

REVOGAÇÃO DE LICITAÇÃO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

*Sergio de Andréa Ferreira**

1. A **revogação** acarreta a **retirada** de um **ato do mundo do direito**, como consequência do desfazimento do suporte fático em que aquele se inseria.

2. A origem etimológica do vocábulo **revogar** traduz bem o exato sentido do fenômeno jurídico que ele rotula. **Revogar** significa **retirar a voz** (em latim, *vox*). Na **revogação**, aquele que revoga **retira a voz**, a expressão de vontade, do **suporte fático** do ato anterior, eliminando a manifestação, a declaração da vontade que o compunha. Desfeito o suporte, desfaz-se o próprio ato que era produto da entrada desse substrato no mundo jurídico.

3. O desfazimento de atos estatais em razão do **efeito revocatório** diz respeito aos aspectos de **mérito**, de **merecimento da atuação governamental**, expressão do campo, dentro dos respectivos limites, da **discricionariedade** da função considerada, porque só cabe a **revogação de ato não-vinculado**.

3.1. É que não está em jogo questão de **legalidade**, de **juridicidade**, de **licitude**, mas **juízo de conveniência**.

3.1.1. Diferem, pois, a **revogação** e a **anulação**, correspondendo, a última, ao **desfazimento do ato**, em decorrência de sua **revisão**, por motivos de **controle de juridicidade**.

3.2. Já a **revogação** é produto de um **poder** da mesma natureza do ato revogado, dizendo respeito, apenas, a **aspectos factuais**, que são o **espaço da discricionariedade**.

3.2.1. O **poder de revogar** é, por isso, **fático**, embora se manifeste através do **atos jurídicos**, enquanto à **anulação** corresponde um **direito potestativo, jurídico**, portanto.

3.2.1.1. PONTES DE MIRANDA (*Tratado de Direito Privado*, Rio, Borsoi, 3ª ed., 1970, V: 312 e 313) preleciona que não há um **'direito de revogação'**, e que, mesmo no caso da revogação da doação, a ação não é desconstitutiva, e o que faz a sentença é integrar **'a declaração de vontade negativa da vox'** anteriormente emitida. Enquanto, pois, o **poder de revogar é factual**, os **direitos à decretação de nulidade e à anulação são direitos potestativos extintivos**.

* Professor Titular no Rio de Janeiro. Advogado. Desembargador Federal, aposentado. Ex-membro do Ministério Público Estadual. Da Academia Brasileira de Letras Jurídicas e do Instituto dos Advogados Brasileiros.

3.2.1.2. Em outro trecho (*Tratado cit.*, São Paulo, Borsoi, 3ª ed., 2ª reimpr., 1984, XXV: 269), PONTES especifica:

“Algumas vezes há razões para que se reconheça aos que emitem manifestações de vontade o poder de retirá-las; mas seria difícil conceber-se isso dentro do mundo jurídico, com os meios jurídicos. Por isso, o direito reputa que alguns negócios jurídicos ficam na linha de fronteira entre o mundo fático e o mundo jurídico, de jeito que pelo lado que fica no mundo fático se pode recolher a voz, a manifestação de vontade. A explicação que se obtém, com esse expediente, satisfaz ao legislador, porque o negócio jurídico se concebe como negócio jurídico em que ficou a brecha para o mundo fático e por essa brecha, à linha da fronteira com o mundo fático, se puxa para o mundo fático o que em verdade nunca esteve totalmente livre dele.”

3.3. Destarte, o **administrador público**, quando formaliza um ato que **revoga** outro, está **administrando**, assim como o estava, ao praticar o ato objeto de **desfazimento**.

3.3.1. O **ato revocatório** é, sempre, deste modo, expressão da **administração ativa**, e não da **administração de controle**, ao contrário da **anulação**.

3.3.2. O mesmo ocorre com a **função legislativa** e com a **jurisdicional**.

3.3.3. Efetivamente, quando, com a edição de um novo **ato legislativo**, é **revogado** um anterior, o legislador está **legislando**; e o **juiz**, ao decidir pela revogação de uma liminar que concedera, exerce, tipicamente, a **função jurisdicional**.

