido.

(STJ - AgInt no AREsp: 2362270 SP 2023/0153740-9, Relator.: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 29/04/2024, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 03/05/2024)"

No caso concreto, inexistente qualquer previsão editalícia que imponha aos licitantes:

- (i) a comprovação do cumprimento da cota de aprendizagem prevista no art. 429 da CLT;
- (ii) a apresentação de documentos relativos ao quantitativo de aprendizes; ou
- (iii) a possibilidade de inabilitação em razão do eventual descumprimento dessa obrigação trabalhista.

A única exigência constante do instrumento convocatório, no tocante à proteção ao trabalho do menor, limita-se à apresentação de declaração de que a empresa não utiliza mão de obra em desacordo com o art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal — isto é, não emprega menores em trabalho noturno, perigoso ou insalubre, nem menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos.

Tal exigência possui natureza completamente distinta da obrigação prevista no art. 429 da CLT. Enquanto esta última impõe um dever de contratação mínima de aprendizes — cuja fiscalização compete à Auditoria Fiscal do Trabalho —, a exigência editalícia restringe-se à vedação de trabalho ilícito de menores, não havendo qualquer correlação automática entre ambas.

A Administração, **ao inabilitar a Recorrente com base em suposto descumprimento da cota de aprendizagem, introduziu critério novo, não previsto no edital, ampliando indevidamente as exigências de habilitação após a abertura do certame.** Trata-se de típica inovação vedada pelo ordenamento jurídico.

Trata-se, portanto, de inabilitação fundada em critério inexistente no edital, o que impõe sua imediata anulação, por manifesta ilegalidade e violação direta ao princípio da vinculação ao edital.

II.II. DA IMPOSSIBILIDADE DE INOVAÇÃO NA FASE DE HABILITAÇÃO

UNITERRA – UNIÃO TERRAPLENAGEM E CONSTRUÇÕES LTDA.

Rua da Aurora, 325 – Sala 1011 – Boa Vista – Recife/PE – Caixa Postal 112 – CEP 50.050-000
CNPJ 02.724.778/0001-79 – F: 081 3787-3020

A Administração Pública não detém liberdade para, no curso do procedimento licitatório, criar ou ampliar critérios de habilitação não previstos no edital. Tal conduta **afronta diretamente os princípios da segurança jurídica, da isonomia entre os licitantes e do julgamento objetivo**, todos expressamente consagrados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

O procedimento licitatório é regido por regras previamente estabelecidas, que vinculam tanto a Administração quanto os particulares. A fase de habilitação, em especial, possui caráter objetivo e vinculado, devendo se limitar à verificação do atendimento às exigências expressamente previstas no instrumento convocatório, vedada qualquer inovação ou interpretação ampliativa que imponha ônus não previamente definidos.

No caso concreto, a exigência relativa ao cumprimento da cota de aprendizagem, prevista no art. 429 da CLT, possui natureza estritamente trabalhista, sendo fiscalizada pelos órgãos competentes, especialmente a Auditoria Fiscal do Trabalho, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. **Trata-se de obrigação legal autônoma, cujo eventual descumprimento enseja sanções próprias, não se confundindo com requisito de habilitação em licitação.**

A conversão automática dessa obrigação em critério de habilitação, sem previsão expressa no edital, configura indevida transposição de regime jurídico, ampliando o espectro de exigências de forma unilateral e imprevisível. Em outras palavras: **a Administração pretende transformar obrigação trabalhista geral em condição específica de participação no certame, sem respaldo no instrumento convocatório — o que é juridicamente inadmissível.**

Admitir tal prática significaria legitimar a atuação discricionária da Comissão de Licitação na definição de critérios de julgamento, permitindo a criação de requisitos “sob medida” no curso do procedimento, em prejuízo da previsibilidade e da igualdade de condições entre os licitantes. Isso compromete a própria essência da licitação pública, que exige regras claras, estáveis e previamente conhecidas.

Assim, resta evidente que a inabilitação da Recorrente decorreu de inovação indevida na fase de habilitação, devendo ser anulada por violação direta aos princípios que regem as licitações públicas, com o consequente restabelecimento de sua participação no certame.

II.III. DA DISTINÇÃO ENTRE OBRIGAÇÃO TRABALHISTA E REQUISITO DE HABILITAÇÃO

O cumprimento da cota de aprendizes, prevista no art. 429 da Consolidação das Leis do Trabalho, constitui obrigação legal de natureza trabalhista, imposta às empresas como política pública de inclusão e formação profissional. **Trata-se de dever autônomo, cuja fiscalização é atribuída aos órgãos competentes, notadamente a Auditoria Fiscal do Trabalho, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego.**

Essa obrigação, embora cogente, não se confunde com os requisitos de habilitação em procedimento licitatório. O regime jurídico das licitações — atualmente disciplinado pela Lei nº 14.133/2021 — **estabelece de forma clara e taxativa quais são os documentos e condições exigíveis para fins de habilitação, os quais devem estar expressamente previstos no edital, sob pena de nulidade.**

Não há, na legislação de regência, qualquer previsão de que o cumprimento da cota de aprendizagem constitua, por si só, requisito automático de habilitação. Ao contrário, a sistemática legal separa os planos: de um lado, o cumprimento de obrigações trabalhistas (fiscalizadas e sancionadas em esfera própria); de outro, os requisitos de qualificação exigidos para contratar com a Administração Pública, os quais dependem de previsão expressa no instrumento convocatório.

