



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2026.0000301279

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1030671-53.2025.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante ESTADO DE SÃO PAULO, é apelado ASSOCIAÇÃO DOS PESQUISADORES CIENTÍFICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO - APQC.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores KLEBER LEYSER DE AQUINO (Presidente), SILVANA MALANDRINO MOLLO E JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA.

São Paulo, 6 de abril de 2026.

KLEBER LEYSER DE AQUINO
Relator(a)
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº 21.687

Apelação nº 1030671-53.2025.8.26.0053

Apelante: FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO - FPESP

Apelada: ASSOCIAÇÃO DOS PESQUISADORES CIENTÍFICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO - APQC

Interessados: CARLOS GIANNAZI e ELISABETH SAHAO

15ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo

Magistrada: Dra. Gilsa Elena Rios

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ALIENAÇÃO DE PATRIMÔNIO CIENTÍFICO. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PRÉVIA E ESPECÍFICA. APELAÇÃO DESPROVIDA.

I. Caso em Exame.

1. Trata-se de apelação interposta pela Fazenda Pública do Estado de São Paulo - FPESP contra sentença proferida nos autos da ação civil pública, ajuizada pela Associação dos Pesquisadores Científicos do Estado de São Paulo - APQC em face da apelante, que julgou procedente o pedido, para declarar a nulidade da convocação de audiência pública designada para 14/04/2025, destinada a tratar da alienação, total ou parcial, de 35 áreas pertencentes a Institutos de Pesquisa vinculados à Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios - APTA, e determinar que eventual nova convocação somente ocorra após aprovação legislativa prévia e específica para cada alienação, bem como mediante prévio fornecimento de estudos econômicos, avaliação de impacto nas pesquisas, planos de transferência das atividades e identificação clara das áreas, com antecedência mínima de 10 dias.

II. Questão em Discussão.

2. A questão em discussão consiste em decidir: (i) se a autorização legislativa genérica prevista no art. 11 da Lei Est. nº 16.338, de 14/12/2.016, supre a exigência de aprovação prévia e específica estabelecida no art. 272 da Const. Est. de São Paulo para a alienação de patrimônio científico; (ii) se a convocação da audiência pública observou os requisitos de motivação, publicidade e informação aptos a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

garantir participação qualificada da comunidade científica; e (iii) se as demais circunstâncias apontadas, como a dimensão territorial das áreas e a alegada restrição material à participação, comprometem a validade do procedimento.

III. Razões de Decidir.

3. O art. 272 da Const. Est. de São Paulo exige aprovação legislativa prévia e específica para cada alienação de patrimônio científico, não sendo suficiente a autorização genérica do art. 11 da Lei Est. nº 16.338, de 14/12/2.016, sob pena de esvaziamento da tutela qualificada prevista no texto constitucional. 4. A convocação da audiência pública não assegurou motivação e publicidade adequadas, pois não houve prévia disponibilização de estudos econômicos, avaliação de impacto nas pesquisas, plano de transferência das atividades e identificação clara das áreas, inviabilizando participação qualificada da comunidade científica. 5. A amplitude da medida, somada às limitações materiais apontadas e às peculiaridades ambientais das áreas, exige rigor procedimental proporcional, de modo que as falhas constatadas comprometem a validade do procedimento.

IV. Dispositivo e Tese.

6. APELAÇÃO DESPROVIDA. 7. Tese de julgamento: "1. A autorização legislativa genérica não supre a exigência de aprovação prévia e específica prevista no art. 272 da Const. Est. de São Paulo para a alienação de patrimônio científico. 2. A validade da audiência pública destinada à discussão de alienação de patrimônio científico exige prévia disponibilização de informações e estudos técnicos aptos a assegurar participação qualificada da comunidade interessada. 3. A alienação de patrimônio científico de significativa abrangência territorial demanda rigor procedimental proporcional à relevância dos bens envolvidos, sob pena de invalidade do procedimento."

Trata-se de **apelação** interposta pela **Fazenda Pública do Estado de São Paulo - FPESP** contra a r. **sentença** (fls. 357/362), proferida nos autos da **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**, ajuizada pela **ASSOCIAÇÃO DOS PESQUISADORES CIENTÍFICOS DO ESTADO DE**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

SÃO PAULO - APQC em face da apelante, que **julgou procedente o pedido**, para declarar a nulidade da convocação da audiência pública designada pelo apelante para o dia 14/04/2.025, destinada a tratar da alienação, total ou parcial, de 35 (trinta e cinco) áreas pertencentes a diferentes Institutos de Pesquisa vinculados à Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios - APTA, bem como determinar que eventual nova convocação para alienação das áreas descritas nos autos somente ocorra após prévia e específica aprovação do Poder Legislativo para cada uma das alienações propostas e, ainda, mediante prévio fornecimento à comunidade científica dos estudos econômicos, da avaliação de impacto nas pesquisas, dos planos de transferência das atividades e da identificação clara das áreas objeto de alienação, com antecedência mínima de 10 dias. Não houve condenação em custas ou honorários advocatícios, em razão da regra constante do artigo 18, da Lei Federal, nº 7.347, de 24/07/1.985.