3.3.4. Nesta moldura, o que há, na seqüência entre o **ato revogado** e o **revogador**, é a sucessão de atos que integram a **mesma função estatal**, a envolver, no entanto, o atingimento daquilo que já fora praticado.

3.4. O **ato ulterior revoga o anterior**, seja porque o faz **expressamente**, e, até mesmo, com este único objeto (**revogação expressa**); seja por serem os dois atos incompatíveis (**revogação tácita, implícita** ou **virtual**).

3.4.1. Na primeira hipótese, a **revogação** é produto de **negócio jurídico unilateral desconstitutivo**.

4. Como expressão de exercício da função estatal, e correspondente a uma atuação **discricionária**, o **poder** e o **efeito revocatórios** têm **limites rígidos**.

5. Em primeiro lugar, nem todo **ato jurídico**, mesmo **administrativo**, é passível de ser atingido pelo efeito desfazedor, que é a **revogação**.

5.1. Daí, dizer-se que um ato é **revogável**, quando a lei permite a um agente ir até o mundo fático e de lá retirar a anterior expressão de vontade, implodindo o substrato jurígeno do ato e, em decorrência, desfazendo-o.

5.2. O exercício do **poder revocatório** corresponde, figurativamente, a se atravessar um túnel aberto, uma brecha, indo-se até o suporte factual e expungindo-o da expressão de vontade nele contida.

5.3. Assim sendo, se inexistente esta abertura jurídica, há **irrevogabilidade**.

5.4. É necessário que, no tocante ao ato praticado, o agente detenha dose de **discricionariedade**, como o tinha, quando o formalizou, pois que, sendo a revogação expressão do **poder discricionário**, não cabe, conforme salientado, onde há **vinculação**.

6. Mas o exercício do **poder revocatório** pode ter que contar com **pressupostos** para seu nascimento, sendo, em consequência, neste caso, requisito de **licitude**, de **legitimidade**, da **revogação**, a ocorrência de algum **fato superveniente** à prática do **ato revogado**: é a **revogação dependente**, como ocorre, no direito privado, com a ingratidão do donatário, motivo de revogação da doação; e que difere da **revogação livre**, a qual permite uma reapreciação do ato primitivo, considerando, quer os fatos que presidiram sua edição, quer fatos ulteriores.

6.1. Na **revogação dependente**, não se admite a **reconsideração** dos **aspectos discricionários**, **congênicos**, do **ato**, mas, tão-somente, a **valoração** que decorre de **fatos ulteriores**, isto é, os chamados **vícios de mérito adquiridos**; é a **inconveniência superveniente**, decorrente de **fatos sobrevindos**.

6.2. Lembremos que o **aspecto discricionário** é **factual** – embora possa vir a ter reflexos jurídicos –, e, portanto, a **inconveniência superveniente** decorre de **fato ulterior** à **valoração originária**.

6.3. Com a habitual mestria, PONTES DE MIRANDA (*Tratado de Direito Privado*, São Paulo, RT, 3ª ed. 1984, XXV: 271), ao proceder à distinção entre **revogação livre** (*‘a livre revogabilidade é aquela em que o manifestante da vontade pode, a qualquer momento e quaisquer que sejam as circunstâncias... retirar o que disse, exprimindo vontade’*) e a **revogação dependente** (*‘a revogabilidade é dependente, quando é de mister que algo ocorra, ou tenha ocorrido, para que esteja aberta à incursão do manifestante da vontade a brecha no negócio jurídico [a abertura para o mundo fático]*), salienta:

“A dicotomia – revogação dependente e revogação independente – só importa para a composição dos pressupostos da revogabilidade. Manifestação de vontade que livremente se pode revogar é manifestação de vontade revogável desde que se fez. Manifestação de vontade dependentemente revogável é manifestação de vontade que, em princípio, não é revogável, mas que se torna revogável por se terem apresentado os pressupostos.”

