

**50º CONGRESSO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO
FEDERAL**

**ASPECTOS JURÍDICOS DA DECLARAÇÃO DE NULIDADE DO TERMO
DE “PERMISSÃO” DE USO DE BEM IMÓVEL FIRMADO ENTRE A
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA E O ESTADO DA PARAÍBA:
Uma análise crítica sobre a segurança jurídica e a boa-fé objetiva**

ANAPE

2024

Resumo: Este trabalho analisa o ato administrativo de nulidade do termo de “permissão” de uso de bem imóvel firmado entre entes públicos. Faz-se um paralelo entre os princípios envolvidos na relação, defendendo-se a limitação da autotutela administrativa e da legalidade, quando em confronto com a boa-fé objetiva, segurança jurídica, ampla defesa e contraditório. Sustenta-se a importância de considerar as consequências práticas da decisão como forma de atender ao interesse público.

Palavras-chave: Ato administrativo. Autotutela. Segurança jurídica. Boa-fé objetiva. Interesse público.

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2003, o Estado da Paraíba, por meio da Secretaria de Saúde, celebrou com a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) o Termo de Permissão de Uso nº 002/2003, de natureza gratuita, cujo objeto era a “permissão de uso” de um imóvel de 36.500m² para a promoção de atendimento médico-hospitalar da população, através do Sistema Único de Saúde.

Em decorrência desse vínculo jurídico, foi construído o Complexo Hospitalar Pediátrico Arlinda Marques (CPAM), referência em assistência pediátrica de média e alta complexidade na Paraíba.

Desde então, o Estado tem prestado serviços públicos de saúde por meio do hospital, sendo essa responsabilidade compartilhada com a União, além de a própria UFPB ser uma beneficiária direta dos serviços. Isso porque, em decorrência da cessão da área, foi firmado um Termo de Convênio para que o hospital se tornasse um hospital-escola, recebendo estudantes da UFPB para programas de estágio, mediante o pagamento de bolsas de estudo pelo Estado da Paraíba.

Entretanto, em 2018, de forma unilateral, a Universidade Federal da Paraíba expediu um Instrumento de Declaração de Nulidade do Termo de Permissão, com fundamento no princípio da autotutela da Administração Pública e em parecer emitido pela Procuradoria-Geral Federal. O parecer apontou a invalidade do termo com base no artigo 5º da Lei 6.120/74, que veda a doação ou a cessão gratuita, a qualquer título, de bens imóveis de instituições federais de ensino.

Na época, o Estado da Paraíba não foi notificado, nem teve a oportunidade de exercer o contraditório e a ampla defesa, tomando ciência do ato de anulação apenas cinco anos depois, em 2023, quando foi surpreendido com a cobrança de um valor milionário pelo uso do imóvel nos últimos dez anos.

O objetivo deste trabalho, por meio da análise do caso mencionado, é discorrer sobre a imprescindibilidade da observância dos princípios da segurança jurídica, da boa-fé, da ampla defesa e do contraditório na declaração de nulidade de atos administrativos, bem como dos limites à autotutela administrativa priorizando o interesse público efetivo.

Em sequência, intenta-se suscitar a discussão sobre a possibilidade de declaração de nulidade da permissão de uso gratuita quando já consolidada a situação no plano fático pelo decurso do tempo, e se essa nulidade poderia transmutar a natureza jurídica do instituto, de gratuito para oneroso, impondo, arbitrariamente, ônus pecuniário ao ente público permissionário.

Por fim, defende-se a observância dos princípios constitucionais no exercício do poder de autotutela pela Administração Pública, com a aplicação do princípio da proporcionalidade e o atendimento às orientações gerais previstas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), como forma de garantir a justiça e a solução mais adequada em casos como o apresentado.

2 ANÁLISE DO CASO PARADIGMA: A DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE TERMO DE PERMISSÃO DE USO FIRMADO ENTRE A UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB) E O ESTADO DA PARAÍBA

Como dito alhures, no ano de 2018, a Universidade Federal da Paraíba (permitente) decretou a nulidade do Termo de Permissão de Uso de Imóvel concedida ao Estado da Paraíba, por meio da Secretaria de Saúde (permissionária), por vício de legalidade em razão do desrespeito à vedação contida no art. 5º da Lei nº 6.120/74.

A Lei nº 6.120/74, que dispõe sobre a alienação de bens imóveis de instituições federais de ensino e dá outras providências, determina em seu artigo 5º que “em nenhuma hipótese será permitida a doação ou cessão gratuita, a qualquer título, de bens imóveis das instituições de que trata esta Lei”.

