

Provimentos inconstitucionais e segurança jurídica à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

FERNANDO BARBOSA MARCONDES DE CARVALHO*

Sumário: 1. Introdução. 2. Análise jurídica. 3. A jurisprudência do STF. 4. A questão da Boa-Fé. 5. Conclusão

Enviado em 13 de março de 2015 e aceito em 4 de janeiro de 2016.



* Procurador do Município do Rio de Janeiro.

1. Introdução

O presente estudo busca retratar orientação de elevada repercussão administrativa emitida pela Procuradoria Geral do Município em resposta à consulta formulada pela administração municipal, relacionada à preservação de situações funcionais equivocadamente constituídas no passado e mantidas pelas gestões que se sucederam.

A discussão relaciona-se à aplicação de vetusta legislação municipal, editada ao final da década de 1980, que autorizara a ascensão funcional de servidores públicos e promovera a transformação de empregos em cargos públicos sem a observância ao princípio do concurso público.

Ao longo dos anos 1990, a matéria fora, por diversas vezes, apreciada pela Procuradoria Geral do Município, órgão central do sistema jurídico, que concluíra, sempre, pela manifesta inconstitucionalidade das sobreditas normas legais.

Nada obstante, as leis foram aplicadas pelo Poder Executivo, beneficiando seus destinatários.

Além disso, nenhuma das diversas administrações municipais que se seguiu promoveu o desfazimento dos atos de provimento editados.

A inação da Administração por substancial período construiu uma complexa teia funcional na qual restaram enredados os servidores beneficiados e trouxe a lume a necessidade de exame acerca de uma possível sedimentação das situações jurídicas questionadas.

A reflexão aqui proposta relaciona-se, portanto, à investigação sobre a atual validade de atos que, com base em lei inconstitucional, promoveram a efetivação ou

a ascensão funcional de servidores públicos que não se submeteram à prévia aprovação em concurso público, e, sobretudo, à verificação acerca da viabilidade jurídica da Administração Pública proceder à anulação de tais atos, após o transcurso de prolongado lapso temporal.

A matéria será examinada com base no entendimento atualmente prevalente na doutrina e na jurisprudência brasileira no que respeita aos frequentes conflitos que emergem da aplicação dos princípios da legalidade e da segurança jurídica.

2. Análise jurídica

É certo que, há mais de vinte anos, sob a inspiração do art. 18 do ADCT da Constituição Federal então recém-promulgada, a declaração de nulidade de atos que, à época, efetivaram servidores públicos não concursados, constituía-se em medida incontestável sob os prismas da Ética e do Direito, face à evidente violação ao art. 37, II da CF, bem como aos postulados da moralidade, da isonomia e da impessoalidade de tratamento, que pautaram a atuação do constituinte originário.

Todavia, o longo hiato temporal que desde então transcorreu, sem a adoção de qualquer providência eficaz por parte da Administração, confere inegável complexidade à matéria, suscitando legítimos questionamentos acerca da possível consolidação das situações funcionais que floresceram em meio à ilegalidade inicial.

A solução para a polêmica não é pacífica, como sói ocorrer com os debates que antagonizam o princípio da legalidade à segurança jurídica.

Em tais hipóteses, duas alternativas diametralmente opostas se descortinam para o poder público: preservar a eficácia da situação nascida de forma ilícita, em reverência à estabilização das relações jurídicas firmadas há longa data, ou invalidá-la, ao fundamento de que o ato editado em desconformidade com a ordem constitucional não pode jamais gerar efeitos.

Cabe, de início, sobrelevar que a ampla e irrestrita possibilidade de anulação de atos administrativos concessivos de direitos patrimoniais, refletida na vetusta Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, que outrora conheceu momentos de apogeu e hegemonia, encontra-se atualmente banida do ordenamento jurídico brasileiro.

A contínua evolução da teoria da nulidade dos atos administrativos revelou que a preservação do interesse público nem sempre se dá com a simples invalidação do ato viciado. Ao contrário, há situações, notadamente aquelas sedimentadas pelo longo transcurso do tempo e pela boa-fé do administrado, em que a mera restauração da legalidade impõe ao interesse administrativo consequências mais nocivas do que a estabilização do ato questionado.

