



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000341226

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1003857-79.2023.8.26.0568, da Comarca de São João da Boa Vista, em que é apelante MUNICIPIO DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA, é apelado RICARDO HERRERA FELIPE.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores MAGALHÃES COELHO (Presidente) E VICENTE DE ABREU AMADEI.

São Paulo, 7 de abril de 2025.

MARCOS PIMENTEL TAMASSIA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 22.209

APELAÇÃO Nº 1003857-79.2023.8.26.0568

COMARCA: SÃO JOÃO DA BOA VISTA

APELANTE: MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA

APELADO: RICARDO HERRERA FELIPE

Julgador de primeiro Grau: *Heitor Siqueira Pinheiro*

APELAÇÃO – DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL – DESAPROPRIAÇÃO DE BENS MÓVEIS – ANÁLISE DO MÉRITO ADMINISTRATIVO QUE RECAI AO PODER EXECUTIVO – AO JUDICIÁRIO COMPETE, APENAS, AFERIR A LEGALIDADE DOS ATOS PRATICADOS – AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO JUDICIAL DOS BENS, QUE É IMPRESCINDÍVEL AO DESLINDE DO FEITO E À FIXAÇÃO DA JUSTA INDENIZAÇÃO – SENTENÇA ANULADA – RECURSO PROVIDO.

I – CASO EM EXAME:

1. Ação de desapropriação ajuizada pelo Município de São João da Boa Vista em face de particular, visando à aquisição de equipamentos esportivos, destinados à prática de Ginástica Artística. A sentença de primeiro grau extinguiu o feito sem resolução de mérito (art. 485, VI, CPC), indicando que inexistia justa causa à obtenção dos bens móveis por intermédio de desapropriação, sugerindo que a licitação seria o procedimento cabível.

II – QUESTÃO EM DISCUSSÃO:

2. Verificar se ao caso em tela aplicam-se as disposições do Decreto Lei nº 3.365/1941 e se há indevida aferição, pelo Poder Judiciário, do mérito administrativo.

III – RAZÕES DE DECIDIR:

3. No caso dos autos, o interesse público na aquisição dos equipamentos esportivos descritos na exordial restou substanciado a partir da edição do Decreto Municipal nº 7.200/22, ato administrativo que, consoante registrado pelo Parquet, a princípio, atende aos requisitos legais atinentes ao interesse social.

3.1. Conquanto fosse possível a aquisição dos bens móveis por procedimento licitatório, a opção administrativa quanto à compra de novos equipamentos ou a mera regularização da posse daqueles obtidos por empréstimo com particular insere-se, de fato, na seara do Poder Executivo.

3.2. A intervenção do Poder Judiciário está limitada ao exame de legalidade dos atos praticados na aferição do interesse público na desapropriação e quanto à arbitração do justo valor indenizatório, sob pena de vulneração do princípio da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal), restando inviável que esta Corte de Justiça determine qual processo para obtenção

de determinado bem, pela Administração Pública, seria mais adequado, se ausente a demonstração inequívoca de qualquer vício e não havendo ilegalidade.

3.3. A hipótese estampada no decreto municipal amolda-se à finalidade relacionada à conservação de serviços públicos, haja vista que as atividades desempenhadas com os equipamentos de Ginástica Artística beneficiam o aprimoramento de jovens atletas na localidade, na consecução do dever estatal de fomentar práticas desportivas, em obediência ao art. 217, da CRFB.

3.4. A r. sentença merece ser anulada, pois, embora o ente autor tenha apresentado avaliação unilateral dos valores dos equipamentos a serem desapropriados, no processo expropriatório a perícia é requisito essencial à fixação da indenização, a qual deve sempre se orientar a favor do interesse público, na forma preconizada pelo artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal e no art. 14, do Decreto Lei nº 3.365/1941.

IV – DISPOSITIVO

4. Sentença anulada, para determinar o prosseguimento da ação de desapropriação, com a designação de perito para proceder à avaliação dos bens descritos na inicial. Recurso provido.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 2º, art. 5º, XXIV e art. 217; Decreto-Lei nº 3.365/1941; CPC, art. 480.

Jurisprudência relevante citada: TJSP, Apelação Cível nº 1001430-11.2022.8.26.0515, Rel. Joel Birello Mandelli, j. 06/11/2023; STJ, REsp. nº 686.901, relator Ministro CASTRO MEIRA, j. 18.05.2006.

