CONCORRÊNCIA PÚBLICA — APROVAÇÃO — REVOGAÇÃO — INDENIZAÇÃO

— A administração, uma vez aprovada a concorrência pública, não pode revogá-la, salvo indenizando os direitos adquiridos do concorrente vencedor.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Estado da Guanabara *versus* O. Ribeiro tecidos S.A. e outros
Recurso extraordinário nº 79 802 — Relator: Sr. Ministro
RODRIGUES ALCKMIM

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamentos e notas taquigráficas, por maioria de votos, não conhecer do recurso.

Brasília, 18 de fevereiro de 1975. *Aliomar Baleeiro*, Presidente. *Rodrigues Alckmim*, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro: Concedo segurança, para o efeito de anular ato do Governador do Estado que revogou a licitação de terreno urbano, decidiu o Tribunal de Justiça da Guanabara, *ut* acórdão de fls. 137:

"A Administração pode anular a concorrência pública a qualquer tempo. Pode suspendê-la ou extingui-la, enquanto está se processando, como deixar de adjudicar o seu objeto ao vencedor. Mas não lhe é permitido revogá-la depois de terminada e de aprovada a adjudicação pelo Chefe da Administração.

Na sua atividade administrativa, o Estado pratica também atos de natureza civil que subordinam-se ao ordenamento jurídico do direito privado.

Se o ato administrativo fez nascer direitos subjetivos a favor de terceiros, a sua revogação só é permitida havendo interesse público e mediante a oferta de indenização ao prejudicado."

Daí o recurso extraordinário de fls. 155, que foi admitido por despacho do teor seguinte (fls. 175):

"Concedida, por maioria, a segurança impetrada, a fim de anular o ato revocatório da licitação do lote 4 da quadra 15-A do PA 8 691, adjudicado aos impetrantes, o Estado da Guanabara intentou o presente recurso extraordinário com amparo no art. 119, III, letra *d* da Constituição Federal, dado que o acórdão recorrido dissentia, frontalmente, com o conteúdo da *Súmula* 473 e o julgado proferido pelo Tribunal de Alçada de São Paulo, men-

cionando a publicação no repertório pertinente.

O ponto nodal da decisão residiu, precipuamente, na afirmativa de que, "se o ato administrativo fez nascer direitos subjetivos a favor de terceiros; a sua revogação só é permitida havendo interesse público e mediante a oferta de indenização ao prejudicado."

Tal assertiva foi incluída na ementa, precisamente, pela circunstância, ventilada, no corpo do acórdão recorrido, de que "concluída a licitação e adjudicado o seu objeto ao vencedor, a concorrência ficou terminada, passando a existir o ato jurídico administrativo a que ela se destinava. A alienação de bens públicos é um ato complexo, que se desenrola em vários estágios: a autorização para a venda, a realização da concorrência, a adjudicação ao ofertante da proposta considerada a mais vantajosa, a aprovação e aceitação da proposta considerada a mais vantajosa, a aprovação e aceitação da proposta pelo Chefe da Administração."

Por mais que se esforçassem os impetrantes por situar a questão exclusivamente no campo do direito administrativo, ou melhor, apreciação do direito de revogação dos atos administrativos pela própria autoridade que os praticou, a verdade é que não fixaram a exata natureza de tal ato, que passou a ter, inquestionavelmente, caráter de um pré-contrato convencionado entre o Estado e particulares.

Verifica-se, em tal conjuntura, que não se atacou descumprimento de requisitos próprios à concorrência, mas em descumprimento do contrato de compra e venda, que se tornara perfeito e acabado.

Daí a existência do articulado dissídio pretoriano, por isso que o acórdão recorrido afirmou que a revogação só era permitida havendo interesse público e mediante a oferta de indenização do prejudicado, ao passo que o apontado como divergente, *Súmula* 473, cristalizando a jurisprudência predominante no Pretório Excelso, afirmou que a administração podia determinar a revogação, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Outras alegações subjacentes, acaso contidas no acórdão recorrido, não constituíram motivos diversos para a concessão da segurança, que teve, como fundamento, uma única causa: a impossibilidade de revogar o ato, inexistindo interesse público e oferta de indenização.

Assinale-se, como o fez o douto parecer da Procuradoria da Justiça, que os aspectos relevantes ao exame do cabimento do apelo extremo estão sintetizados com mestria no voto vencido do ilustre Desembargador Marcelo Santiago Costa."