É dizer, que a passagem do tempo, associada à perspectiva da certeza jurídica e à boa-fé do administrado, podem recomendar a consolidação de situação jurídica inicialmente constituída sem repaldo legal.

Durante longo período grassou na doutrina e na jurisprudência forte controvérsia acerca da matéria. Jamais se questionou o fato de que o tempo tudo repara e que os direitos havidos por intermédio de atos da Administração não poderiam ficar submetidos à perene insegurança jurídica.

Todavia, a inexistência de regulação no plano normativo impedia a exata identificação do lapso temporal hábil a inibir a pretensão anulatória por parte do poder público.

Há muito versada no Direito comparado, a ideia de que a estabilização das relações e à proteção a boa-fé do administrado constitui pedra de toque à edificação do Estado do Direito, com supremacia inclusive sobre a legalidade estrita, foi enunciada no Brasil por FRANCISCO CAMPOS há quase cinco décadas.

À ocasião, o autor pugnou pela inviabilidade de operar-se o desfazimento de ato administrativo concessivo de direito em razão da posterior mudança da interpretação administrativa relativamente à aplicação do Direito.

A necessidade de perenização da situação jurídica formada com base em exegese posteriormente modificada foi defendida por Francisco Campos na forma do excerto abaixo compilado.

A decisão administrativa que tem por objeto um direito ou uma situação jurídica individual tem a força da *res judicata* em relação à autoridade que a proferiu, no sentido da proposição que veda ao juiz decidir novamente a questão relativa à mesma lide por ele já decidida.

Admitir que a Administração possa renovar indefinidamente o exame da situação individual, com o poder de modificar a decisão por ela tomada anteriormente, desconhecendo-a depois de a haver reconhecido, é admitir que as decisões administrativas, (...), são no fundo, destituídas de qualquer seriedade ou consistência, ou que, em substância, os direitos individuais estão sujeitos, na esfera administrativa, a um regime de tratamento que se caracteriza pela futilidade ou versatilidade da opinião, em contraste com o fim que a lei teve em mira ao conferir à autoridade administrativa o poder de decisão, cujo fundamento está precisamente na necessidade ou na conveniência de criar um estado de certeza que

permita à ação administrativa desenvolver-se com firmeza, continuidade e segurança.¹

anterior, considerada válida diante das circunstâncias do momento em que foi adotada³.

Mesmo o saudoso Professor HELY LOPES MEIRELLES, intransigente defensor da Súmula nº 473 do STF e da possibilidade de revisão dos atos administrativos em amplo espectro, é peremptório ao afirmar a impossibilidade de a Administração anular atos administrativos lavrados com fundamento em interpretação derogada.

A respeito do tema, preleciona o festejado mestre administrativista que “a mudança de interpretação da norma ou da orientação administrativa não autoriza a anulação dos atos anteriores praticados, pois tal circunstância não caracteriza ilegalidade, mas simples alteração de critério da Administração, incapaz de invalidar situações jurídicas regularmente constituídas”².

Idêntico entendimento é perfilhado, entre outros, por MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO:

A segurança jurídica tem muita relação com a idéia de respeito à boa-fé. Se a Administração adotou determinada interpretação como a correta e a aplicou a casos concretos, não pode depois vir a anular atos anteriores, sob o pretexto de que os mesmos foram praticados com base em errônea interpretação. Se o administrado teve reconhecido determinado direito com base em interpretação adotada em caráter uniforme para toda a Administração, é evidente que a sua boa-fé deve ser respeitada. Se a lei deve respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, por respeito ao princípio da segurança jurídica, não é admissível que o administrado tenha seus direitos flutuando ao sabor de interpretações jurídicas variáveis no tempo.

Isto não significa que a interpretação da lei não possa mudar; ela freqüentemente muda como decorrência e imposição da própria evolução do direito. O que não é possível é fazê-la retroagir a casos já decididos com base em interpretação

O crescente apoio doutrinário à intangibilidade dos atos praticados com arrimo em interpretação administrativa abolida irradiou-se para abarcar todo e qualquer ato que viesse a promover a sedimentação de direito na esfera jurídica individual.