Inicialmente, a título de contextualização, convém rememorar que o Poder Público, em determinadas situações, pode outorgar o uso privativo de seus bens públicos a determinada pessoa através de quatro instrumentos públicos: a autorização, a permissão, a concessão e a cessão de uso.

José dos Santos Carvalho Filho (2018, n.p.) define que a permissão de uso público consiste em um ato administrativo, gratuito ou oneroso, por meio do qual a Administração admite que determinada pessoa faça uso privativo de bem público, com atendimento simultâneo do interesse público e privado, tratando-se de ato unilateral, discricionário e precário.

Na mesma linha, Di Pietro (2016, n.p.) traz a conceituação do instituto:

Permissão, em sentido amplo, designa o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, *gratuito ou oneroso*, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público. O seu objeto é a utilização privativa de bem público por particular.

Quanto à cessão de uso de bem público, Rafael Carvalho Rezende Oliveira Oliveira (2021, p. 1.216) define como “a transferência de uso de bens públicos, de forma gratuita ou com condições

especiais, entre entidades da Administração Pública Direta e Indireta ou entre a Administração e as pessoas de direito privado sem finalidade lucrativa”. Ressaltando, contudo, que não há uniformidade doutrinária ou legislativa quanto ao uso do termo “cessão de uso”.

De acordo com o autor, o termo “cessão de uso” pode ser usado com três acepções distintas:

a) sentido amplo: cessão é o termo genérico que engloba todos os instrumentos jurídicos que viabilizam o transpasse de bens públicos; b) sentido intermediário: cessão é a transferência do uso do bem público para órgãos ou entidades administrativas ou pessoas jurídicas de direito privado sem finalidade lucrativa; c) sentido restrito: cessão de bens públicos refere-se exclusivamente à transferência do uso de bens públicos entre órgãos públicos do mesmo ente da Federação (Oliveira, 2021, p. 1.216).

No caso em análise, pode-se dizer, portanto, que o instituto jurídico firmado entre a entidade federal e a estadual foi a cessão de uso de bem público em sentido estrito, constatando-se uma atecnia no nome dado ao documento assinado – o que, entretanto, não altera o cerne da discussão a ser realizada neste trabalho.

Pois bem, voltando à situação apresentada, verifica-se que, apesar de a Universidade Federal da Paraíba ter concluído pela nulidade do Termo no ano de 2018, o Estado da Paraíba só tomou conhecimento do fato em julho de 2023, quando foi surpreendido com a cobrança de um valor milionário pela utilização do imóvel pelos últimos dez anos.

Na ocasião, a Procuradoria-Geral do Estado suscitou vícios de natureza formal e material na decretação da nulidade. Dentre os argumentos, destacou-se a falta de processo administrativo com efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa para a decretação da nulidade do ato, bem como o decurso do prazo decadencial de cinco anos para tanto; a necessidade de ponderar os princípios da legalidade, da confiança, da boa-fé e da supremacia do interesse público na análise concreta do ato administrativo; além da violação dos deveres anexos do princípio da boa-fé objetiva e da confiança legítima por parte da instituição permitente.

2.1 A falta de processo administrativo com efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa para a decretação da nulidade do ato e a configuração da decadência administrativa

O primeiro argumento levantado no caso foi a falta de oportunidade para que a permissionária se manifestasse, de forma prévia, sobre a nulidade do Termo de Permissão durante o processo administrativo.

O art. 53 da Lei nº 9.784/99 estabelece o princípio da autotutela, dispondo que: “a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos”.

Entretanto, é sabido que esse poder-dever que a Administração Pública tem de controlar os seus próprios atos (autotutela) não dispensa a instauração de um processo administrativo no qual sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa.

De acordo com o Superior Tribunal de Justiça, “quando os referidos atos implicam invasão da esfera jurídica dos interesses individuais de seus administrados, é obrigatória a instauração de prévio processo administrativo, no qual seja observado o devido processo legal e os corolários da ampla defesa e do contraditório” (Brasil, 2019).

De igual modo, consigna a Corte Suprema:

É necessária a prévia instauração de procedimento administrativo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, sempre que a Administração, exercendo seu poder de autotutela, anula atos administrativos que repercutem na esfera de interesse do administrado. STF. 1ª Turma. RE 946481 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 18/11/2016.

Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já decorreram efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo. STF. Plenário. RE 594296, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 21/09/2011 (repercussão geral).