O recurso foi regularmente processado, sendo-lhe favorável o parecer da Procuradoria-Geral da República (fls. 212), *in verbis*:

"1. Alegando violação a direito adquirido, bem assim a ato-jurídico perfeito, comerciantes estabelecidos na Rua da Alfândega impetraram segurança contra ato do Senhor Governador do Estado da Guanabara, que revogou licitação de lote, embora, após concorrência pública, houvessem já pago o sinal e, nos meses seguintes, a maior parte do preço.

2. Do v. acórdão de fls. 137, que condicionou a legitimidade do ato revogatório da concorrência a oferta de indenização aos impetrantes, recorre extraordinariamente o Estado da Guanabara (fls. 155), pela letra *d* do permissivo constitucional, citando aresto e a *Súmula* 473.

3. Conforme salientado, não é o *mandamus* a via adequada para decidir sobre

descumprimento de contrato entre particulares e a Administração, sendo de seu estrito âmbito a defesa do direito contra ato do Estado como poder público.

4. Se impossível é obrigar o Estado a alienar o que decidiu deter sob seu domínio, desarrazoado parece-nos submeter a revogação da concorrência a oferta de indenização ao prejudicado.

5. Invocando a *Súmula* 473, somos pelo conhecimento e provimento do apelo."

VOTO

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro (Relator): O acórdão recorrido está em antagonismo com a jurisprudência predominante do Supremo Tribunal (*Súmula* 473), segundo a qual a administração pública pode revogar seus próprios atos, por motivos de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

É certo que o Tribunal *a quo* afirmou tratar-se de ato discricionário, que fica ao alvedrio do Chefe do Poder Executivo. Mas ressalvou que sua legitimidade está condicionada à prévia indenização do prejuízo decorrente, por qualquer das formas exemplificadas no fecho do julgado (fls. 148). Esta conclusão é que não tem apoio em lei, nem se concilia com o entendimento pretoriano acima invocado.

Parece-me fora de toda a dúvida que o litígio verificado entre os impetrantes e o Estado da Guanabara não pode ser dirimido por via de segurança. É o que demonstra o voto vencido do Desembargador Marcelo Santiago Costa, do qual destaco:

"Embora os impetrantes se esforçassem por situar a questão exclusivamente no campo do direito administrativo, não puderam fugir à realidade imposta pelos próprios fatos que narraram. E, para ser fiéis a ela, invocaram a existência de "uma avença válida entre as partes, que acordaram no objeto, preço e condições de pagamento", conforme se lê no memorial distribuído aos julgadores).

Aliás, se eles não atacam a concorrência em si mesma, o que seria matéria de direito administrativo, e se não se pode deixar de reconhecer, por ser axiomático, que o Estado podia, mesmo depois da concorrência, abster-se de contratar, sem ferir-lhes nenhum direito (só o que não podia fazer era contratar com outros), então mais evidente se torna que não podiam invocar qualquer direito, antes de formado o contrato de compra e venda.

Na realidade, o que eles alegam nada mais é senão isto: o Estado, através do ato do seu Governador, ao revogar a licitação, deixou de cumprir o contrato de compra e venda, que já se tornara perfeito e acabado desde que o vendedor e os compradores acordaram na coisa, no preço e nas condições, já tendo havido até pagamento de parte do preço.

Ora se tal procedimento importou em descumprimento do contrato e se o outro contratante, ao assim agir, violou-lhes algum direito, o campo próprio para postular-se e decidir-se sobre a alegada violação e suas conseqüências não é, positivamente, o mandado de segurança. Este é um remédio, ou, melhor, é um meio inidôneo tanto para compelir a Administração a contratar, como para fazê-la cumprir um contrato."

Igualmente elucidativo é o voto do Desembargador Salvador Pinto Filho (fls. 150), em que se lê:

"Vencido, pois que também denegava a segurança, que considerei via judicial ina-

dequada para a defesa dos interesses dos impetrantes. Quando não fosse inadequado, seria inócuo. Não estava ultimado o processo da alienação de bem público, quando a licitação foi revogada, por necessitar o Estado do mesmo bem. Não há como compelir o Estado a alienar o que este já não quer que saia de seu domínio. Se houvesse, o Estado viria com a desapropriação imediata e, a final, a matéria se resolveria por via de composição de perdas e danos."

