

# A participação de consórcios empresariais em procedimentos licitatórios: Livre escolha da Administração licitante?



**João Paulo da Silveira Ribeiro**

é membro da Comissão de Direito Administrativo da OAB/RJ, professor da FGV Direito Rio e sócio do Escritório Adalberto Ribeiro Advogados.



**João Pedro Accioly Teixeira**

é acadêmico da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e associado do Escritório Adalberto Ribeiro Advogados.

## RESUMO

O escopo deste trabalho é bem delimitado pelo seu título. O presente artigo pretende discutir a participação de empresas consorciadas em licitações públicas. Espera-se, através dele, delinear alguns standards básicos para orientar a decisão administrativa que admite ou não a participação de consórcios em procedimentos licitatórios, identificando-se, por fim, situações que, tolhendo a discricionariedade do administrador, impõem determinada decisão.

**Palavras-chave:** Consórcios Empresariais. Licitação. Discricionariedade. Limites.

## 1. INTRODUÇÃO

Os consórcios são coligações despersonalizadas de empresas instituídas, pela via contratual, com vistas a executar determinado empreendimento em conjunto, conforme a disciplina jurídica dos arts. 278 e 279 da Lei 6.404/76. O instituto calca-se na autonomia recíproca dos que se associam para a persecução de um objetivo empresarial comum que, muito provavelmente, não seria alcançado somente com a capacidade individual de cada consorciado, seja por razões de ordem técnica, seja por motivos econômico-financeiros.

Algumas demandas, públicas ou privadas, por sua dilatada magnitude ou elevada complexidade, só logram ser satisfeitas através dessa ferramenta socie-



tária. No âmbito do Direito Administrativo, a Lei das Licitações (art. 33) e a Lei das Concessões (art. 19) expressamente autorizam que o ente promotor da licitação admita a participação de consórcios.

Contudo, como pretendemos expor adiante, a depender das circunstâncias e de suas implicações, essa facultas agendi ora pode tornar-se impositiva, ora pode ser completamente suprimida.

## 2. UM DEBATE EM EVOLUÇÃO

A jurisprudência e a doutrina costumavam asseverar, sem maiores temperamentos e problematizações, que a possibilidade da participação de consórcios em procedimentos licitatórios se sujeitaria a uma deliberação discricionária da Administração licitante.

Contudo, com o decorrer dos anos, o Tribunal de Contas da União e os mais proeminentes administrativistas passaram a relativizar a discricionariedade sobre o tema, que outrora, equivocadamente, dispunha de feições quase absolutas.

Aliás, a título de parêntesis, cabe pontuar que, nos últimos anos, grande parte da doutrina vem superando a rígida e clássica, porém anacrônica, dicotomia entre os atos administrativos discricionários e vinculados. De tal sorte, sobretudo tendo em vista o reconhecimento da eficácia normativa dos princípios jurídicos, vem se desenvolvendo a teoria dos graus de vinculação à juridicidade<sup>1</sup> e delineando-se o instituto da discricionariedade justificável (MORAES, 2004, p.

34), em consonância com a necessidade de motivação das decisões administrativas<sup>2</sup>.

A discricionariedade administrativa, como se sabe, consiste na “margem de escolha deixada pela lei ao juízo do administrador público para que, na busca da realização dos objetivos legais, opte, entre as opções juridicamente legítimas, pela medida que, naquela realidade concreta, entender mais conveniente” (ARAGÃO, 2013, p. 161). Neste prisma, não se pode, no âmbito de um Estado Democrático de Direito, confundir discricionariedade com cheque em branco ou escusa universal para arbítrios vários<sup>3</sup>.

Regressando ao eixo temático proposto, verifica-se que, em um primeiro momento, consagrou-se a necessidade de se “demonstrar com fundamentos sólidos a escolha a ser feita pelo gestor durante o processo de licitação no que toca à vedação da participação de consórcios” (TCU, Acórdão 1.165/2012, Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro).