Vistos.

Trata-se de recurso de apelação interposto pelo **MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA** contra a r. sentença de **fls. 134/136**, prolatada no bojo de ação de desapropriação ajuizada em face de **RICARDO HERRERA FELIPE**, que extinguiu o feito sem resolução de mérito, com fundamento no art. 485, VI, do CPC, sob o fundamento de que “*os aparelhos e equipamentos pretendidos estão disponíveis no mercado para fácil compra (em licitação)*”, além do que “*não há justa causa para se façam previamente destacados, individualizados e adquiridos de determinada pessoa por intermédio de desapropriação*”.

Inconformado, o ente municipal apresentou suas razões recursais (**fls. 144/152**), narrando que ajuizou a presente ação visando à desapropriação de aparelhos e equipamentos esportivos específicos da modalidade de Ginástica Artística, cuja propriedade é do particular Ricardo Herrera Felipe. Aponta que os bens móveis já se encontram em posse da Administração Pública, por meio da formalização de um *Termo de Responsabilidade e Cessão* com o proprietário, em

02/01/2017, além de já estarem instalados no Departamento de Esportes do município, suprimindo a demanda desse setor, ao passo que o interesse público na sua aquisição se justifica pelo fato de serem amplamente utilizados por alunos e atletas, bem como porque a compra de novos equipamentos, por licitação, implicaria em altos custos, estimados em R\$ 524.545,61 (quinhentos e vinte e quatro mil quinhentos e quarenta e cinco reais e sessenta e um centavos), sendo mais vantajoso adquiri-los pelo instituto da desapropriação, a partir do montante estimado de R\$ 119.548,51 (cento e dezenove mil quinhentos e quarenta e oito reais e cinquenta e um centavos), conforme avaliação elaborada pelo próprio autor. Cita que os valores dos bens ultrapassam o limite legal permitido para o procedimento de dispensa de licitação, além do que o proprietário é servidor público municipal. Defende, nesse sentido, que compete, tão somente, ao Poder Executivo a decisão sobre o mérito administrativo e seus fundamentos, recaiando ao Poder Judiciário avaliar eventuais vícios e ilegalidades nesse ato. Requer, por fim, a reforma da r. sentença.

A parte apelada decorreu o prazo legal sem apresentar contrarrazões (Certidão – fl. 163).

É o relatório. **DECIDO.**

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, conhece-se da apelação interposta.

Trata-se de ação de desapropriação ajuizada pelo **Município de São João da Boa Vista** em face de **Ricardo Herrera Felipe**, objetivando a incorporação dos equipamentos e aparelhos esportivos declarados de utilidade pública pelo Decreto Municipal nº 7.200/22 e listados no Anexo I desse ato normativo (fls. 05/07), destinados à prática de Ginástica Artística.

Alega o autor que os bens móveis se encontram em sua posse, porquanto devidamente instalados no seu Departamento de Esportes e utilizados por mais de 112 (cento e doze) alunos e atletas desde a formalização de Termo de Responsabilidade e Cessão com o proprietário, ora requerido, no ano de 2017.

Indica que, em dezembro de 2021, instaurou o Procedimento Administrativo nº. 16.630/2021, para averiguar a possibilidade de regularização da posse dos equipamentos, tendo identificado ser conveniente e oportuno sua aquisição pela Administração Pública.

Juntou aos autos cópia de notificação para desapropriação amigável endereçada ao requerido, o qual rejeitou a proposta oferecida pelo ente municipal (fls. 36/40).

Em resposta à decisão de fl. 41, que ordenou a justificativa para dispensa de licitação, o ente autor apresentou a manifestação de fls. 44/50 e documentos anexos às fls. 51/119, reforçando, ademais, que a avaliação do mérito da desapropriação por utilidade pública é atribuição exclusiva do

expropriante.

Em seguida, o **Ministério Público do Estado de São Paulo** manifestou-se às fls. 131/132, apontando que: (i) o Município alegou estarem preenchidos os requisitos estabelecidos pelo Decreto-Lei nº 3.365/41; (ii) trata-se de ato discricionário da Administração Pública a análise da conveniência e adequação do ato, não vislumbrando interesse que justificasse, naquele instante, a intervenção ministerial, sob pena de invasão do mérito administrativo.