No caso em tela, a decisão sobre a anulação do Termo de Permissão foi exarada no ano de 2018 e, apenas em 2023, o Estado da Paraíba foi notificado para proceder com a desocupação do bem público, bem como para efetuar pagamento de valores referentes ao uso do bem nos últimos dez anos.

Sabe-se que nem mesmo a publicação em Diário Oficial tem o condão de substituir a necessidade de notificação pessoal prévia do interessado para ciência da decisão tomada pela Administração.

O art. 26, §3º e o art. 28, ambos da Lei nº 9.784/99, assentam que:

Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências. (...) §3º **A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.** (grifo nosso)

Art. 28. Devem ser objeto de intimação os atos do processo que resultem para o interessado em imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades e os atos de outra natureza, de seu interesse.

Logo, sustentou-se a nulidade da própria decisão de nulidade do Termo de “Permissão”, uma vez que foi firmada sem a necessária e prévia notificação do ente público interessado para conhecimento e tomada de providências.

Sobre a repercussão dessa decisão na esfera do Estado da Paraíba, é inquestionável o impacto nas finanças públicas do ente federativo e, conseqüentemente, nas políticas públicas – o que eleva a discussão para a autonomia financeira do Estado, na medida em que causa interferência arbitrária no orçamento público estadual.

Assim sendo, já se constata, de antemão, o vício de legalidade do próprio ato anulatório do Termo de “Permissão”, em razão da inobservância dos princípios da ampla defesa, contraditório, devido processo legal e publicidade dos atos administrativos.

Outrossim, a Lei nº 9.784/99, ao dispor sobre o exercício de autotutela pelo Poder Público, estabelece em seu art. 54 um prazo decadencial para tanto:

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.

Isso porque, a autotutela administrativa também encontra limites no princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações.

Assim, após o prazo decadencial de 5 anos previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99, o exercício da autotutela se torna incabível.

Na hipótese em que a outorga do bem público foi firmada em 2003 e a sua nulidade só foi declarada em 2018, por dispositivo de lei anterior ao próprio ato (Lei nº 6.120/74), nota-se o decurso de mais de quinze anos.

Agravando a situação, houve a cobrança de indenização milionária ao Estado da Paraíba pela utilização do imóvel ao longo desse tempo para fornecer serviço público de saúde, de competência comum com a União, à sociedade paraibana.

De fato, ocorreu uma conduta completamente desarrazoada e oposta à concretização do interesse público, motivo pelo qual se defendeu a imposição de óbice à declaração da nulidade do ato, de forma que ele deveria permanecer vigente e produzindo efeitos.

2.2 A necessidade de ponderação entre os princípios da legalidade, da confiança, da boa-fé e da supremacia do interesse público no exame em concreto do ato administrativo

O segundo argumento foi justamente a necessidade de, ao invés de adotar uma visão formalista e estagnada sobre a impossibilidade da manutenção do ato administrativo no mundo fenomênico, ponderar os relevantes reflexos materiais e os benefícios sociais dele decorrentes.

Isso porque, em vez de buscar uma solução que não imputasse prejuízo à sociedade – como, por exemplo, através da convalidação ou da modulação dos efeitos da invalidação – a conduta da instituição federal foi diametralmente oposta: buscar onerar o ente estatal com um valor milionário, desconsiderando todo o investimento feito no terreno com a construção do complexo hospitalar e os custos dispendidos para a contínua prestação do serviço público de saúde.

Sabe-se que a autotutela administrativa não fica a critério puramente da vontade da Administração. Existem certas situações fáticas que são verdadeiros obstáculos à anulação do ato.

Além da exigência do devido processo legal e do prazo decadencial acima explanados, é correto aduzir que a autotutela também encontra limite no princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas.

Nas palavras de José Afonso da Silva:

A segurança jurídica consiste no 'conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida'. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída (Silva, 2006, p. 133).

Como efeito lógico da segurança jurídica, o célebre administrativista José dos Santos Carvalho Filho traz a seguinte lição sobre a sanatória do ato administrativo viciado:

(...) se os efeitos desse ato já acarretaram muitas alterações no mundo jurídico, consolidando certa situação de fato, a subsistência do ato, mesmo inquinado de irregularidade, atende mais ao interesse público do que seu desfazimento pela anulação. Trata-se, todavia, de hipóteses de exceção, mas que, na verdade, podem ocorrer e já ocorreram na prática. A outra barreira é o decurso do tempo. Ultrapassados determinados períodos de tempo fixados em lei, fica extinta a pretensão ou o direito potestativo, tanto de terceiros em relação à administração, quanto da administração em relação a si própria. Em tais hipóteses, o óbice à correção resultará do surgimento da prescrição ou da decadência (Carvalho Filho, 2013, p. 267).