6.4. Assim sendo, antes da ocorrência do **fato-pressuposto**, inexistente o **poder de revogar**, que nasce com aquele, eis que, só com ele, o **ato**, de **irrevogável**, passa a **revogável**.

7. Existe, por outro lado, a **revogabilidade gratuita** ou **simples**, e a **revogabilidade onerosa** ou **com indenização**. Tal não significa, porém, que, mediante **indenização**, todo ato público seja **revogável**, pois que existem, conforme salientado, os **atos irrevogáveis**, mesmo no **Direito Administrativo**.

8. É costume, neste ramo do *ius publicum*, ter-se por *ex nunc* a **eficácia revocatória**: o efeito da **revogação** não seria **desde sempre**, nem **retroativo**, mas apenas **doravante**; de **então em diante**.

8.1. PONTES DE MIRANDA (*op. cit.*, XXV: 279) adverte, porém, que ‘a **revogação pode ter efeitos *ex tunc* ou *ex nunc***’, conforme a natureza da situação jurídica.

8.2. Ainda mais: sendo *ex tunc* a **eficácia**, e dependendo ainda daquela natureza haverá **direitos subjetivos** a serem preservados, ou **indenizações** a serem pagas, em função do desfazimento operado sobre o passado.

8.2.1. Exemplifica PONTES (*op. cit.*, XXV: 279/280),

“A revogação opera-se por ato do mundo fáctico, que é a retirada da ‘vox’, e dentro do tempo presente, se houve a prestação e era duradoura. Então, não atinge o passado. É o que acontece à revogação de poderes do mandatário e à própria revogação da doação, no que concerne ao uso do bem doado, que se há de restituir. Quanto à propriedade do bem doado, a eficácia da revogação da doação é ‘ex tunc’, porém não contra direitos de terceiros. Se A revoga a doação feita a B, que vendera o bem doado a C, a revogação não basta para se ir contra C.”

8.2.2. Daí, o teor do verbete *nº 473* da Súmula do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, que ressalva, quanto à **revogação dos atos administrativos**, o respeito aos **direitos adquiridos**.

8.2.3. Está em linha de consideração, portanto, o superior **princípio da segurança jurídica** (*Lei nº 9.784, de 29.01.99*, sobre *processo administrativo federal*, art. 2º), cognato com a **liberdade** e com uma de suas expressões, que é a **liberdade de iniciativa**: *Constituição Federal*, preâmbulo, e arts. 1º, IV, 5º ‘caput’, e 170.

8.2.4. Em garantia desta **segurança**, a própria **anulação**, em princípio de **eficácia *ex tunc***, *pode limitar-se a efeitos de então em diante*, como na própria **declaração direta de inconstitucionalidade de ato normativo** (art. 27 da *Lei nº 9.868, de 10.11.99*).

9. Em se tratando de **processo**, ocorre, como óbice específico, o fenômeno da **preclusão**, da **imodificabilidade dos atos processuais**, das **decisões**, inclusive **interlocutórias**: é a **coisa julgada formal**.

9.1. Prevalece o chamado **princípio da preclusão ‘secundum eventum litis’**:

“O processo é relação jurídica dinâmica, cujos atos em seqüência fazem surgir direitos e deveres constantes até o momento da decisão final.”

Esse caminhar em direção ao provimento importa na ultrapassagem de etapas irreversíveis; por isso, em cada uma delas há atos preponderantes a praticar, inconfundíveis com os já realizados. Os momentos próprios, os prazos respectivos e a compatibilidade dos atos processuais fazem exsurgir o fenômeno da preclusão.

No processo tudo tem o seu tempo certo, o qual, ultrapassado, impede que sejam praticados atos retrooperantes. É o fenômeno da preclusão, técnica através da qual o legislador impede a reabertura de etapas ultrapassadas em face do decurso do tempo, do escoar do prazo, ou da incompatibilidade do ato que se quer praticar com o que já se praticou” (LUIZ FUX, Curso de Direito Processual Civil, Rio, Forense, 2001, p. 223).”