Alega o apelante no presente recurso (fls. 297/308), em síntese, a inexistência de nulidade no procedimento adotado para a alienação das áreas objeto da ação, ao fundamento de que teriam sido observadas as exigências do artigo 272 da Constituição do Estado de São Paulo e da Lei Estadual nº 9.475, de 30/12/1.996. Afirma que a convocação da audiência pública foi regularmente publicada no Diário Oficial de 08/04/2.025, sendo suficiente tal forma de divulgação, e que este Tribunal, ao julgar o Agravo de Instrumento nº 2111115-21.2025.8.26.0000, reconheceu a possibilidade de realização da audiência mediante prestação prévia de informações complementares, bem como que há autorização legislativa genérica para alienação de imóveis públicos conferida pelo artigo 11 da Lei Estadual nº 16.338, de 14/12/2.016, a qual abrangeria inclusive os bens referidos no artigo 272 da Constituição Estadual, sendo desnecessária nova aprovação específica do Poder Legislativo. Destaca que a constitucionalidade de lei autorizativa foi reconhecida na Ação Direta de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Inconstitucionalidade nº 2012280-37.2021.8.26.0000, cuja decisão possui efeito vinculante nos termos do artigo 927, inciso V, do Código de Processo Civil. Assevera, ainda, que as alegações relativas à ausência de clareza na identificação das áreas, inexistência de estudos econômicos e de impacto científico, necessidade de realização de audiências em cada município, insuficiência de espaço físico e existência de áreas de proteção permanente não impedem a realização da audiência, que possui natureza consultiva e não vinculante, não conferindo poder de veto à comunidade científica nem condicionando a decisão administrativa do Governador do Estado, prevista no artigo 47, inciso II, da Constituição Estadual. Com base nisso, pede, ao final, o integral provimento do recurso para reformular a sentença e julgar improcedente a ação.

Em contrarrazões (fls. 387/399), alega a apelada, em síntese, que a sentença deve ser integralmente mantida, porquanto reconheceu corretamente a nulidade da convocação da audiência pública em discussão nos autos. Sustenta que não houve autorização legislativa prévia e específica para a alienação dos imóveis e que a convocação se deu sem a prévia apresentação de estudos científicos, econômicos e ambientais, sem identificação clara das áreas a serem alienadas, sem plano de preservação das pesquisas e sem a devida publicidade. Afirma, ainda, que o local designado não comportava o número de servidores convocados, o que teria restringido a participação da comunidade científica. Aduz, ademais, que as áreas estariam submetidas a regime de preservação permanente. Ao final, requer o desprovimento do recurso, com a consequente manutenção integral da sentença.

No parecer de fls. 411/415, a Procuradoria de Justiça de Interesses Difusos e Coletivos opina, em síntese, pelo desprovimento do recurso, com a manutenção integral da sentença, por entender que a



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

autorização genérica prevista no artigo 11 da Lei Estadual nº 16.338, de 14/12/2.016, não supre a exigência de aprovação legislativa prévia e específica estabelecida no artigo 272 da Constituição do Estado de São Paulo, a qual impõe tutela qualificada ao patrimônio científico, exigindo deliberação individualizada para cada alienação. Afirma, ainda, que restaram configurados vícios de motivação e de publicidade na convocação da audiência pública, diante da ausência de estudos econômicos, planos de transferência de pesquisas e avaliações de impacto ambiental, bem como da utilização de meras siglas técnicas para identificação das áreas, o que inviabilizaria debate qualificado pela comunidade científica. Ressalta que, em razão da dimensão da medida, envolvendo 35 áreas distribuídas em diversos municípios, impõe-se maior rigor formal e publicidade proporcional ao impacto da alienação, destacando também a inadequação do espaço físico designado para a audiência. Por fim, enfatiza a necessidade de observância da proteção ambiental e científica das áreas envolvidas, concluindo pelo conhecimento e desprovemento da apelação, com a preservação da sentença por seus próprios fundamentos.

Recurso tempestivo e recebido, nesta ocasião, no duplo efeito, por este RELATOR, nos termos do artigo 1.012, "caput", do Código de Processo Civil.

Relatado de forma sintética, passo a fundamentar e decidir.