Nota-se que a utilização do princípio da segurança jurídica pela jurisprudência pátria tem sido corriqueira para limitar a autotutela administrativa e resguardar os efeitos dos atos ilegais que beneficiem particulares. Por exemplo, o STF, por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança nº 26.117/DF, concluiu que “a anulação tardia de ato administrativo, após a consolidação de situação de fato e de direito, ofende o princípio da segurança jurídica” (Brasil, 2009).

Outro princípio basilar do ordenamento jurídico que decorre diretamente da segurança jurídica é a boa-fé objetiva, segundo a qual as partes, ao firmarem uma relação jurídica, possuem o dever de

agir com base em valores éticos e morais. Desse comportamento decorrem outros deveres anexos, como lealdade, transparência, colaboração e vedação ao comportamento contraditório, a serem observados em todas as fases dessa relação.

A Lei de Processo Administrativo Federal e o Código Civil brasileiro preveem expressamente a observância da boa-fé objetiva em qualquer atuação/relação jurídica, *in verbis*:

Lei 9784/99 - Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (...) IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

Lei 10.406/2022 - Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

Com efeito, o comportamento exigido pela boa-fé objetiva é a omissão quanto ao que possa prejudicar a parte contrária e a imposição de ações que cooperem para que o envolvido possa cumprir, da melhor forma possível, a prestação a que está incumbido.

É patente, portanto, que o princípio da legalidade não é o único parâmetro para a verificação da juridicidade do ato administrativo, que pressupõe a sua adequação ao ordenamento jurídico em sua integralidade. “Por isso, na análise sobre a higidez do ato administrativo é imprescindível a ponderação entre o princípio da legalidade com outros valores constitucionais” (Oliveira, 2021, p. 558).

O próprio art. 55 da Lei nº 9.784/99 dispõe que: “em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração”.

Em reforço, o art. 24 da LINDB, incluído pela Lei 13.655/2018, veda a mudança que a mudança de interpretação acarrete a invalidação das situações plenamente constituídas:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo **vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.** (grifo nosso) Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento.

No caso, a ausência de cobrança pela cessão de uso do imóvel, em decorrência de previsão expressa em instrumento de ajuste pactuado pela própria titular do domínio do bem, gerou na ocupante da área a legítima expectativa de regularidade da ocupação.

Além disso, os artigos 20 e 21 da LINDB determinam que a decisão administrativa que anular o ato administrativo ilegal deve considerar as suas consequências práticas, jurídicas e administrativas:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018).

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo exposto suas consequências jurídicas e administrativas (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018).

Assim, é cristalina a ausência de obediência aos preceitos estabelecidos pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Como já foi aduzido, em nenhum momento, ao decretar a invalidação do ato, a entidade preocupou-se com uma regularização proporcional e equânime. Pelo contrário, procurou impor ao permissionário um ônus anormal e excessivo diante da peculiaridade do caso.

2.3 Desdobramentos do princípio da boa-fé objetiva e da confiança legítima: o desrespeito à vedação ao *venire contra factum proprium* pela instituição federal permitente

O princípio da boa-fé objetiva impõe que a parte, numa relação jurídica, atue de acordo com padrões de lisura, retidão e honestidade, de modo a não frustrar a legítima expectativa nem a confiança despertada em outrem.

De acordo com Mazza (2021, p. 280), “o princípio da boa-fé trouxe para o Direito Administrativo a discussão sobre a necessidade de preservação do valor segurança jurídica”.

Já o princípio da confiança legítima, também conhecido como princípio da segurança jurídica em sentido objetivo, exige uma atuação legal e coerente do Estado, de modo a proibir comportamentos administrativos contraditórios (Mazza, 2021, p. 282).

De acordo com a lição de Almiro do Couto e Silva, a incidência do princípio da proteção à confiança produz duas consequências principais. A primeira seria limitar a liberdade estatal de alterar sua conduta ou modificar atos que produzam vantagens ao particular, mesmo quando ilegais. E a segunda, atribuir repercussões patrimoniais a essas alterações (Couto e Silva *apud* Mazza, 2021, p. 282).

O caso em análise viola essas duas proteções como desdobramento do princípio da boa-fé objetiva e da confiança legítima.