Sobreveio, então, a sentença recorrida, que julgou o processo extinto sem resolução de mérito (art. 485, inciso VI, CPC), *por falta de interesse de agir*, uma vez que *não há justa causa para se façam previamente destacados, individualizados e adquiridos de determinada pessoa por intermédio de desapropriação*.

Pois bem.

No caso dos autos, o interesse público na aquisição dos equipamentos esportivos descritos na exordial restou substanciado a partir da edição do Decreto Municipal nº 7.200/22 (fls. 05/07), ato administrativo que, consoante registrado pelo *Parquet*, a princípio, atende aos requisitos legais atinentes ao interesse social.

Nesse sentido, o Decreto-Lei nº. 3.365/41, que versa sobre as desapropriações por utilidade pública, determina o seguinte:

“Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

(...)

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

- a) a segurança nacional;*
- b) a defesa do Estado;*
- c) o socorro público em caso de calamidade;*
- d) a salubridade pública;*
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;*
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;*
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;*
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;*
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de*

urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;

k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;

l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;

m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;

n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;

o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;

p) os demais casos previstos por leis especiais.

Art. 6º A declaração de utilidade pública far-se-á por decreto do Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito.”

O mesmo diploma legal ainda determina, em seu art. 9º, que *(a) o Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública.*

E, conquanto fosse possível, em tese, a aquisição dos bens móveis por procedimento licitatório, a avaliação quanto à compra de novos equipamentos ou a mera regularização da posse daqueles obtidos por empréstimo com particular insere-se, de fato, na seara do Poder Executivo.

Assim, percebe-se que a intervenção do Poder Judiciário está limitada ao exame de legalidade dos atos praticados na aferição do interesse público na desapropriação e quanto à arbitragem do justo valor indenizatório, sob pena de vulneração do **princípio da separação dos poderes** (art. 2º da Constituição Federal), restando inviável que esta Corte de Justiça determine qual processo para obtenção de determinado bem, pela Administração Pública, seria mais adequado, se ausente a demonstração inequívoca de qualquer vício.

Outrossim, a hipótese estampada no decreto municipal amolda-se à finalidade relacionada à conservação de serviços públicos, haja vista que as atividades desempenhadas com os equipamentos de Ginástica Artística beneficiam o aprimoramento de jovens atletas na localidade, na consecução do dever estatal de

fomentar práticas desportivas formais e não-formais, em obediência ao art. 217, da CRFB. Os aparelhos já se encontram instalados em imóvel governamental, não sendo necessários gastos com a remoção e instalação de novos, cujo valor seria muito mais elevado, mesmo que adquiridos por processo licitatório.

Mutatis mutandis, já decidiu esta Seção de Direito Público em demanda concernente à análise do mérito administrativo de ato expropriatório, consignando-se o seguinte:

“Delineia-se não caber ao Poder Judiciário questionar a conveniência do ato administrativo, mas sim sua legalidade, neste caso inquestionável.

O caso dos autos representa matéria adstrita à discricionariedade da Administração, a quem compete, no objetivo de assegurar o interesse público, decidir conforme sua conveniência e oportunidade, nos limites da lei, não havendo nos autos justificativa para interferência do Poder Judiciário no caso em tela.

Ao Judiciário nem mesmo compete reexaminar a motivação, salvo e apenas para verificar se os motivos determinantes invocados realmente existem e têm pertinência com o caso”.

Colaciono, a seguir, a ementa do julgado antes mencionado:

*“Apelação - Mandado de Segurança - Desapropriação necessária à implantação de estacionamento e área de acesso destinados a usuários do clube esportivo municipal - Nulidade do Decreto municipal nº 3.116/2020 - Denegação da ordem - Pretensa reforma - Ausência de prova robusta quanto à ilegalidade da medida - **Possibilidade da desapropriação - Mérito administrativo insuscetível de apreciação pelo Judiciário** - Sentença mantida - Recurso não provido.”* (TJSP; Apelação Cível 1001430-11.2022.8.26.0515; Relator (a): Joel Birello Mandelli; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro de Rosana - Vara Única; Data do Julgamento: 06/11/2023; Data de Registro: 06/11/2023) – grifos.