10. A **licitação** é um **processo**, sendo assim qualificada, explicitamente, pela *Constituição Federal*, em seu **art. 37, XXI**, que emprega a expressão ‘**processo de licitação pública**’.

10.1. Com efeito, **deflagrado o processo licitatório**, o **licitador vincula-se** a escolher seu **contratado**, cumprindo **obrigações** que compõem o conteúdo do **ato convocatório**. Por seu turno, o **licitante** tem o **direito** a esse cumprimento; a obter o **desenvolvimento seqüencial** das várias **fases**, e, superadas uma a uma, lograr o **julgamento final da competição**.

10.2. Com o **início da licitação**, forma-se o **relacionamento jurídico**, que, progressivamente, vai desenvolvendo-se em suas sucessivas e conseqüentes **etapas**, tendo o **licitador** a **obrigação** de, a final, **decidir**, o que corresponde ao **direito**, de cada **licitante**, de obter uma **solução**. A *Lei nº 9.784, de 29.01.99*, sobre **processo administrativo no âmbito da administração federal**, é expressa quanto a que essa ‘*tem o dever – ‘rectius’, a obrigação – de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos*’.

11. Mas não apenas **direitos, obrigações, ônus, poderes, deveres**, componentes do **relacionamento jurídico-processual**, entre **licitante e licitador**, nascem com a deflagração da **licitação**; e sim, também, **efeitos jurídicos de direito material**.

11.1. De fato, a **vinculação jurídica**, já agora, em termos de **direito substantivo**, não vai surgir, apenas, no momento da **celebração e início de eficácia do contrato administrativo**, ou de outro **ato jurídico** do gênero. Diversamente, a partir da **publicação do ato convocatório da licitação**, surge a **vinculação**, que vai desenvolvendo-se, com sucessivas novas facetas.

11.2. E essa **vinculação jurídica** se traduz em **direitos e obrigações**, com **exigibilidade e efetividade** instrumentalizadas pelos **poderes da pretensão e da ação**.

11.3. A **celebração do contrato**, ou a **prática de outros atos vinculativos**, é, tão-somente, portanto, o **coroamento** de todo o **processo**, e o momento final da **progressiva vinculação de direito material**.

11.4. A **licitação** e a **contratação administrativa *lato sensu***, e a fase, que se segue, da respectiva **execução**, até o **recebimento definitivo do objeto da prestação contratual**, não são segmentos jurídicos insulados, mas formam um **continuum processual**, com efeitos, fundamentais, **de direito material**.

12. A primeira manifestação – básica, aliás – de **vinculação licitatória** é a decorrente da **divulgação da expedição do ato convocatório**, do **ato deflagrador do processo**: configura-se, exatamente, pela **vinculação**, da **Administração**, ao seu **conteúdo**, erigida em **princípio básico da licitação**, pelo **art. 3º da Lei nº 8.666, de 21.06.93**.

12.1. É certo que a Lei admite, no **art. 21, § 4º**, ‘*modificação no edital*’, mas essa somente é possível no prazo inicialmente estabelecido, que será reaberto, por inteiro, salvo se a inovação puder ser atendida ‘*no prazo remanescente*’ (MARÇAL JUSTEN FILHO, *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, São Paulo, Didática, 8ª ed., 3ª reimp., 2002, p. 193). Após a fluência do prazo, qualquer **modificação se torna inviável**.

12.2. Grife-se que o **edital** – ou outro **ato convocatório** – não é **ato normativo**, embora, na linguagem comum, e até na **legal** (cf. **art. 41 da Lei nº 8.666/93**), se aluda a ‘*normas do edital*’.

12.2.1. Costuma-se mesmo dizer que o **edital** e, pela mesma razão, o **convite** são a “**lei da licitação**”, mas, evidentemente, esse é, apenas, um modo de dizer, já que não têm eles, reitera-se, **caráter normativo**: trata-se de **atos administrativos de concretização**, embora, no tocante ao **edital**, seja ele **ato** de caráter **geral**, isto é, com destinatários **individualizáveis**, embora, de início, **não-individualizados**.