Nesse sentido, sabe-se que o ordenamento jurídico brasileiro veda o *venire contra factum proprium*, segundo o qual “a ninguém é lícito ir contra seus próprios atos”. Aplicando-o no âmbito dos atos administrativos, extrai-se que à Administração Pública é proibida a adoção de comportamento contraditório com postura anteriormente por ela assumida.

Além disso, constata-se a incidência de outra figura parcelar da boa-fé objetiva: o *tu quoque*, que impede que a parte que não cumpriu com um dever venha, posteriormente, querer se utilizar dele em seu benefício.

Voltando à situação aqui exposta, verifica-se que a Universidade Federal da Paraíba, ao insistir na cobrança retroativa pela utilização do bem público em face do Estado da Paraíba – que deu destinação específica ao imóvel –, adotou comportamento contraditório e prejudicial ao interesse público. Isso porque colocou em xeque a prestação de um serviço público essencial de saúde à toda a população, realizado de forma gratuita pelo Estado.

Veja-se que a instituição federal de ensino, em 2003, concedeu a “permissão” de uso gratuita de um terreno, por meio de um ato unilateral, para a Secretaria de Saúde da Paraíba, que, por consequência, construiu um Complexo Hospitalar Pediátrico no local.

Então, em 2018, a partir de um Parecer da Procuradoria-Geral Federal – que indicou uma mudança na prática administrativa reiterada do ente federal – foi decretada a nulidade do ato administrativo, sem concessão do direito à ampla defesa e ao contraditório, e ainda foi exigida uma indenização milionária a ser paga pelo Estado permissionário.

No caso, defendeu-se que a declaração de nulidade de um ato administrativo firmado de forma gratuita, com base em disposição legal que veda expressamente a cessão de uso de bem de forma gratuita, não implica automaticamente a possibilidade de cobrança de valores retroativos por ocupação irregular.

Admitir referida cobrança seria transmudar a própria natureza jurídica do ato de permissão gratuita para permissão onerosa a puro critério da parte permitente, sem qualquer anuência ou até mesmo ciência da permissionária.

Ora, como destacado no documento de anulação houve uma mera declaração de nulidade, não gerando qualquer direito de cobrança de valores, até porque no termo de permissão não havia previsão para tal possibilidade.

Como bem aponta Carvalho Filho:

Sendo assim, a decretação da invalidade de um ato administrativo vai alcançar o momento mesmo de sua edição. Isso significa o desfazimento de todas as relações jurídicas que se originaram do ato inválido, com o que as partes que nelas figuraram hão de retornar ao status quo ante (Carvalho Filho, 2023, p. 140).

Seguindo a orientação acima, a consequência jurídica do desfazimento do termo de permissão seria o retorno ao estado anterior, encerrando-se a relação jurídica estabelecida entre as partes, sem contraprestação alguma, pois assim não se pactuou.

Eventual cobrança de valores seria possível apenas com o estabelecimento de uma nova pactuação, com o consentimento de ambas as partes e com efeitos a partir da assinatura do novo negócio jurídico, ou seja, sem retroagir no tempo.

Neste sentido, o art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), acima citado, deixa claro que a mudança posterior de orientação geral não pode trazer penalidades ou invalidades inconsequentes aos beneficiados.

Ora, indaga-se a lisura da entidade federal ao tentar imputar qualquer ônus ou responsabilidade à parte permissionária em razão da irregularidade. Isso porque o controle da permissão de uso (aspectos jurídicos, possibilidade, entre outros) é atribuição do ente permitente.

Reiterando, o ato administrativo emanado pela Universidade Federal da Paraíba era revestido da presunção de legitimidade e veracidade, e a boa-fé do permissionário estava evidente diante dos vultosos investimentos feitos na área.

Logo, não é possível imputar ao Estado da Paraíba participação na prática da ilegalidade. Da mesma forma, não se mostra adequado que a entidade federal decrete a nulidade do ato administrativo e, ao mesmo tempo, ignore a responsabilização que lhe caberia pelos prejuízos causados à parte cessionária e ao interesse público.

3 A NECESSIDADE DE EQUILÍBRIO ENTRE A LEGALIDADE E A SEGURANÇA JURÍDICA NAS RELAÇÕES JURÍDICAS ADMINISTRATIVAS

A partir da análise do caso concreto vivenciado pela Administração Pública do Estado da Paraíba, percebe-se a importância de garantir no mundo fático o equilíbrio entre os princípios da legalidade e da segurança jurídica nas atividades administrativas.