Faltava, contudo, a precisa determinação do prazo decadencial apto a interditar a ação revisora, objeto de variadas aplicações no campo jurisprudencial.

ALMIRO COUTO SILVA sempre entendeu que a inserção da limitação temporal para o desfazimento do ato administrativo no Direito positivo pátrio se dera com o advento da Lei nº 4.717/1965, que regula o processamento da ação popular.

Incansável difusor da necessidade de preservação da segurança jurídica nas relações jurídicas travadas entre o Estado e o administrado, o renomado jurista sempre censurou a desmedida possibilidade de revisão de situações previamente formadas, esclarecendo que tal possibilidade “deixaria os administrados, em numerosíssimas situações, atônitos, intranqüilos e até mesmo indignados pela conduta do Estado, se a este fosse dado, sempre, invalidar seus próprios atos – qual Penélope, fazendo e desmanchando sua teia, para tornar a fazê-la e tornar a desmanchá-la – sob o argumento de ter adotado nova interpretação e de haver finalmente percebido, após o transcurso de certo lapso de tempo, que eles eram ilegais, não podendo, como atos nulos, dar causa a

¹ In Direito Administrativo, vol. II, 1958, trechos de fls. 22 e 24.

² In Direito Administrativo Brasileiro, 18ª ed., p. 187.

³ In Direito Administrativo, 12ª edição, pág. 85.

qualquer conseqüência jurídica para os destinatários”⁴.

Segundo o festejado autor, ao impor o prazo prescricional de cinco anos para o exercício do controle popular (art. 21 da LAP), o legislador brasileiro teria consagrado tal prazo como insuperável para todo e qualquer controle de validade do ato administrativo, porquanto inadmissível supor que o lapso temporal conferido para o exercício da autotutela pudesse ser superior àquele destinado ao exercício do controle popular, exercido necessariamente com a participação do Poder Judiciário.

Segue breve síntese do pensamento do referido doutrinador:

...a lógica que se predica ao sistema jurídico, como a qualquer sistema, está a exigir que se, na ação popular, a pretensão da Administração Pública a invalidar seus próprios atos prescreve em cinco anos, a mesma solução se deverá dar quanto a toda e qualquer pretensão da Administração Pública no pertinente à anulação de seus atos administrativos. Nenhuma razão justificaria que, nas situações em que não tenha sido proposta ação popular, a prescrição fosse de vinte anos, encurtando para cinco se eventualmente proposta aquela ação.

(...)

Assim, por interpretação extensiva da regra do art. 21 da Lei da Ação Popular, ou por analogia, a fim de que se preserve a harmonia do sistema, mantendo-o como um todo tanto quanto possível coerente, lógico e racional, a conclusão necessária será que a prescrição de toda e qualquer pretensão que tenha a Administração Pública com relação à invalidação de seus atos administrativos deverá ter o prazo de cinco anos.⁵

E, citando OTTO BACHOF, prossegue asseverando a impossibilidade da

Administração proceder à anulação de atos administrativos que visam especificamente à outorga de vantagem pecuniária de índole continuada.

Embora do confronto entre os princípios da legalidade da Administração Pública e o da segurança jurídica resulte que, fora dos casos de dolo, culpa etc., o anulamento – do ato administrativo - com eficácia ex tunc é sempre inaceitável e o com eficácia ex nunc é admitido quando predominante o interesse público no restabelecimento da ordem jurídica ferida, é absolutamente defeso o anulamento quando se trate de atos administrativos que concedam prestações em dinheiro, que se exauram de uma só vez ou que apresentem caráter duradouro, como os de índole social, subvenções, pensões ou proventos de aposentadoria.⁶

Prefacialmente versado apenas na doutrina e no Direito comparado, o prazo máximo para o exercício da pretensão anulatória por parte da Administração encontra-se hoje definitivamente positivado em nosso Direito.

A controvérsia acerca dos limites temporais para invalidação do ato administrativo veio a ser definitivamente equacionado com a edição da Lei nº 9.784/1999, que disciplinou de forma expressa a matéria em seu art. 54, abaixo reproduzido:

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

⁴ In Princípio da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo, RDP n. 84, p. 47.

⁵ In Prescrição Quinquenária da Pretensão Anulatória da Administração Pública Com Relação a Seus Atos Administrativos, RDA n. 204, p. 30.