12.3. O **ato convocatório** é **negócio jurídico-administrativo** que contém cláusulas. E, mesmo **unilateral**, **vincula**, **autovincula**, a **Administração**, sendo **fonte de obrigações** (cf. capítulo ‘*Das Obrigações por Declaração Unilateral de Vontade*’: **Título VI do Livro III do vigente Código Civil; Título VII do Livro I do novo**).

12.4. Como salienta PONTES DE MIRANDA (*Tratado de Direito Privado*, São Paulo, RT, 3ª ed., 1984, XXXI:7 e 8), o **declarante unilateral vincula-se**, e, já que todo **vínculo** ‘*supõe bilateralidade, porque é relação*’, a **vinculação** é ao ‘*círculo de pessoas a que foi dirigida*’ a **declaração**.

12.4.1. O **compromisso**, a **oferta**, a **promessa** são **vinculativos** e geram **deveres** e **obrigações** ao **declarante**; e a que correspondem **direitos**, **pretensões** e **ações** dos **destinatários**.

12.4.2. Desta sorte, quando o **art. 41 da Lei nº 8.666/93** estatui que ‘*a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital ao qual se acha estritamente vinculada*’, tal prescrição não tem, apenas, sentido **procedimental**, mas essencialmente **substantivo**.

12.5. Essa **vinculação** tem, dentre outras, duas conseqüências fundamentais para o objeto do presente estudo:

a) acarreta o **exaurimento da capacidade da apreciação discricionária da AP**, de cujo exercício resultou a formulação das **condições do ato convocatório**.

b) *‘o descumprimento de disposição editalícia, pela Administração, equivale à violação do direito subjetivo dos licitantes’* (JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR, *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*, Rio, Renovar, 2002, p. 437).

12.5.1. O primeiro aspecto é de decisiva importância, e os comentadores do **Estatuto das Licitações** são incisivos em dizer que a **vinculação convocatória** *‘cristaliza a competência discricionária da Administração’* (JUSTEN, *op. cit.*, p. 417). JESSÉ TORRES (*op. cit.*, p. 437) é expressivo a respeito: *‘a discricionabilidade da Administração para estabelecer o conteúdo do edital transmuda-se em vinculação, uma vez este publicado, passando a obrigar o administrador.’*

12.6. A segunda faceta é retratada pelo **art. 4º da Lei**, ao prescrever que *‘todos quantos participem de licitação... têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento’*, ou, mais precisamente, quer do conteúdo **procedimental e processual**, quer do conteúdo **substantivo do ato convocatório**.

12.6.1. Trata-se de uma manifestação do **devido processo legal**, que tem, como consabido, sua face **adjetiva, instrumental**, mas também seu conteúdo **substancial, de fundo**.

12.7. Esta **vinculação** é reiterada em outros tópicos da **Lei nº 8.666/93**: (a) o **art. 54, § 1º**, exige que as cláusulas dos **contratos**, que definem os **direitos, obrigações e responsabilidades** das partes, o façam *‘em conformidade com os termos da licitação, a que se vinculam’*; e (b) o **art. 55, XI**, **impõe a vinculação do contrato** *‘ao edital de licitação’*.

12.8. Deve ser lembrado que a **minuta do próprio contrato é anexo obrigatório do edital**, *‘dele fazendo parte integrante’*, como estabelece o **art. 40, § 2º**; da **Lei nº 8.666/93**.

13. A **vinculação** adensa-se, quando os **destinatários do ato convocatório** se individualizam, ao ingressarem no **processo licitatório**, como **licitantes ou competidores**.

13.1. E, então, surge um segundo elemento **vinculativo**, que é a **apresentação da(s) proposta(s)** pelo **licitante**.

13.2. O **ato deflagrador da licitação** é uma *invitatio ad offerendum* aos seus **destinatários**, para que façam as suas **ofertas**, e para que o **licitador** aprecie e escolha o **unus ex publico**.