O princípio da legalidade, pilar fundamental do Direito Administrativo, demanda uma análise contemporânea que transcenda a mera observância formal da lei. A visão tradicional, que se concentrava na aplicação *stricto sensu* da norma, evoluiu para o conceito de “legalidade temperada”, onde a ação administrativa se subordina ao sistema jurídico como um todo, incluindo princípios positivados e não positivados, e as obrigações decorrentes do conjunto de regras do ordenamento.

Essa evolução, como destaca Freitas (2009, p. 70), representa um avanço em relação ao legalismo primitivo, que se caracterizava por um cumprimento automatizado e imoderado das

normas. A legalidade temperada, então, busca um equilíbrio, superando o automatismo e reconhecendo a complexidade do sistema jurídico.

Tanto os princípios positivados quanto os não positivados têm sua importância na correlação com a legalidade da prática administrativa e, sobretudo, na necessária harmonização entre todos os institutos insculpidos no sistema jurídico.

Por sua vez, no âmbito administrativo, a confiança – corolária da segurança jurídica – assume um papel crucial na manutenção da ordem jurídica, garantindo estabilidade e previsibilidade para os administrados. Essa noção se baseia na preservação de atos administrativos, ainda que eivados de vícios, quando seus efeitos se prolongaram no tempo, gerando no administrado uma legítima expectativa de continuidade.

O princípio da confiança legítima, fundamentado na previsibilidade do direito e na certeza de que direitos alcançados e prescritos em leis não podem ser desrespeitados, se apresenta como um escudo para os tutelados do direito, conferindo segurança e evitando surpresas.

A Constituição da República, em seu artigo 5º, *caput*, reconhece a garantia à segurança, enquanto a Lei nº 9.784/1999, que dispõe sobre o processo administrativo federal, explicitamente inclui a segurança jurídica como princípio norteador da Administração Pública, ao lado de outros princípios como legalidade, proporcionalidade, razoabilidade, motivação, finalidade, interesse público e eficiência.

Nessa senda, a estabilização das relações jurídicas é um conceito abrangente presente também em diversas áreas do Direito. Atos jurídicos perfeitos, a coisa julgada, o direito adquirido, a irretroatividade das leis e a não surpresa tributária são exemplos de mecanismos que garantem a estabilidade, estendendo sua proteção a todos os Poderes e demonstrando a tendência moderna de ampliar as garantias ligadas à previsibilidade.

Dessa forma, é evidente que a segurança jurídica e a confiança, corroborados por essa crescente consolidação de mecanismos de estabilização das relações jurídicas, ganham cada vez mais força no âmbito administrativo. Doutrina e jurisprudência, em seus fundamentos, apontam para a sua relevância na manutenção da ordem jurídica.

Veja-se alguns precedentes judiciais:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APOSENTADORIA. NEGATIVA DE REGISTRO. TRANSPOSIÇÃO DE REGIME A ANISTIADOS. PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA CONFIANÇA LEGÍTIMA. NECESSIDADE DA ESTABILIZAÇÃO DAS RELAÇÕES JURÍDICAS. DECADÊNCIA. ARTIGO 54 DA LEI 9.784/1999. DA NÃO FLAGRANTE INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. A autoridade apontada como coatora negou o registro da aposentadoria do impetrante, em virtude da transposição de regime celetista para

estatutário. Em razão desse ato, houve a perda de direitos à percepção de benefício previdenciário e parcelas remuneratórias a que mensalmente faz jus, sem a devida comprovação da existência de hipóteses que ressalvem a incidência da decadência administrativa nos termos do art. 54 da Lei nº 9.784/99 e sem que se pudesse afirmar, sem sombra de dúvidas, tratar-se de situação flagrantemente inconstitucional. 2. **A instabilidade de entendimentos e o longo decurso do tempo para que a Administração tomasse providências concretas configuram circunstâncias excepcionais, que justificam a incidência dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança na espécie, para garantir ao impetrante a permanência no regime estatutário.** 3. **Os valores da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança legítima, bem como a necessidade de proteger situações consolidadas, vêm sendo utilizados** para proteger a expectativa criada nos servidores já aposentados ou que reuniram os requisitos para a aposentadoria, a despeito da existência de irregularidade no ato de transposição de regime. Precedentes. 4. O caso em tela não se enquadra nas hipóteses de flagrante inconstitucionalidade, a excepcionar, nos termos da jurisprudência desta Casa, o transcurso do prazo decadencial. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - MS: 36166 DF, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 13/04/2023, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 09-06-2023 PUBLIC 12-06-2023) (grifo nosso).