Trata-se, na origem, de **ação civil pública** ajuizada pela apelada em face da apelante, por meio da qual buscou a declaração de nulidade do procedimento administrativo voltado à realização de audiência pública convocada para o dia 14/04/2.025, destinada a discutir a alienação,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

total ou parcial, de 35 áreas vinculadas a Institutos de Pesquisa integrantes da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios, ao fundamento de violação ao artigo 272 da Constituição do Estado de São Paulo, notadamente pela ausência de autorização legislativa prévia e específica e pela inexistência de estudos técnicos aptos a embasar a deliberação da comunidade científica.

A ação foi **julgada procedente** pelo juízo “a quo”, que declarou a nulidade da convocação da audiência pública designada para 14/04/2.025 e determinou que eventual nova convocação somente ocorra após prévia e específica aprovação do Poder Legislativo para cada uma das alienações pretendidas, bem como mediante o fornecimento prévio à comunidade científica de estudos econômicos, avaliação de impacto nas pesquisas, planos de transferência das atividades e identificação clara das áreas objeto de alienação, com antecedência mínima de 10 dias.

Cinge-se a **controvérsia recursal** em **decidir**: **(i)** se a autorização legislativa genérica prevista no artigo 11 da Lei Estadual nº 16.338, de 14/12/2.016, supre a exigência de aprovação prévia e específica estabelecida no artigo 272 da Constituição do Estado de São Paulo para a alienação de patrimônio científico; **(ii)** se a convocação da audiência pública observou os requisitos de motivação, publicidade e informação aptos a garantir participação qualificada da comunidade científica; e **(iii)** se as demais circunstâncias apontadas, como a dimensão territorial das áreas e a alegada restrição material à participação, comprometem a validade do procedimento.

Quanto à primeira controvérsia, relativa à **necessidade de autorização legislativa prévia e específica**, não assiste razão à apelante.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O artigo 272 da Constituição do Estado de São Paulo¹ estabelece regime jurídico especial ao patrimônio físico, cultural e científico dos museus, institutos e centros de pesquisa da administração direta, indireta e fundacional, dispondo expressamente que tais bens são inalienáveis e intransferíveis sem audiência da comunidade científica e aprovação prévia do Poder Legislativo. A literalidade do dispositivo não comporta interpretação ampliativa que dilua o conteúdo do controle legislativo ali previsto.

A autorização genérica contida no artigo 11 da Lei Estadual nº 16.338, de 14/12/2.016², embora confira permissão ampla para alienação de determinados imóveis públicos, não se presta a substituir a deliberação específica exigida pelo texto constitucional estadual quando se trata de patrimônio científico. A Constituição Estadual instituiu tutela qualificada, fundada na premissa de que tais bens não se equiparam, para fins de disponibilidade, ao patrimônio ordinário da Administração.

¹ Artigo 272 - O patrimônio físico, cultural e científico dos museus, institutos e centros de pesquisa da administração direta, indireta e fundacional são inalienáveis e intransferíveis, sem audiência da comunidade científica e aprovação prévia do Poder Legislativo.

² Artigo 11 - Ficam o Estado e suas autarquias autorizados, na forma dos incisos IV e V do artigo 19 da Constituição Estadual, a alienar ou ceder direitos possessórios ou reais, bem como conceder o uso de imóveis: (NR)

I - cuja área de terreno seja igual ou inferior a 5.000 (cinco mil) metros quadrados;

II - de quaisquer dimensões, em favor dos municípios paulistas, da União, de entidades da administração descentralizada ou de empresas sob controle dos municípios, do Estado ou da União, para utilização em programas e ações de interesse público.

III - cuja área de terreno seja igual ou inferior a 50 (cinquenta) hectares, no caso de imóvel rural;

IV - de quaisquer dimensões:

a) para realização de permutas, dação em pagamento para utilização em programas e ações de interesse público, ou como contraprestação pecuniária ou aporte de recursos em parcerias público-privadas;

b) recebidos como redução de capital social, pagamento de dividendos ou por meio de aporte de recursos para cobertura de insuficiência financeira;

c) incorporados ao seu patrimônio em razão da extinção de entidades da administração indireta;

d) localizados na área de influência de concessões de serviço público, concessões de uso e concessões de obra, com o objetivo de fomentar a exploração de receitas não tarifárias nos respectivos projetos;

e) para viabilizar a implantação ou a exploração de infraestrutura ferroviária, por meio de concessão, parceria público-privada ou autorização, nos termos de legislação específica.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Não se desconhece a invocação, pela apelante, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2012280-37.2021.8.26.0000. Todavia, a controvérsia ali examinada dizia respeito, essencialmente, à constitucionalidade de dispositivos da Lei Estadual nº 17.293, de 15/10/2.020, que trataram da extinção e reorganização de entidades administrativas, da transferência de atribuições e patrimônio entre órgãos estatais e da autorização genérica para alienação imobiliária no contexto de reestruturação administrativa, sem que houvesse, naquele momento, deliberação concreta acerca da alienação de bens integrantes de patrimônio científico específico.