Importa ressaltar que se trata de licitação pública decorrente de edital, do qual constava expressamente que "o Governador poderá anular a concorrência a seu exclusivo critério e, caso o faça, tal fato não poderá dar, sob qualquer pretexto, motivo a protesto ou pedido de indenização, judicial ou extrajudicial, por parte dos concorrentes" (fls. 101).

O Governador revogou a concorrência por entender do interesse do Estado a destinação do imóvel à ampliação da Biblioteca estadual. Podia fazê-lo, como o próprio acórdão reconhece. Se dessa revogação resultou prejuízo para os recorridos, daí derivando direito a indenização — o que é discutível diante dos termos do edital — estarão para tanto desimpedidas as vias judiciais adequadas. Não há, porém, como configurar-se, desde logo, direito líquido e certo de impedir a revogação questionada, enquanto os interessados não obtiverem a reparação que porventura lhes seja devida.

Pelo exposto, conheço do recurso e lhe dou provimento, para cassar a segurança.

EXTRATO DA ATA

RE nº 79 802 — GB — Rel., Ministro Oswaldo Trigueiro. Recte., Estado da Guanabara (Adv., Mário Alexandre Campos Mendonça). Recdos., O. Ribeiro Tecidos S. A. e outros (Adv., Jair Lins Netto).

Decisão: Adiado o julgameno, em razão do pedido de vista do Ministro Rodrigues Alckmim, após o voto do Relator, que conhecia do recurso e lhe dava provimento. Falaram: pelo recorrente, o Dr. Augusto F. G. Thompson, e, pelos recorridos, o Dr. Cláudio Lacombe.

Presidência do Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Bilac Pinto, Rodrigues Alckmim, e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto.

VOTO

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmim: Verifico, destes autos, que em dezembro de 1969 se publicou edital de concorrência para a venda de terreno (lote urbanizado nº 4 da Quadra 15-A do Projeto aprovado 8 691). As propostas, que deveriam ser apresentadas até 5.1.70, se encerrariam em sobrecarta contendo dois outros envelopes: o primeiro, com a comprovação da idoneidade do concorrente, o segundo, com a oferta e a prova do depósito de cinco por cento do preço básico de dois milhões de cruzeiros novos. A aceitação da proposta, após parecer de uma Comissão, dependeria do Governador, que se reservava o direito de anular a concorrência a seu exclusivo critério. O vencedor da concorrência teria de depositar, em dez dias, dez por cento do valor da proposta vencedora como sinal e princípio de pagamento, mais cinco por cento a título de comissão. O restante do preço seria pago em 45 prestações iguais e mensais. E pago o preço, a Sursan outorgaria escritura definitiva de venda, salvo motivo de força maior.

Em 3.2.70 se comunicava aos impetrantes que o Governador aprovara a con-

corrência de dez por cento do preço. E foram depositadas, mês a mês, as prestações que se convencionaram.

Mas, por ato de fevereiro de 1972, o Governador "em face da conveniência administrativa de se assegurar espaço físico à expansão da Biblioteca Municipal", revogou a licitação do lote nº 4.

Daí a impetração de segurança contra essa decisão, com fundamento em que inadmissível era a "revogação" de ato jurídico perfeito de que resultaram direitos a favor dos impetrantes.

Concedeu a segurança o acórdão de fls. 137, assim ementado: (Lê fls. 137).

O recurso extraordinário do Estado da Guanabara, pela alínea *d*, sustenta a existência de dissídio com julgados do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Alçada de S. Paulo que, "reconhecendo, a favor da Administração, o direito de revogar os seus próprios atos, não impõem o pagamento prévio, ou simultâneo, de qualquer indenização" (*Súmula* 473, *R.T.*, 229/491).

O eminente Relator, Ministro Oswaldo Trigueiro, conhece do recurso e lhe dá provimento.

Diz, em seu douto voto: (Lê).

Com vista dos autos, passo a proferir voto. E peço vênia ao eminente Relator, a cujos votos sempre rendo o devido tributo de minha alta admiração para dissentir.

Começo pela observação de que o extraordinário ataca um trecho da ementa do julgado, que é o seguinte: "Se o ato administrativo fez nascer direitos subjetivos a favor de terceiros, a sua revogação só é permitida havendo interesse público e mediante a oferta de indenização ao prejudicado". Considera-se dissidente, esse entendimento exposto na ementa, de arestos que não condicionam, o direito de revogar, a pagamento prévio ou simultâneo.