EMENTA: AGRAVO INTERNO. APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR. PAGAMENTO A MAIOR DE PROVENTOS. ERRO EXCLUSIVO DA ADMINISTRAÇÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. DESCONTO. IMPOSSIBILIDADE. VALORES PERCEBIDOS DE BOA-FÉ. LIMITAÇÃO AOS EFEITOS DO EXERCÍCIO DA AUTOTUTELA. TUTELA DA CONFIANÇA. ENTENDIMENTO PACÍFICO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. MANIFESTA IMPROCEDÊNCIA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. Em atenção ao princípio da autotutela, a Administração Pública tem o poder-dever de controlar os seus próprios atos, com a possibilidade de anular os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário. 2. O exercício da autotutela não se afigura pleno e esbarra nos limites que lhe são impostos pelos princípios da segurança jurídica, da boa-fé, bem como pela regra da vedação ao comportamento contraditório (venire contra factum proprium), normas estas que militam em favor do administrado e cuja finalidade consiste em evitar que a confiança legítima depositada por ele no comportamento adotado pela Administração seja lesada pela abrupta alteração deste comportamento, de modo a frustrar a legítima confiança despertada naquele. 3. **Por óbvio, não se defende a tese da perpetuação de atos jurídicos ilegais. Na verdade, preocupa-se com os efeitos drásticos de se conferir efeitos ex tunc a todo e qualquer ato administrativo de controle de legalidade, a ponto de se permitir que alcance situações já consolidadas pelas circunstâncias fáticas.** 4. Na linha do entendimento do STJ, se o inativo de boa-fé sofreu descontos em seus proventos em virtude de errônea interpretação, má aplicação da lei ou erro por parte da administração pública, afigura-se ilegal o ato que lhe impôs a restituição compulsória dos valores pretéritos indevidamente percebidos. Precedentes: AGRG no RESP 1377439/SC, DJ 29/11/2013; MS 10740/DF, DJ 12/03/2007; Resp nº 598.395/SC, DJ 29/11/2004; Resp nº 488.905/RS, DJ 13/9/2004. (TJ-MG - AGV: 10024110562550005 Belo Horizonte, Relator: Bitencourt Marcondes, Data de Julgamento: 28/08/2014, Câmaras Cíveis / 8ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 04/09/2014) (grifo nosso).

Nesse diapasão, conclui-se que o administrador, assim como o juiz ao aplicar a lei aos casos concretos, deve agir com a liberdade possível dentro dos limites legais e buscar a medida razoável para cada caso. Essa escolha advém do cotejo entre o objetivo e o efeito prático da decisão a ser tomada, refletindo a verdadeira aplicação da proporcionalidade em todas as esferas jurídicas.

4 CONCLUSÃO

A partir da análise do caso envolvendo o Termo de Permissão de Uso firmado entre o Estado da Paraíba e a Universidade Federal da Paraíba, conclui-se que a atuação da Administração Pública deve sempre estar fundamentada em princípios constitucionais, como a segurança jurídica, a boa-fé, o contraditório e a ampla defesa, especialmente em situações que envolvem interesses públicos relevantes.

A anulação unilateral do Termo pela UFPB, sem a notificação do Estado e sem lhe conceder oportunidade de contestação, configura verdadeira violação desses princípios, comprometendo não apenas a legitimidade do ato administrativo, mas também a estabilidade das relações jurídicas construídas ao longo do tempo.

A situação se agrava pela consolidação fática do uso do imóvel e pelo impacto social positivo decorrente da atuação do Complexo Hospitalar Pediátrico Arlinda Marques, que desde a sua criação vem cumprindo um papel essencial no atendimento de média e alta complexidade à população da Paraíba. Ao longo dos anos, esse serviço consolidou-se como parte integrante do Sistema Único de Saúde (SUS), beneficiando diretamente a população e a própria Universidade, que, por meio de convênios, utiliza o hospital como hospital-escola, formando novos profissionais de saúde.

Diante disso, o caso exige uma análise que vá além da literalidade da Lei 6.120/74, que veda a doação ou cessão gratuita de bens imóveis de instituições federais de ensino. A aplicação estrita desse dispositivo legal, desconsiderando os efeitos práticos e sociais gerados pela cessão, ignora o princípio da proporcionalidade, essencial para equilibrar a proteção do patrimônio público e a continuidade da prestação de serviços essenciais.