Nessa mesma linha, Marçal Justen Filho alerta que a discricionariedade em voga:

evidentemente não significa autorização para decisões arbitrárias ou imotivadas. Admitir ou negar a participação de consórcios é o resultado de um processo de avaliação da realidade do mercado em face do objeto a ser licitado e da ponderação dos riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para a execução do objeto. Como toda decisão exercitada em

virtude de competência discricionária, admite-se o controle relativamente à compatibilidade entre os motivos e a realidade e no tocante à adequação proporcional entre os meios e os resultados pretendidos (2014, p. 661). (Grifo dos autores).

Contemporaneamente, diversos autores, o e. Superior Tribunal de Justiça<sup>4</sup>, Tribunais de Justiça e a uníssona jurisprudência do Tribunal de Contas da União indicam que, embora aprioristicamente o Administrador disponha de grande margem decisória sobre o ponto, a participação de consórcios é obrigatória nas licitações em que a vultuosidade, a heterogeneidade e a inviabilidade de parcelamento material do objeto licitado tornem o universo de possíveis licitantes demasiadamente restrito.

Nesse sentido, Carlos Ari Sundfeld propugnou que, “nas hipóteses em que, embora tratando-se de um objeto de porte, mostre-se totalmente inviável, por razões operacionais, efetuar o parcelamento, deverá o edital, obrigatoriamente, admitir o consórcio de empresas” (1995, p. 67). Endossando tal posicionamento, assim se manifestaram Egonn Bockmann e Fernando Vernalha:

produzindo-se uma licitação expressiva e exigente, a Administração deve buscar meios de mitigar a alta concentração do mercado, admitindo a participação de licitantes em regime de consórcio, tal como facultado pelo art. 33 da LGL. É evidente que a sistemática do consórcio poderá favorecer a ampliação da participação do mercado, compensando, em certa medida, a restrição do universo de ofertantes imposta pela dimensão técnica ou econômica do objeto licitado. (2012, p. 119).

Baseados nessas premissas, tais autores concluem que o que determinará a existência ou não de discricionariedade sobre o ponto “serão as características do caso concreto: caso a competitividade seja mantida sem a participação de empresas consorciadas, o edital poderá vedar a participação por meio de consórcios” (2012, p. 120).

Não é outro o entendimento esposado pelo e. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

APELAÇÃO – MANDADO DE SEGURANÇA – IMPUGNAÇÃO A EDITAL DE LICITAÇÃO – MULTIPLICIDADE DE SERVIÇOS – HABILITAÇÃO SIMULTÂNEA – EXIGÊNCIA ILE-

GAL – PREJUÍZO À CONCORRÊNCIA – LEI Nº 8.666/1993 – ARTS. 15, IV E 23, § 1º – HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS – DESCABIMENTO EM SEDE DE WRIT. O parcelamento ou fracionamento do objeto licitado se faz imperioso quando, além de ser tecnicamente viável, não importar em prejuízo financeiro para a Administração.

O ente contratante, por sua vez, não procedendo à contratação por item, tem o dever de explicitar as razões pela aquisição global, **bem como prever no edital a possibilidade de participação de interessados constituídos sob a forma de consórcio, podendo, do contrário, restar caracterizada a ilegalidade da licitação, por violação ao princípio da competitividade.** (TJMG – Apelação Cível 1.0024.06.098029-9/002, Relator(a): Des.(a) Cláudia Maia, 13ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 30/09/2010, publicação da súmula em 29/10/2010). (Grifo dos autores).