Mas a juridicamente menos precisa redação da ementa não traduz o exato fundamento da decisão. Esta considera que, até o momento em que se aperfeiçou o negócio jurídico, à Administração cabia, sem dúvida, revogar (anular, como se disse no edital) a concorrência, sem restrições ou conseqüências. Mas o Estado contratou. Submeteu-se às normas do direito privado, com a promessa de alienação. Não lhe era lícito, portanto, abolir o contrato, "pura e unilateralmente". Não podia, então, revogá-lo, sem respeito aos direitos adquiridos dos impetrantes. O respeito a esses direitos exclui retomada pelo Estado, mesmo por motivo de interesse público, a não ser por meio de desapropriação deles. *In casu*, o poder expropriatório se manifestaria com a prévia ou simultânea indenização aos impetrantes e com a revogação do negócio jurídico. E como não houve essa indenização, ilegítima era a revogação.

Como se vê, o acórdão se fundou na existência de direitos que o Estado havia de respeitar; reconheceu o poder de o Estado, por motivo de interesse público, desapropriar direitos patrimoniais (reais ou não) (fls. 147); e deu como ilegal a simples revogação do negócio jurídico por meio de ato da Administração. Avançando consideração sobre a forma legítima a ser adotada pelo Estado para atender ao interesse público, teve que tal forma, semelhantemente ao que na desapropriação ocorre, seria a de indenizar prejuízos prévia ou simultaneamente com ato que *expropriasse* direitos dos impetrantes, expropriação a que, pelas circunstâncias do caso (direitos contra o próprio Estado) denominou de *revogação*.

Posto o recurso pela alínea *d* e excluído paradigma do Tribunal de Alçada de S. Paulo que não se mostra sequer assemelhado ao caso presente (cuidou-se de ação em que se condenou o Poder Público a

indenizar prejuízos decorrentes de cassação de alvará para reforma de prédio), resta o confronto com a *Súmula* 473. Mas esta, como visto, não versa hipóteses sequer semelhantes à do acórdão recorrido. Ressalva, a *Súmula,* o poder de a Administração anular seus atos ilegais, porque de atos ilegais não decorrem direitos — o que não é o caso dos autos. E afirma a *Súmula,* ainda, o poder de revogar ato por motivo de conveniência ou vantagem, "respeitados os direitos adquiridos". O que se traduz na impossibilidade de revogá-los com ofensa a direito. E no caso, como o acórdão ponderou, impossível era a revogação do negócio jurídico sem ofensa a direito. A única possibilidade de obter a plena utilização do terreno, por parte da Administração, *sem* ofensa a direito, estaria no procedimento expropriatório (no caso, extintivo) do direito, mediante indenização prévia aos impetrantes.

Considero, assim, que não houve dissenso do que na *Súmula* 473 se contém, pois, não se teve como admissível revogação do ato porque ocorreria ofensa aos direitos dos impetrantes — e essa admissibilidade repele-a também a *Súmula* indicada.

E já aqui concluiria pelo não cabimento do extraordinário, posto sob a invocação deste dissenso jurisprudencial.

Mas observo, ainda, que não se me afigura procedente o argumento da Procuradoria-Geral da República, sobre ser inadequado o *mandamus* porque o caso seria de descumprimento de contrato de direito privado. É que esse tema não é objeto do presente recurso extraordinário — foi aditado nas razões do recorrente, o que já excluiria a sua pertinência. E não tem procedência, a meu ver. No âmbito do direito privado, a nenhum contratante se atribui poder de *revogar* contrato. Ou se estabelece a faculdade, de desfazer, mediante estas reposições, o vínculo contratual (direito de arrependimento, que não é infração de contrato mas exercício legítimo de tal faculdade); ou, não cumprido o contrato haverá inadimplemento que se resolverá em execução específica ou em perdas e danos.

Não há, portanto, direito de inadimplir ou de *revogar* unilateralmente negócio jurídico.

Ora, no caso, os impetrantes não reclamam que o Estado contratante cumpra o contrato: impugnam ato administrativo, praticado fora do plano do direito privado e do âmbito do contrato, ato que, ilegitimamente, "*revogou*" outro ato administrativo anterior (a licitação). Está imprópria "*revogação*" não a fez o Estado como "*contratante*" (porque inexistente e desconhecida pela lei do contrato) mas como Poder Público estranho ao contrato, por motivo de interesse público, tal como ocorre nas desapropriações.