⁶ In Princípio da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo, RDP n. 84, p. 56, grifos nossos.

O direito à anulação do ato estatal que concede direito ao administrado decai, portanto, definitivamente após o transcurso de cinco anos, ressalvada a comprovação de má-fé por parte do beneficiário.

Nesse quadrante, é oportuno consignar que o Superior Tribunal de Justiça firmou sólido entendimento no que respeita à possibilidade de aplicação do prazo decadencial previsto na sobredita norma federal aos Estados e aos Municípios.

Em consecutivas manifestações acerca da matéria, concluiu o STJ que a norma federal deve incidir sobre os entes federados que não possuam regra decadencial própria em sua legislação – caso até aqui do Município do Rio de Janeiro (REsp 610464/DF, AgRg no Ag 778230/RS, AgRg no Ag 683234/RS e AgRg no REsp 620043, entre outros).

3. A jurisprudência do STF

É conhecido o teor da Súmula nº 473 do STF, editada em 03/12/1969, que autoriza a Administração Pública a revisar atos produzidos em desconformidade com a lei.

Com o passar dos anos, a aplicação dessa regra sumular sofreu, contudo, ampla modulação no âmbito da Suprema Corte.

No passado mais recente, nas vezes em que instado a manifestar-se acerca do tema, o Supremo Tribunal Federal posicionou-se no sentido de que a possibilidade da anulação dos atos administrativos não se afigura irrestrita, mas sujeita a prazo razoável e também à observância de prévio contraditório.

No tocante à questão temporal, objeto da presente reflexão, ilustra o posicionamento adotado pela Suprema Corte a decisão liminar prolatada pelo Ministro Gilmar Mendes

Ferreira na Pet. (MC) 2.900-3-RS, referendada pela 2ª Turma (DJ de 01/08/2003).

Na oportunidade, invocando expressamente ALMIRO COUTO E SILVA e o magistério de OTTO BACHOF acima enunciado, afirmou o relator, *verbis*:

Esclarece OTTO BACHOFF que nenhum outro tema despertou maior interesse do que este, nos anos 50 na doutrina e na jurisprudência, para concluir que o princípio da possibilidade de anulamento foi substituído pelo da impossibilidade de anulamento, em homenagem à boa fé e à segurança jurídica.

E concluiu o Ministro Gilmar Mendes Ferreira:

Considera-se, hodiernamente, que o tema tem, entre nós, assento constitucional (princípio do Estado de Direito) e está disciplinado, parcialmente, no plano federal, na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (v.g. art. 2º).

Em verdade, a segurança jurídica, como princípio do Estado de Direito, assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria idéia de justiça material.

Um das mais bem fundamentadas decisões a respeito do tema vêm impressa no Mandado de Segurança nº 24.268/MG, julgado pela composição plenária da Suprema Corte, também sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que confirma a perspectiva de que, mercê da necessidade de estabilização das situações criadas administrativamente, a revogação de atos administrativos não pode se estender indefinidamente, estando o Poder anulatório da Administração Pública sujeito a prazo razoável.

O aresto – que ainda não adota como fundamento a Lei nº 9.784/1999 – insere a confiança e a ética jurídica como elementos norteadores da conduta administrativa e sacramenta a aplicação do princípio da segurança jurídica às relações de Direito Público.

Idêntico entendimento foi externado pela Corte Constitucional, também em composição plenária, no Mandado de Segurança nº 22.537, que tratou de situação ainda mais extremada, relativa à possibilidade de cancelamento dos atos de nomeação de empregados da INFRAERO derivados de procedimento de ascensão funcional, em notória infração ao princípio do concurso público.

Mais uma vez, o tempo decorrido entre o fato e a pretensão anulatória foi determinante na decisão do STF, que reputou convalidadas movimentações verticais realizadas mediante processo seletivo interno há quase dez anos, medidos desde a concessão de liminar favorável aos servidores em sede de mandado de segurança. A decisão levou ainda em conta que o procedimento administrativo havia sido legitimado por decisão administrativa anterior do TCU.