No caso concreto, a Administração promoveu indevida confusão entre esses dois regimes jurídicos. **Ao utilizar o suposto descumprimento da cota de aprendizagem como fundamento para inabilitação, sem qualquer previsão**

editalícia, acabou por deslocar uma obrigação trabalhista para o campo da habilitação licitatória, ampliando indevidamente os critérios de julgamento.

Tal conduta configura **desvio de finalidade do procedimento licitatório**. A finalidade da fase de habilitação é verificar a aptidão jurídica, fiscal, trabalhista e técnica do licitante conforme critérios previamente definidos, e não servir como instrumento de fiscalização indireta de obrigações legais estranhas ao edital.

Assim, ao fundamentar a inabilitação em obrigação trabalhista não prevista como requisito no instrumento convocatório, a Administração incorreu em desvio de finalidade e ilegalidade, impondo-se a anulação do ato e o consequente restabelecimento da habilitação da Recorrente.

II.IV DA VIOLAÇÃO À ISONOMIA, SEGURANÇA JURÍDICA E COMPETITIVIDADE

A inabilitação da Recorrente, fundada em critério não previsto no edital, **compromete a própria estrutura do procedimento licitatório, por violar, de forma direta, os princípios da isonomia, da segurança jurídica e da competitividade**, todos expressamente consagrados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

A isonomia entre os licitantes exige que todos sejam submetidos às mesmas regras, previamente definidas e conhecidas. **Ao introduzir, no curso do certame, exigência não prevista no instrumento convocatório, a Administração rompe a paridade de condições, na medida em que passa a exigir requisito que não foi imposto de forma uniforme e antecipada a todos os participantes.** Trata-se de quebra objetiva da igualdade de tratamento.

A segurança jurídica, por sua vez, resta igualmente comprometida. O edital deve assegurar previsibilidade quanto às regras do certame, permitindo que os licitantes organizem sua participação com base em critérios claros e estáveis. A criação de exigências supervenientes gera incerteza e instabilidade, tornando o procedimento imprevisível e vulnerável a decisões discricionárias.

No mesmo sentido, a competitividade é diretamente afetada. A inclusão de requisito não previsto — especialmente na fase de habilitação — restringe indevidamente o universo de participantes, afastando licitantes que, à luz do edital, estariam plenamente aptos a participar. Isso reduz a concorrência e compromete a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, finalidade maior da licitação.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça também prestigia a preservação da competitividade e a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública, vedando a exclusão indevida de licitantes aptos. Nesse sentido, já se decidiu que, uma vez demonstrada a viabilidade da proposta, não se pode impedir a participação do licitante, sob pena de afastar a contratação mais vantajosa **(STJ, RMS 48.584/MS, Rel. Min. Assusete Magalhães, DJe 31/03/2020)**.

Tal entendimento reforça que a exclusão da Recorrente, fundada em exigência não prevista no edital, compromete diretamente a competitividade do certame e pode resultar em prejuízo ao interesse público.

O problema é estrutural: admitir a validade de exigências não previstas no edital significa autorizar que a Administração modifique, no curso do procedimento, as regras do jogo. Isso abre precedente perigoso, permitindo a criação de critérios subjetivos ou direcionados, em prejuízo da transparência, da legalidade e do controle do certame.

A manutenção da inabilitação, nas condições em que proferida, implicará não apenas violação ao princípio da vinculação ao edital, mas também indevida restrição à competitividade do certame, afastando proposta potencialmente mais vantajosa para a Administração, em desconformidade com a finalidade pública da licitação.

Diante desse cenário, impõe-se a imediata reforma da decisão recorrida, sob pena de convalidação de ilegalidade manifesta no procedimento licitatório.

III. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer:

1. **O conhecimento e provimento do presente recurso administrativo;**
2. **A anulação da decisão de inabilitação da Recorrente;**
3. **A imediata reintegração da UNITERRA ao certame,** com o regular prosseguimento de sua participação nas fases subsequentes;
4. Caso assim não se entenda, requer a remessa do presente recurso à autoridade superior, para reexame da matéria.

Pede Deferimento

Recife, 31 de março de 2026.

UNITERRA – UNIÃO TERRAPLENAGEM E CONSTRUÇÕES LTDA
ROMÃO SAMPAIO ALVES
DIRETOR – RESP. TÉCNICO
CPF Nº 113.196.584-15
ENG. CIVIL - CREA RNP Nº 1804273821