13.2.1. Em verdade, o próprio **ato convocatório**, além do aspecto de *invitatio*, já contém uma **oferta-base** para o **contrato** (e, por isso, é **vinculativo**), que os **licitantes** aceitam e complementam com suas **propostas**, as quais preenchem o ‘*branco*’ que lhes foi deixado por aquela primeira.

13.3. Com o **oferecimento das propostas**, **bilateraliza-se** o **vínculo**, e, após a **fase de habilitação**, aquele se torna **irretratável**, não mais passível de **desistência**, ‘*salvo por motivo justo decorrente de fato superveniente*’, aceito pela Comissão de Licitação: **art. 43, § 6º, da Lei nº 8.666/93**.

13.3.1. A **proposta** representa um **compromisso**, no sentido de **ato gerador de obrigação**, da qual o **licitante** só fica liberado, uma vez decorrido o prazo de 60 (sessenta) dias da data da entrega da mesma, sem convocação para a contratação: **art. 64, § 3º**.

14. O **art. 49 da Lei nº 8.666/93** admite a **revogação da licitação**:

“A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.”

15. Preliminarmente, é de salientar-se que, diante do panorama traçado, a **revogação**, na hipótese, é **excepcional** e sujeita a **rígidos pressupostos** e **requisitos**, que se intensificam, à medida que as **preclusões**, antes assinaladas, vão ocorrendo, e à medida que o **vínculo licitatório** se fortalece.

15.1. Por outro lado, a **competência para revogar** é restrita à **autoridade competente**, segundo o regime jurídico estrutural do órgão ou entidade que promove a licitação.

15.2. Outrossim, a dicção legal traduz a referida **excepcionalidade** da medida, ao enunciar que a autoridade competente

‘somente poderá revogar a licitação’,

denotando o advérbio restritivo o referido caráter.

15.3. Ademais, trata-se de **revogação** da espécie **cheia** ou **dependente**, porquanto não é **livre**, feita *ad libitum*, mas, contrariamente, só se pode dar em função de ‘**fato superveniente**’: trata-se de **revogação por motivo ulterior**, devidamente **comprovado**, que terá de ser **pertinente** e **suficiente** para **justificar a revogação**, havendo de decorrerem dele ‘*razões de interesse público*’.

15.4. Este regime faz inquestionavelmente necessária a **plena motivação** do **ato revocatório**, com a **identificação** do **fato hábil** e de **repercussão bastante**, bem ainda sua irretorquível **evidenciação**; assim como a caracterização da existência de **razão de interesse público** decorrente.

15.5. O integral atendimento desses **requisitos e pressupostos** terá de passar pelo crivo do **devido processo legal**, conforme imposto pelo § 3º do art. 49, que assegura, quando se intenta o **desfazimento do procedimento licitatório**, o **contraditório** e a **ampla defesa**, garantias que, indubitavelmente, terão de ser **previamente concretizadas** (JUSTEN, *op. cit.*, p. 491).

16. A **revogação** é do **ato de deflagração da licitação**, com o **desfazimento**, conseqüente, dos que sucessivamente foram sendo praticados nas várias etapas do **procedimento**, eis que toda **relação jurídica processual** é **una e unitária**, sendo **uma só**, e indo do começo ao fim do **processo**.

16.1. Sendo, pois, a revogação, com referência ao processo licitatório, de **eficácia *ex tunc***, não haverão de ser desprezados os **direitos adquiridos**, as **situações cristalizadas** pelas **preclusões**, cabendo, inclusive, como já salientado, **indenizações**.

17. Ainda mais: a exigência do pressuposto do **fato superveniente** evidencia que a **revogação** só será **licita**, se existirem **elementos factuais novos, ulteriores à fase em que se encontra o processo licitatório**, pois que não só na **abertura**, mas, a **cada etapa**, os atos praticados no referido processo, e que o mantêm e impulsionam, vão oferecendo a **preclusão** e **exaurindo a valoração discricionária administrativa** quanto à **conveniência** no avançar na **licitação**, em face do cenário **fático** que se oferece em cada um desses segmentos procedimentais: configura-se a **irreversibilidade** dessa **valoração**, a **vedação** à sua **reapreciação**.