Até aqui, a linha de entendimento adotada pela Suprema Corte vinha sendo no sentido de que a impossibilidade de cancelamento do ato administrativo estaria condicionada ao decurso de elevado lapso de tempo, associado à boa-fé e ainda à pontual verificação acerca das peculiares circunstâncias que determinaram a implementação do direito questionado.

Mais recentemente, a jurisprudência da Suprema Corte evoluiu, contudo, para o entendimento objetivo de que a simples conclusão do prazo decadencial de cinco anos previsto na Lei nº 9.784/1999, conjugada à boa-fé do administrado, tem o condão de conferir estabilidade ao ato inicialmente viciado.

Nesse sentido as decisões sequencialmente proferidas, entre 2007 e 2009, nos Mandados de Segurança nº 26.353-

DF, 26.782-8-DF, 25.963-DF, 26.117-DF e 26.393-DF, que decretaram a impossibilidade da anulação de atos de aposentadoria e de provimento decorrente de procedimento de ascensão funcional, face ao singelo decurso do lustro anulatório estabelecido em lei.

... O ato de glosa do Tribunal de Contas da União na atividade de controle externo, alcançando situação constituída - ocupação de cargo por movimentação vertical (ascensão) -, fica sujeito ao prazo decadencial de cinco anos previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99... (Mandado de Segurança nº 26.353-DF);

... Não pode o Tribunal de Contas da União, sob fundamento ou pretexto algum, anular ascensão funcional de servidor operada e aprovada há mais de 5 (cinco) anos... (Mandado de Segurança nº 26.782-8-DF);

... Ato julgado legal pelo TCU há mais de cinco (5) anos. Anulação do julgamento. Inadmissibilidade. Decadência administrativa. Consumação reconhecida. Ofensa a direito líquido e certo. Respeito ao princípio da confiança e segurança jurídica... (Mandado de Segurança nº 25.963-DF);

... Administração decaiu do direito de anular atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários após cinco anos, contados da data em que foram praticados [art. 54 da Lei n. 9.784/99]. Precedente [MS n. 26.353, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ de 6.3.08] 5. A anulação tardia de ato administrativo, após a consolidação de situação de fato e de direito, ofende o princípio da segurança jurídica... (Mandados de Segurança nº 26.117-DF);

... decadência do direito de a Administração Pública rever a legalidade dos atos de ascensão funcional dos empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, praticados entre 1993 e 1995 (art. 54 da Lei nº 9.784/99)... (Mandado de Segurança nº 26.393-DF).

O entendimento jurisprudencial do STF acerca do tema sofreu, portanto, interessante evolução, que pode ser sintetizada em três etapas:

(i) a posição inicial, que pugnava pela absoluta impossibilidade de convalidação do ato nulo (Súmula nº 473), ressalvando-se apenas hipóteses pontualíssimas (RTJ 83/921, Bilac Pinto);

(ii) a posição intermediária, que defendia a inviabilidade da nulificação do ato após o transcurso de prazo razoável, uma vez constatada a boa-fé do administrado e verificado, ainda, que o desfazimento da situação jurídica antes formada poderia ocasionar dano maior ao interesse público, no plano da lealdade e da confiança administrativas;

(iii) a posição atual, que postula a irrestrita estabilização do ato emitido há mais de cinco anos, se não comprovada a má-fé do beneficiado.

4. A questão da Boa-Fé

Por derradeiro, uma última questão há que ser enfrentada: a existência de pareceres jurídicos, emitidos no âmbito administrativo e contrários à edição e manutenção dos atos contestados, teria o efeito de inibir a boa-fé dos beneficiários do ato?

Parece-nos que a resposta para tal indagação há de ser necessariamente negativa.

A simples prolação de pronunciamentos em oposição ao direito do administrado não confere a este a pecha de haver se conduzido com má-fé.

À parte a circunstância de que as manifestações administrativas não são necessariamente de conhecimento do público, é preciso ter em conta que o ato de investidura em cargo público deriva de procedimento levado a cabo unicamente pelo Poder Executivo, em cumprimento à norma

editada pelo Legislativo, sem a participação do servidor interessado.