Considero, portanto, que, já aprovada a concorrência, proclamados vencedores os impetrantes, pagas as parcelas do preço regularmente, nos termos do estipulado, nem mais cabia anulá-la, nem cabível era revogação dela, pois essa revogação não se admite com ofensa a direitos que do ato revogado decorrem. Considero, como o acórdão, que a Administração, por interesse público, pode tomar o domínio e, pois, no caso em que ele ainda não se transferiu aos impetrantes, pode desfazer o direito dos impetrantes — mas sempre mediante a prévia e justa indenização em dinheiro. E como considero que esses fundamentos não destoam do que na *Súmula* 473 se contém, não conheço, com a *venia maxima* do eminente Relator, do presente recurso.

EXTRATO DA ATA

RE nº 79 802 — GB — Rel., Ministro Oswaldo Trigueiro. Recte., Estado da Guanabara (Adv., Mário Alexandre Campos

Mendonça). Recdos., O. Ribeiro Tecidos S.A. e outros (Adv., Jair Lins Netto).

Decisão: Adiado o julgamento, em razão do pedido de vista do Ministro Bilac Pinto, após o voto do Ministro Rodrigues Alckmim, que não conhecia do Recurso.

Presidência do Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Bilac Pinto, Rodrigues Alckmim, e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto.

VOTO

O Sr. Ministro Bilac Pinto: Contra a decisão do Governo da Guanabara de revogar, por conveniência da administração, a concorrência para a venda do lote 4 da Quadra 15A do P.A. 8 691 foi impetrada segurança, concedida pela decisão recorrida.

Sobre a matéria divergiram os votos do ilustre Relator Ministro Oswaldo Trigueiro e do eminente Ministro Rodrigues Alckmim.

O primeiro — Ministro Oswaldo Trigueiro — concluiu seu voto nestes termos:

"O Governador revogou a concorrência por entender do interesse do Estado a destinação do imóvel à ampliação da Biblioteca Estadual. Podia fazê-lo, como o próprio acórdão reconhece. Se dessa revogação resultou prejuízo para os recorridos, daí derivando direito a indenização, o que é discutível, diante dos termos do edital — estarão para tanto desimpedidas as vias judiciais adequadas. Não há porém, como configurar-se, desde logo, direito líquido e certo de impedir a revogação questionada, enquanto os interessados não obtiverem a reparação que porventura lhes seja devida.

Pelo exposto, conheço do recurso e lhe dou provimento, para cassar a segurança."

Divergindo, o Ministro Rodrigues Alckmim proferiu longo voto que traz esta conclusão:

"Considero, portanto, que, já aprovada a concorrência, proclamados vencedores os impetrantes, pagas as parcelas do preço regularmente, nos termos do estipulado, nem mais cabia anulá-la, nem cabível era revogação dela, pois essa revogação não se admite com ofensa a direitos que do ato revogado decorrem.

Considero, como o acórdão, que a administração, por interesse público, pode tomar o domínio e, pois, no caso em que ele ainda se não transferiu aos impetrantes, pode desfazer o direito dos impetrantes — mas sempre mediante a prévia e justa indenização em dinheiro.

E como considero que esses fundamentos não destoam do que na *Súmula* 473 se contém, não conheço, com a vênia máxima ao eminente Relator, do presente recurso."

O atento estudo da espécie leva-me a acompanhar o voto do Ministro Rodrigues Alckmim.

Admitiu S. Exª que a Administração pode desfazer o direito dos impetrantes, mediante a revogação da concorrência, desde que pague a estes prévia e justa indenização em dinheiro.

Estou em que essa decisão respeita os direitos adquiridos a que se refere a *Súmula* 473 e atende melhor, na aplicação da lei, aos fins sociais a que ela se dirige e, desse modo, não conheço do recurso.

EXTRATO DA ATA

RE nº 79 802 — GB — Rel., Ministro Oswaldo Trigueiro. Recte., Estado da Guanabara (Adv., Mário Alexandre Campos Mendonça). Recdos., O. Ribeiro Tecidos S.A. e outros (Adv., Jair Lins Netto).

Decisão: Não conhecido contra o voto do Ministro-Relator.

Presidência do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Eloy da Rocha, Bilac Pinto, Antonio Neder e Rodrigues Alckmim. Procurador-Geral da República, substituto, o Dr. Oscar Corrêa Pina.