17.1. estarte, somente **vícios de mérito ulteriores** ou **adquiridos**, e nunca **congênitos** ao **ato de abertura**, ou de surgimento **contemporâneo** a fases já **ultrapassadas**, poderão fundamentar a **revogação**.

17.2. ‘**superveniente**’ significa, pois, **atual, pertinente** à **fase** em que se encontra a **tramitação do processo licitatório**.

17.3. ARÇAL JUSTEN FILHO (*op. cit.*, p. 481) acentua que a Administração não pode vir a considerar inconveniente a mesma situação factual que não o fora em momento pretérito, o que significa ‘*a inviabilidade da renovação do mesmo juízo de conveniência exteriorizado anteriormente*’, tendo-se **consumado** a **preclusão** quanto a este.

17.4. Quando se diz que a **revogação** pode ser efetivada **em qualquer momento** do **processo licitatório**, e, para alguns, inclusive após a homologação e a adjudicação, isso significa que o **juízo de conveniência** exercitado por ocasião desses atos **não pode ser renovado**, pois a revogação somente poderá dar-se em decorrência do surgimento de **fatos novos**, de **situação fática ulterior**: ‘*não se admite que a Administração julgue, posteriormente, que era inconveniente precisamente a mesma situação que fora refutada conveniente*’; e, assim, ela ‘*não pode revogar a licitação*’ em razão ‘*de substituição do critério de apreciação dos fatos*’.

17.5. Deve ser sublinhado que a **autoridade competente** mantém, durante todo o processamento licitatório, a **supervisão** do mesmo, e a capacidade de permanente avaliação da situação fática, para aferir, inclusive por provocação, a conveniência do prosseguimento do processo, a cada etapa; e o **poder de revogar** deverá ser imediatamente exercido, em face da caracterização da **inconveniência**, sob pena de **preclusão processual** e de **consolidação da situação de direito material**.

18. A **finalidade da licitação**, como, de resto, de qualquer faceta da atuação administrativa, é a consecução de um **interesse público**, alcançada, na hipótese, pela **seleção da proposta mais vantajosa para a Administração: art. 3º da Lei nº 8.666/93**.

18.1. Neste quadro, a **razão de interesse público** que pode **justificar a revogação** é, unicamente, aquela que frustre a finalidade da licitação, frustração decorrente de **fato novo**, superveniente à consumação das etapas procedimentais anteriores e às correspondentes **preclusão e consolidação situacional**.

18.2. Outro aspecto, fundamental, é o de que o **fato** tem de ser **relevante**, e de **reflexos bastantes para justificar a revogação**.

18.3. Ainda mais: impõe-se a **relação de pertinência** entre o **fato** e o **interesse público** envolvido, havendo de serem considerados o **princípio da razoabilidade** e o da **proporcionalidade**.

19. Trata-se, pois, de **revogação dependente**, conforme antes caracterizada.

19.1. Relembre-se que, na hipótese, antes da ocorrência do **fato gerador do poder de revogar**, inexistente este, e o **ato convocatório é irrevogável**, só se tornando **revogável**, com a superveniência daquele.

19.2. No caso do **art. 49 da Lei nº 8.666/93**, além da **necessidade do fato**, para que surja a **revogabilidade**, existe o **limite lógico-temporal**, eis que o **fato** tem de ser **atual, ulterior às decisões e fases já preclusas**: sempre atendidas as exigências de **pertinência e suficiência**.

19.3. Podemos, pois, concluir, com tranqüilidade, que, em princípio, o **ato convocatório** de uma **licitação é irrevogável**, só se tornando **passível de revogação**, se ocorrer **fato superveniente**, apto a fazer nascer o **poder revocatório**, e, sempre respeitadas as **preclusões**, e outras garantias, antes apontadas.

19.4. Como controle, prévio, da **licitude da revogação**, adite-se, a **Lei nº 8.666/93** exige que se assegure o **devido processo legal**, com as garantias do **contraditório** e da **ampla defesa (art. 49, § 3º)**, sob pena de **nulidade da revogação**.