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, além de considerar ilegal a injustificada vedação à participação de empresas consorciadas em licitações de grande porte, entende que o futuro contrato administrativo padece de nulidade absoluta e, mais grave, que o gestor que, através deste expediente, dolosamente frustra a competitividade do certame, comete improbidade administrativa (além de delito penal, ex vi do art. 90, da Lei de Licitações):

APELAÇÕES. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TOMADA DE PREÇOS Nº 16/2007 DO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO. **VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE LICITANTES EM CONSÓRCIO. VIOLAÇÃO DA AMPLA CONCORRÊNCIA. CONTRATO ADMINISTRATIVO DECLARADO NULO.** A Tomada de Preços visava à contratação de empresa para prestação dos serviços de vigilância volante e operação de embarcação pluvial. Certame do tipo Menor Preço Global que se atém apenas aos requisitos legais e à proposta de menor valor. **Cláusula 2.1.2 do Edital obstativa da formação de consórcio que ofende o art. 33 da Lei 8.666/93 e não atende ao interesse público. Decretação de nulidade do pacto que se impunha. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÃO. COMPETITIVIDADE.**

EDITAL. ALTERAÇÃO. EXIGÊNCIA. SERVIÇO DE VIGILÂNCIA ARMADA. OPERADOR DE EMBARCAÇÃO FLUVIAL. **Constitui ato de improbidade administrativa inserir o Presidente da Comissão de Licitação, de ofício, sem solicitação de alguma Secretaria Municipal, no edital de licitação, exigência manifestamente descabida para o fim de frustrar a competitividade do certame.** Hipótese em que, no edital para contratação do serviço de vigilância armada volante, se incluiu a de operador de embarcação fluvial, o qual jamais foi prestado. **NULIDADE DO CONTRATO.** SERVIÇO PRESTADO RESSARCIMENTO DESCABIDO. A procedência da ação com o ressarcimento do dano pressupõe que o ato cuja nulidade se declara seja lesivo ao patrimônio público. Ausente a comprovação, não é devido o ressarcimento. Não há causa de imputação de responsabilidade à empresa contratada, que não praticou qualquer ato ilícito. Os valores percebidos em razão de efetiva prestação de serviço não necessitam ser devolvidos. APELO DO MUNICÍPIO DESPROVIDO. UNÂNIME. APELO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PROVIDO. POR MAIORIA. (TJ/RS, Apelação Cível Nº 70052803954, Vigésima Segunda Câmara Cível, Rel. Des. Eduardo Kraemer, Julgado em 28/11/2013). (Grifo dos autores).



Portanto, sempre que o objeto licitado for marcadamente vultuoso ou de composição complexa e inhomogênea, o ente licitante deverá obrigatoriamente admitir a participação de coligações empresárias no certame. Em outras palavras, tem-se que o ordenamento jurídico brasileiro e o seu conjunto de princípios informadores impõem a admissão de consórcios em grandes ou heteróclitas licitações – sob pena de restar asfixiado o princípio da competitividade e, em algumas circunstâncias, a própria licitação acabar convertida em procedimento inidôneo e ineficaz.

Não em outro sentido, o Tribunal de Contas da União vem reiteradamente determinando que, em casos dessa natureza, o Administrador ou bem parcela o objeto licitado em diversos procedimentos, se possível for, ou bem realiza uma só concorrência, devendo, neste caso, impositivamente admitir a participação de empresas em consórcio. Ilustrativos dessa tendência jurisprudencial são os seguintes julgados:

9.1.1. considerando o disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, com a redação dada pela Lei 8.883/94, e na Súmula 247 do Tribunal, **realize o parcelamento do objeto da licitação a ser promovida com vistas à contratação das obras, serviços e fornecimentos necessários à Implantação e Complementação do Centro de Lançamento de Alcântara e Centro Espacial de Alcântara, devendo proceder anteriormente, para fundamentar a escolha da forma de configuração dos “blocos” ou “lotes” a serem formados em função do parcelamento, a estudos técnicos que considerem as características de mercado e que indiquem a alternativa de divisão que melhor satisfaz aos princípios da competitividade, da isonomia e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, respeitadas as limitações de ordem técnica, sem prejuízo da possibilidade alternativa de realizar concorrência única para a contratação de todo o complexo ou conjunto com um só licitante, mas, neste caso, desde que admitida expressamente a participação no certame de empresas em consórcio, como forma de assegurar o parcelamento material do objeto, respeitando as regras prescritas no art. 33 da Lei 8.666/93.** (TCU, Acórdão 108/2006, Plenário, Rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha, com nova redação conferida pelo Acórdão 766/2006,

também do Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes). (Grifo dos autores).