No mesmo trilhar, faço menção às lições do eminente doutrinador Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

*“Não há de confundir o mérito administrativo do ato, infenso à revisão judicial, com o exame de seus motivos determinantes, sempre passíveis de verificação em juízo. **Exemplificando: o Judiciário não poderá dizer***

da conveniência, oportunidade e justiça da aplicação de uma penalidade administrativa, mas poderá e deverá sempre examinar o seu cabimento e a regularidade formal de sua imposição. Neste sentido já decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo, com inteira razão: 'Para que o Judiciário possa verificar se houve exata aplicação da lei, força é que examine o mérito da sindicância ou processo administrativo, que encerra o fundamento legal do ato'. Idêntica é a orientação do Supremo Tribunal Federal, deixando julgado que 'a legalidade do ato administrativo, cujo controle cabe ao Poder Judiciário, compreende não só a competência para a prática do ato e de suas formalidades extrínsecas, como também os seus requisitos substanciais, os seus motivos, os seus pressupostos de direito e de fato, desde que tais elementos sejam definidos em lei como vinculadores do ato administrativo'.” (In: “Direito Administrativo Brasileiro”, Hely Lopes Meirelles, 35ª edição, Malheiros Editores, 2009, pp. 717/718) – grifos.

A r. sentença, desse modo, comporta reforma, para que seja, portanto, **anulada**.

Isso porque, compulsando os autos, não verifico a avaliação judicial dos bens, nos termos do art. 14, do Decreto-Lei nº. 3.365/41:

“Art. 14. Ao despachar a inicial, o juiz designará um perito de sua livre escolha, sempre que possível, técnico, para proceder à avaliação dos bens.

Parágrafo único. O autor e o réu poderão indicar assistente técnico do perito.”

Com efeito, embora o ente autor tenha apresentado avaliação unilateral dos valores dos equipamentos a serem desapropriados, no processo expropriatório a perícia é requisito essencial à fixação da indenização, a qual deve sempre se orientar a favor do interesse público, na forma preconizada pelo artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública,

ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;"

Tampouco há nos autos concordância expressa ao montante indicado na peça inicial. Ademais, a perícia é prova indispensável para o deslinde da demanda, realizada com a finalidade de aferir o valor da justa indenização, ainda que revel fosse o expropriado. Esse é o entendimento firmado pelo c. Superior Tribunal de Justiça:

"para que haja a justa indenização, mostra-se imperiosa a realização da perícia, mesmo que revel o expropriado. Não deve ser aplicada a regra geral do processo civil, com a decretação da revelia e confissão sobre a matéria fática, mas a regra encartada na Lei Geral das Desapropriações (art. 23 do Dec. Lei 3.365/41) que preconiza a realização do exame pericial (...) " (REsp. nº 686.901, relator Ministro CASTRO MEIRA, j. 18.05.2006) – grifos.

Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua justa e prévia indenização como *"aquela que corresponde real e efetivamente ao valor do bem expropriado, ou seja, aquela cuja importância deixe o expropriado absolutamente indene, sem prejuízo algum em seu patrimônio. Indenização justa é a que se consubstancia em importância que habilita o proprietário a adquirir outro bem perfeitamente equivalente e o exima de qualquer detrimento"* (Curso de Direito Administrativo, 30ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013, p. 900.).

A propósito, válido frisar que o art. 480, do CPC, aplicado por analogia ao caso vertente, autoriza que o juiz determine, de ofício ou a requerimento das partes, a realização de perícia, quando a matéria não estiver suficientemente esclarecida.

Portanto, é necessário que se proceda à anulação da sentença, para determinar o prosseguimento da ação de desapropriação, com a designação de perito para proceder à avaliação dos bens descritos na inicial.

De resto, para facultar eventual acesso às vias especial e extraordinária, considero prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional, observando a remansosa orientação do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, na hipótese de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão colocada tenha sido decidida¹.

Ante o exposto, pelo meu voto, **DÁ-SE PROVIMENTO** ao recurso de apelação, para anular a r. sentença e determinar o prosseguimento da ação de desapropriação, com a designação de perito para proceder

¹ EDROMS 18205/SP, Ministro Felix Fischer, DJ. 08.05.2006, P. 240.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

à avaliação dos bens descritos na inicial, nos termos acima delineados.

MARCOS PIMENTEL TAMASSIA
Relator