Além disso, o decurso do tempo e a consolidação de uma situação de fato, com claros benefícios à sociedade, suscitam a discussão sobre a possibilidade de reconhecimento da estabilidade jurídica do ato, mesmo diante da alegada nulidade. A transformação automática da natureza gratuita da cessão em uma obrigação onerosa e retroativa, com a imposição de um ônus financeiro ao Estado da Paraíba, configura uma medida desproporcional, comprometendo a prestação de serviços públicos de saúde essenciais.

Nesse contexto, propõe-se a adoção de uma abordagem mais equilibrada por parte da Administração Pública, pautada pelas diretrizes da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). A LINDB reforça a necessidade de se considerar as consequências práticas das decisões administrativas e de buscar soluções que promovam a justiça e a segurança jurídica. A autotutela administrativa, ainda que reconhecida como um instrumento legítimo de correção de atos inválidos, deve ser exercida com moderação e responsabilidade, respeitando os limites impostos pelos princípios constitucionais.

Assim, ao invés de impor um ônus financeiro retroativo e desproporcional ao Estado da Paraíba, seria mais adequado buscar soluções que garantam a continuidade dos serviços prestados pelo hospital e que, ao mesmo tempo, respeitem a necessidade patrimonial das instituições envolvidas. A aplicação do princípio da proporcionalidade, aliado à análise das consequências práticas, permitiria que se encontrasse uma solução intermediária, como a celebração de um novo termo de permissão com condições revisadas, que preservasse o interesse público sem penalizar desproporcionalmente o ente permissionário.

Dessa forma, seria possível garantir justiça e proporcionalidade nas decisões administrativas, preservando efetivamente o interesse público e assegurando a segurança jurídica nas relações entre as partes envolvidas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União. Brasília, 29 de janeiro de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.120, de 15 de outubro de 1974.** Dispõe sobre a alienação de bens imóveis de instituições federais de ensino e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 15 de outubro de 1974. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16120.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo 10024110562550005 MG - Minas Gerais.** Ementa: agravo interno. Apelação cível. Servidor. Pagamento a maior proventos. Erro exclusivo da administração. Processo administrativo. Desconto. Impossibilidade. Valores. Percebidos de boa-fé. Limitação aos efeitos do exercício da autotutela. Tutela da confiança. Entendimento pacífico do Superior Tribunal de Justiça. Manifesta improcedência. Recurso conhecido e não provido. Minas Gerais, Belo Horizonte: Superior Tribunal de Justiça, [2014]. Disponível em: https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do;jsessionid=07B54011156FEBEBCA2586F55D1DAAC0.juri_node2?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0024.11.056255-0%2F005&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (1ª Turma). **Agravo em Recurso Especial 760681 SC - Santa Catarina.** Ementa: Administrativo. Agravo interno no agravo regimental no agravo em recurso especial. Servidor público estadual. Supressão de vantagem. Necessária observância do devido processo legal. Agravo interno do estado de Santa Catarina a que se nega provimento. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 2 de abril de 2014, Santa Catarina, Superior Tribunal de Justiça, [2014]. Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcor dao?num_registro=201501969266&dt_publicacao=06/06/2019. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª turma). **Mandado de Segurança 36166 DF - Distrito Federal**. Agravo regimental em mandado de segurança. Administrativo. Tribunal de Contas da União. Aposentadoria. Negativa de registro. Transposição de regime a anistiados. Princípios da segurança jurídica e da confiança legítima. Necessidade da estabilização das relações jurídicas. Relator: Min. Edson Fachin, 13 de abril de 2023, Brasília, DF: Superior Tribunal Federal. [2023]. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768458362. Acesso em 16 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 261170 DF - Distrito Federal**. Mandado de Segurança. Constitucional. Competência. Tribunal de Contas da União. Relator: Min. Eros Grau, 20 de maio de 2009. Brasília, DF: Superior Tribunal Federal, [2009]. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605419. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 594296 MG - Minas Gerais**. Ementa recurso extraordinário. Recurso extraordinário. Direito administrativo. Exercício do poder de autotutela estatal. Revisão de contagem de tempo de serviço e de quinquênios de servidora pública. Repercussão geral reconhecida. Relator: Min. Dias Toffoli, 21 de setembro de 2011. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [2011]. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur204337/false. Acesso em: 16 set. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774265. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774265/>. Acesso em: 16 set. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo administrativo federal**. 5ª ed. Minha Biblioteca, Grupo GEN, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 11ª ed. Saraiva Jur, 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª ed. GEN. Editora Método, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006.