\*\*\*

A jurisprudência deste Tribunal já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada. Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, tal alternativa também não é obrigatória. **Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se o objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes. Somente nessa hipótese, fica o administrador obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípuo de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa.** (TCU, Acórdão 2.831, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes). (Grifo dos autores).

Nessa linha, mostra-se oportuno registrar que o TCU, acertadamente, já reputou ilegal até mesmo a injustificada restrição do número de empresas integrantes de cada consórcio, em dado procedimento licitatório – por entender que, ante às características do

objeto então licitado, tal prática implicaria constrição excessiva do caráter competitivo do procedimento. Confira-se trecho da mencionada decisão:

**O parecer técnico não recomenda a limitação do número de empresas por consórcio. Mesmo que recomendasse, isto não seria suficiente para se justificar limitação não prevista na Lei. Além de não prevista na Lei, tal limitação, no presente caso, conforme exposto na análise inicial desta ocorrência, é fator de forte restrição ao caráter competitivo do certame. Dadas as peculiaridades, a dimensão, a quantidade e a diversidade de obras, serviços e sistemas, alguns bastantes específicos, que compõem o objeto da licitação, limitar o número de empresas por consórcio, ainda mais em apenas três, certamente limitará em muito o número de consórcios que se formarão com possibilidade de cumprir todas as exigências de qualificação técnica, quanto mais se perdurarem as que constaram do edital da Concorrência 002 [003]/AEB/06.**

Quanto aos precedentes do Tribunal, ainda não formam jurisprudência pacífica a respeito, pois há decisões nos dois sentidos, conforme se constata do Acórdão citado na análise inicial. **O que o TCU tem considerado fundamental é se verificar, no caso concreto, se a limitação provoca restrição ao caráter competitivo do**





**certame.** No presente caso, em se prevalecendo o não-parcelamento do objeto, certamente essa restrição ocorrerá, pelos motivos já expostos.

**Ademais, essa limitação vai de encontro à essência do entendimento prevalecente no Acórdão Plenário 108/2006. Ali, considerou-se que a participação de consórcios na licitação supriria a exigência legal do parcelamento, uma vez que o consórcio significaria um parcelamento material, na medida em que cada empresa participante se encarregaria de determinada parte do objeto contratual.** Mas a Lei 8.666/93 determina que obras, serviços e compras devem ser divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis. O parcelamento é a regra e deve ser levado até o limite da viabilidade técnica e econômica. O objetivo é ampliar ao máximo possível a competição para cada parcela. **Para os consórcios realmente atenderem ao objetivo da Lei, consoante o entendimento exarado naquele Acórdão, deve ser permitida a participação de tantas empresas quantas forem as parcelas técnica e economicamente viáveis.** Não há nada no processo administrativo da Concorrência 002 [003]/AEB/06, nem nos pareceres técnico e jurídico, que demonstre, técnica e economicamente, quantas e quais são essas parcelas. **Portanto, limitar o número de empresas por consórcio é limitar o parcelamento material de que fala o Acórdão Plenário 108/2006, sem que haja embasamento técnico e econômico para essa limitação.** (TCU, AC 397/2008, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman). (Grifo dos autores).

Dessa feita, se o TCU entende ser ilícito limitar o número de empresas por consórcio quando presentes os caracteres da complexidade e da vultuosidade do objeto, *a fortiori*, também é indiscutivelmente ilegal proibir a formação de consórcios *in totum*, quanto o objeto licitado for de tal natureza.