Não houve, portanto, pronunciamento vinculante acerca da suficiência de autorização legislativa genérica para dispensar aprovação prévia e individualizada do Poder Legislativo em caso de alienação concreta de bens submetidos à tutela qualificada do artigo 272 da Constituição do Estado de São Paulo, razão pela qual não se pode extrair daquele julgado autorização para mitigar a exigência constitucional ora em exame.

Admitir que autorização legislativa genérica e abstrata satisfaça o comando do artigo 272 da Constituição Estadual implicaria esvaziar a "ratio" do dispositivo, que condiciona a transferência desses bens a juízo político específico do Parlamento, precedido de debate técnico com a comunidade científica. A exigência não se confunde com mera formalidade, mas traduz opção constitucional por controle reforçado sobre patrimônio de natureza estratégica.

No que concerne à segunda controvérsia, atinente à **regularidade da convocação da audiência pública sob o prisma da motivação e da publicidade**, igualmente não merece acolhida a tese



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

recursal.

Consoante consignado na sentença e reiterado no parecer ministerial, o comunicado de convocação publicado no Diário Oficial de 08/04/2.025 (fls. 87/88) limitou-se a indicar códigos cadastrais das áreas, sem apresentação prévia de estudos econômicos, avaliação de impacto nas pesquisas ou plano de reorganização das atividades científicas. Ainda que se reconheça o caráter consultivo da audiência, não se pode prescindir de elementos informativos mínimos que permitam debate efetivo e tecnicamente qualificado.

A audiência pública, embora não detenha natureza vinculante, constitui instrumento de participação democrática previsto no próprio texto constitucional estadual. A sua eficácia pressupõe que os participantes tenham acesso, com antecedência razoável, aos dados que fundamentam a proposta administrativa. A mera disponibilização de informações no curso do próprio ato não supre a necessidade de preparação prévia dos interessados, sobretudo quando se trata de 35 áreas distribuídas em diversos municípios.

A dimensão da medida, envolvendo múltiplos institutos de pesquisa e potencial repercussão sobre atividades científicas consolidadas, impõe rigor procedimental compatível com a relevância dos bens em debate. A ausência de estudos prévios e de identificação clara das áreas compromete a transparência e a motivação do ato administrativo, em afronta ao dever de fundamentação que rege a Administração Pública.

Por fim, quanto à terceira controvérsia, relacionada às **condições materiais de realização da audiência e às peculiaridades ambientais das áreas envolvidas,** também não procede a insurgência.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Embora a alienação de imóvel que contenha área de preservação permanente não seja, em tese, juridicamente impossível, a circunstância reforça a necessidade de avaliação técnica prévia e de deliberação informada. As proteções ambiental e científica não constituem obstáculos absolutos à alienação, mas exigem que o procedimento seja estruturado com cautela redobrada, o que não se verificou no caso concreto, à luz do conjunto fático delineado.

No tocante ao **local designado para a audiência**, a discussão não se limita à metragem física do auditório, mas à garantia de participação efetiva da comunidade científica convocada. A eventual restrição material de acesso, somada à deficiência informacional já apontada, evidencia quadro de insuficiência procedimental que legitima a invalidação do ato convocatório.

Diante desse cenário, a sentença recorrida examinou adequadamente o conjunto probatório e aplicou de forma correta o artigo 272 da Constituição do Estado de São Paulo, bem como os princípios que regem a atuação administrativa, não se vislumbrando fundamento apto a justificar a sua reforma.

Em conclusão, não há como dar guarida aos argumentos da apelante, devendo ser integralmente mantida a r. sentença, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

No caso dos autos, não houve condenação em custas ou honorários advocatícios na origem, nos termos do artigo 18 da Lei Federal nº 7.347, de 24/07/1.985, razão pela qual inexiste base de cálculo sobre a qual possa incidir a majoração prevista no artigo 85, parágrafo 11, do Código



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de Processo Civil. Ademais, o desprovimento do recurso interposto pela apelante não autoriza, por si só, a fixação originária de honorários advocatícios em seu desfavor, tendo em vista que, em ação civil pública, não há condenação da parte vencida ao pagamento de honorários, salvo comprovada má-fé, hipótese não configurada nos autos.

Ante o exposto, **NEGO PROVIMENTO** à presente **apelação**, **para manter** a r. **sentença** questionada, por seus próprios fundamentos, acrescidos dos aqui expostos. Sem condenação em honorários advocatícios, nos termos acima expostos.

KLEBER LEYSER DE AQUINO
DESEMBARGADOR - RELATOR
(Assinatura Eletrônica)