Neste quadrante, cabe recorrer à prudente advertência legada por OTTO BACHOFF e incorporada à jurisprudência do Supremo Pretório na forma do acórdão proferido na Pet. (MC) 2.900-RS, cujo excerto foi acima reproduzido, no sentido de que “a prevalência do princípio da legalidade sobre o da proteção da confiança só se dá quando a vantagem é obtida pelo destinatário por meios ilícitos por ele utilizados, com culpa sua, ou resulta de procedimento que gera sua responsabilidade...”.

Questão similar foi examinada pela composição plenária do STF, sob a relatoria do Ministro Eros Grau, por ocasião do julgamento do MS nº 26.117-DF, antes citado.

Naquela oportunidade, a Suprema Corte decidiu pela intangibilidade de ascensão funcional empreendida após a CF de 1988, em virtude do transcurso de hiato temporal superior a cinco anos.

Confrontado com a circunstância de que, por ocasião do julgamento da ADI nº 837, o próprio STF havia, em fevereiro de 1993, liminarmente suspenso a eficácia de diplomas legais que autorizavam a ascensão funcional, averbou o Ministro Carlos Ayres de Britto:

Por fim, tenho por inaplicável ao caso concreto a ADI 837. É que o ato de ascensão funcional questionado não se lastreou em nenhuma das normas cuja eficácia foi suspensa em 11 de fevereiro de 1993, por este Supremo Tribunal Federal. Ainda que assim não fosse, o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade não implica automática desconstituição dos atos concretos em desconformidade com ele. É imperioso que a Administração Pública o faça, respeitando, porém, as chamadas cláusulas de preclusão, até mesmo para salvaguardar o princípio constitucional da segurança jurídica. (sublinhamos)

É dizer, ao sentir da Suprema Corte, até mesmo o ato formado durante a eficácia de decisão que susta os efeitos da norma de regência – fato que igualmente poderia sugerir a ausência de boa-fé por parte do beneficiário – será passível de estabilização se não invalidado dentro do prazo decadencial prescrito em lei.

5. Conclusão

Não se pode negar o elevado grau de complexidade que anima o presente debate, bem como a plausibilidade jurídica do entendimento daqueles que ainda postulam a necessidade de desfazimento de atos ilegítimos, nada obstante a passagem de extenso hiato temporal. Entre os que adotam esta linha interpretativa, há os que pugnam pela absoluta impossibilidade de convalidação dos atos viciados e os que entendem que, para além da presença da boa-fé e do decurso do tempo, a escolha da correta conduta administrativa dependerá do exame das diversas circunstâncias e variantes que incidem em cada caso concreto, adotando-se como vetor principal a preservação do interesse público.

É forçoso, contudo, reconhecer que, malgrado encontre ainda defensores em parte da doutrina e da jurisprudência, tal posição acha-se atualmente superada no âmbito da jurisdição constitucional.

A moderna jurisprudência formada no seio da Suprema Corte cristaliza incontroverso posicionamento no sentido de que a mera conclusão do prazo decadencial fixado na Lei nº 9.784/1999, aliada à boa-fé do administrado, resulta no automático reconhecimento da presença de interesse

público na preservação do ato mal nascido, em ordem a contraindicar a sua nulificação.

Tem-se, pois, em síntese, que a necessidade de preservação da segurança jurídica e da estabilidade das relações, assim como de resguardar a confiança e a boa-fé do administrado, incorporada ao atual constitucionalismo brasileiro na forma dos princípios pétreos que vedam ao legislador ordinário o desrespeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, desencadeou efetiva evolução na vetusta teoria da nulidade dos atos administrativos e impôs ao administrador público o dever de preservar direitos, ainda que mal formados, após o transcurso do lapso decadencial fixado em lei.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. vol. II. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SILVA, Almiro do Couto. Princípios da legalidade da Administração Pública e de segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo. *Revista de Direito Público*, Universidade de São Paulo, Instituto de Direito Público, São Paulo, vol. 20, n. 84, p. 46-63, out./dez., 1987.

SILVA, Almiro do Couto. Prescrição quinquenária da pretensão anulatória da Administração Pública com relação a seus atos administrativos. *Revista de Direito Administrativo: RDA*, Rio de Janeiro, São Paulo, DASP, 1945-1946; Rio de Janeiro, Editora FGV, n. 204, p. 21-31, abr./jun., 1996.