Por outro lado, embora seja menos frequente, é possível que, em alguns casos, não reste outra escolha à Administração licitante a não ser vedar a formação de consórcios. Pense-se, por exemplo, em um serviço, extremamente técnico (e.g., o fornecimento e a operação de uma modalidade específica de satélites militares), que somente seja prestado por duas ou três empresas especializadas. Num cenário como esse, a

admissão do pacto consorcial pode viabilizar a coligação de empresas que antes seriam adversárias naturais, restringindo-se assim o número de potenciais licitantes e, conseqüentemente, a própria competitividade do certame, o que, por fim, acaba dificultando sobremaneira, senão impossibilitando, a contratação da proposta mais vantajosa possível para a Administração Pública.

Nesse sentido, merece nota o alerta de Carvalhosa (2004, p. 393), segundo o qual o instituto da associação consorcial pode ser convertido em eficiente ferramenta “de cartelização de atividades setoriais. Diferentemente dos monopólios individuais – trustes – o consórcio pode objetivar a constituição de um monopólio coletivo. Este se constitui pela regulamentação associativa da conduta mercadológica das empresas até então concorrentes”.

Ressoa evidente, nessa perspectiva, que a decisão administrativa não pode se fundamentar em considerações abstratas e genéricas. Deve-se pesquisar, concreta e individualmente, quais serão as prováveis implicações da admissão ou da exclusão de empresas consorciadas em cada licitação específica, dadas as características peculiares do segmento de mercado pertinente.

### 3. CONCLUSÕES E APONTAMENTOS

Mostra-se possível, a partir das considerações até aqui desenvolvidas, asseverar que o princípio da competitividade<sup>5</sup> deve figurar como o fiel da balança para que se admita ou se vede a participação de empresas consorciadas em licitações públicas. Sempre acompanhada de substancial e específica fundamentação, a aludida decisão deve, justamente, mirar na ampliação do universo de potenciais concorrentes do certame, buscando estimular a competitividade do procedimento licitatório e, assim, assegurar a contratação mais vantajosa para a Administração.

Nesse prisma, registre-se a importante lição de Alexandre de Aragão:

Como a competitividade é o próprio espírito da licitação, ela também é um importante guia hermenêutico, de maneira que, diante de diversas interpretações em tese possíveis em determinada situação, se deve optar pela que mais competitividade trouxer (*in dubio pro competitionem*). (2013, p. 297).

Não raro, infelizmente, deparamo-nos com instrumentos convocatórios inquinados, nesse particular,

por uma dupla ilegalidade. De um lado, verifica-se um vício formal, consistente na ausência de motivação da decisão que permite ou exclui a participação das coligações empresariais do certame. Do outro, constata-se uma ilegalidade material, porquanto, a depender do caso concreto, tanto a admissão quanto a vedação dos consórcios pode configurar prática restritiva à competitividade da licitação.

Considerando as dimensões e a complexidade crescentes das atividades estatais e, via de consequência, dos objetos das licitações públicas, pode-se afirmar que a associação consorcial no âmbito das contratações administrativas consiste em fenômeno de grande atualidade e relevância. O seu manejo adequado, em consonância com os parâmetros apontados, pode ampliar muito a competitividade de alguns certames, gerando consideráveis ganhos ao erário. Por outro lado, o instituto, se empregado arditosa ou atencivamente, pode viabilizar o doloso direcionamento de importantes procedimentos licitatórios ou a culposa constrição da ampla competitividade que deve ser inerente a qualquer licitação, implicando incalculáveis prejuízos à Administração, às empresas eventualmente alijadas do direito de concorrer e, indiretamente, à sociedade.



## REFERÊNCIAS:

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013;

BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014;

BOCKMANN, Egon. Os Consórcios Empresariais e as Licitações Públicas. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 3, ago-set-out, 2005. Disponível na internet: <<http://goo.gl/A2oL4U>>. Acesso em: 31.08.2015.