20. O **art. 49 da Lei nº 8.666/93** atribui à **autoridade competente para a aprovação da licitação o poder de revogá-la**.

20.1. **Dúvidas** doutrinárias e jurisprudenciais têm existido quanto à **identificação dessa autoridade**.

20.2. O **ato revocatório**, no caso de **licitação**, é um ato que vai atingir, *ex tunc*, o **processo**, e, portanto, alcança **situações jurídicas consolidadas**, e, destarte, da maior relevância e repercussão, inclusive em sede de **responsabilidade civil da Administração**.

20.3. É de grifar-se que, em eventualidade análoga, a da **rescisão** (*'rectius'*, *resilição*) do **contrato administrativo** (JUSTEN é expresso quanto à analogia: *op. cit.*, pg. 487), o permissivo do *art. 78, XII*, da *Lei nº 8.666/93* exige, para a **extinção do contrato por valoração discricionária**, também *'razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento'*, e que sejam objeto de justificação.

'pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante.'

21. Conforme antes referido, por ter eficácia *ex tunc* e atingir situações que se haviam concretizado, impõe a *Lei (art. 49, § 3º)* que, *'no caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa'*, expressões do **devido processo legal** que devem ser garantidas **previamente** (JESSÉ TORRES, *op. cit.*, p. 525), não bastando o **direito de recurso**, a ser exercido *a posteriori*: o **controle** é, na hipótese, **necessariamente antecedente**, tratando-se de **solenidade** ou **formalidade**, **pressuposto de validade do ato revocatório**.

21.1. Se não se atender a esse inarredável condicionamento, o **ato é nulo**.

22. É fundamental sublinhar-se a **relevância jurídica autovinculativa da postura antecedente** à edição do **ato convocatório** e das **decisões** quanto a **sugestões e impugnações**.

22.1. Mesmo quando se está diante de **atuação formalmente unilateral** da **Administração** – e, no caso da **licitação**, já acentuamos a progressiva **bilateralização** do **vínculo licitador-licitante** -, as **tratativas**, os **antecedentes**, as **sucessivas decisões** têm inafastável **eficácia jurídica**, **obrigando a AP**, e impedindo, a cada fase em que se encontra o **processo licitatório**, qualquer **reavaliação discricionária** do já assentado, do já decidido, pelo **exaurimento preclusivo**, **decadencial**, do **poder de discricção**.

22.2. As **consultas públicas**, as **sugestões e debates** nelas **formalizadas**, a **posição da AP**, **aceitando** ou **rejeitando**; as **razões** invocadas, os **fundamentos** argüídos, são básicos para o **controle da juridicidade** da **atuação administrativa**, muito especialmente quanto ao **objeto**, aos **motivos** e à **finalidade**.

23. A **motivação hábil, completa**, é requisito indispensável à **validade do ato administrativo**.

23.1. É o que explicita a *Lei nº 9.784, de 29.01.99*, que faz da **motivação** **princípio fundamental do processo administrativo (art. 2º)**, estabelecendo, como **critério básico** deste, a

“indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão” (art. 2º, p. único, nº VII).

23.2. O mesmo diploma legal dedica, ademais, todo o seu **Capítulo XII à motivação**, reiterando, em seu art. 50, que

“os atos administrativos deverão ser motivados com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos”,

dentre outras hipóteses, quando

“afetem direitos ou interesses” (nº I);

e, **especificamente**, quando

“importem ... revogação ...de ato administrativo” (nº VIII).

23.3. O § 1º do mesmo art. 30 é peremptório:

“A motivação deve ser explícita, clara e congruente”,

mesmo quando

“consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas”,

que, sendo, na hipótese,

“parte integrante do ato”,

haverão de ter idênticos **atributos**; o mesmo ocorrendo (§ 3º) com as

“decisões de órgãos colegiados e comissões”,

cuja **motivação**, com iguais **qualidades** positivas,

“constará da respectiva ata”.