\_\_\_\_\_; VERNALHA, Fernando. *Licitação Pública – A Lei Geral de Licitações e o Regime Diferenciado de Contratações*, 2012, p. 119.

CARVALHO FILHO, José Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 28. Ed., 2015;

GAPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*, 17. Ed., 2012;

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 16ª Ed., 2014;

MODESTO CARVALHOSA. *Comentários à Lei de Sociedades Anônimas*, 4º vol., t. II, 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2003.

MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública*. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2004

SUNDFELD, Carlos Ari. *Licitação e Contrato Administrativo*, 2ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1995, p. 67.

## NOTAS

- 1 A respeito do tema, confira-se, no cenário pátrio, o magistral contributo doutrinário de Gustavo Binenbojm em *Uma Teoria do Direito Administrativo*, mais especificamente no “Capítulo V – Da Dicotomia Ato Vinculado versus Ato Discricionário à Teoria dos Graus de Vinculação à Juridicidade”, p. 195-241, 2008, 2. ed., Rio de Janeiro: Renovar. No Direito Comparado, ver Georges Vedel, *Droit Administratif*, p. 318/319: “La Administration ne se trouve jamais dans une situation de pur pouvoir discrétionnaire ou de purê compétence liée. Il n’y a jamais purê compétence liée. [...] Mais surtout, il n’y a jamais pur pouvoir discrétionnaire”.
- 2 Portanto, hodiernamente, não só no que toca à problemática tratada neste artigo, mostra-se equivocado emprestar feições absolutas à discricionariedade administrativa – que hoje é limitada pelos princípios constitucionais e pode, observados alguns parâmetros, ser objeto de controle do Poder Judiciário.
- 3 O termo “discricionariedade”, ao longo dos séculos XVI a XVIII, possuía justamente este significado. Em sua origem, a palavra “expressava a soberania decisória do monarca absoluto (voluntas regis suprema lex). Naquela época, do chamado Estado de polícia, em que o governo confundia-se integralmente com a Administração Pública, a sinonímia entre discricionariedade e arbitrariedade era total”. BINENBOJM, 1995. Em idêntico sentido, ver Paulo Magalhães de Costa Coelho, *Controle Jurisdicional da Administração Pública*, 2002, p. 40: “Haverá, portanto, plena identidade entre a vontade do príncipe absoluto e a ordem jurídica”.
- 4 Observe-se o seguinte precedente: “A EXIGÊNCIA GLOBALIZADA EM UMA ÚNICA CONCORRÊNCIA DESTINADA À COMPRA DE UMA VARIEDADE HETEROGÊNEA DE BENS DESTINADOS A EQUIPAR ENTIDADE HOSPITALAR NÃO VEDA A COMPETITIVIDADE ENTRE AS EMPRESAS CONCORRENTES, DESDE QUE O EDITAL PERMITA A FORMAÇÃO DE CONSÓRCIO QUE, ULTIMA RATIO, RESULTA NO PARCELAMENTO DAS CONTRATAÇÕES DE MODO A AMPLIAR O ACESSO DE PEQUENAS EMPRESAS NO CERTAME, NA INTELIGÊNCIA HARMÔNICA DAS DISPOSIÇÕES CONTIDAS NOS ARTIGOS 23, PARÁGRAFO 1 E 15, IV, COM A REDAÇÃO DO ART. 33, TODOS DA LEI 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993”. (RMS 6.597/MS, Rel. Ministro ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/12/1996, DJ 14/04/1997). (Grifo dos autores).
- 5 Sobre o princípio da competitividade, ver as doutrinas de: José Santos Carvalho Filho, *Manual de Direito Administrativo*, 28. ed., 2015, p. 252; Marçal Justen Filho, *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 16. ed., 2014, p. 93; Alexandre Santos de Aragão, *Curso de Direito Administrativo*, 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 297; Diógenes Gasparini, *Direito Administrativo*, 17. ed., 2012, p. 544.