



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2075562 - SP (2023/0104107-4)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
AGRAVANTE : BONNEVILLE INCORPORADORA LTDA
ADVOGADOS : PAULO SIGAUD CARDOZO - SP103956
BRUNO CANHEDO SIGAUD - SP401583
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
ADVOGADO : FERNANDA VASCONCELOS FONTES PICCINA - SP223721

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR. RESSARCIMENTO. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. ANÁLISE FÁTICA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I – Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

II – Ao referir os fundamentos da sentença e utilizar julgados entendidos como semelhantes, proferidos pela mesma Corte, o Tribunal *a quo* sustentou sua decisão na legislação municipal, não sendo possível sua análise em sede de recurso especial por analogia ao enunciado da Súmula n. 280 do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual "por ofensa ao direito local não cabe recurso extraordinário".

III – Não há demonstração de ofensa à legislação federal invocada.

IV - Rever o entendimento do Tribunal, com o objetivo de acolher a pretensão recursal, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 7 desta Corte.

V – É dever do recorrente a transcrição dos trechos dos acórdãos que configurem dissídio jurisprudencial, mencionando a interpretação conferida à lei federal em cada hipótese, o que não se verifica em decisões fundamentadas nas respectivas legislações locais.

VI – Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VII – Agravo Interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo o julgamento, por maioria, vencido o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues (voto-vista), negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto da

Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília, 26 de novembro de 2024.

REGINA HELENA COSTA

Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

AgInt no REsp 2.075.562 / SP
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2023/0104107-4

Número de Origem:

10310823820218260053

1031082382021826005350000

1031082382021826005350001

20220000556676 20220000614296 20220000659983

Sessão Virtual de 20/08/2024 a 26/08/2024

Relator do AgInt

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Presidente da Sessão

Secretário

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : BONNEVILLE INCORPORADORA LTDA

ADVOGADOS : PAULO SIGAUD CARDOZO - SP103956

BRUNO CANHEDO SIGAUD - SP401583

RECORRIDO : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADOR : FERNANDA VASCONCELOS FONTES PICCINA - SP223721

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
ORDEM URBANÍSTICA - POSTURAS MUNICIPAIS

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : BONNEVILLE INCORPORADORA LTDA

ADVOGADOS : PAULO SIGAUD CARDOZO - SP103956

BRUNO CANHEDO SIGAUD - SP401583

AGRAVADO : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ADVOGADO : FERNANDA VASCONCELOS FONTES PICCINA - SP223721

TERMO

O presente feito foi retirado de pauta em 26/08/2024.

Brasília, 26 de agosto de 2024



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2075562 - SP (2023/0104107-4)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
AGRAVANTE : BONNEVILLE INCORPORADORA LTDA
ADVOGADOS : PAULO SIGAUD CARDOZO - SP103956
BRUNO CANHEDO SIGAUD - SP401583
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
ADVOGADO : FERNANDA VASCONCELOS FONTES PICCINA - SP223721

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR. RESSARCIMENTO. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. ANÁLISE FÁTICA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I – Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

II – Ao referir os fundamentos da sentença e utilizar julgados entendidos como semelhantes, proferidos pela mesma Corte, o Tribunal *a quo* sustentou sua decisão na legislação municipal, não sendo possível sua análise em sede de recurso especial por analogia ao enunciado da Súmula n. 280 do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual "por ofensa ao direito local não cabe recurso extraordinário".

III – Não há demonstração de ofensa à legislação federal invocada.

IV - Rever o entendimento do Tribunal, com o objetivo de acolher a pretensão recursal, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 7 desta Corte.

V – É dever do recorrente a transcrição dos trechos dos acórdãos que configurem dissídio jurisprudencial, mencionando a interpretação conferida à lei federal em cada hipótese, o que não se verifica em decisões fundamentadas nas respectivas legislações locais.

VI – Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VII – Agravo Interno improvido.

RELATÓRIO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA

(Relatora):

Trata-se de Agravo Interno interposto contra a decisão que não conheceu do Recurso Especial da Agravante, com fundamento nos arts. 932, III, do Código de

Processo Civil de 2015 e 34, XVIII, a, e 255, § 4º, I, ambos do RISTJ.

Sustenta a Recorrente a desnecessidade de análise da legislação local para a solução da controvérsia, defendendo, em síntese, que “o v. acórdão de fls. 1.262 – 1.273 se arrimou, única e exclusivamente, em LEGISLAÇÃO FEDERAL para negar o pleito da ora Recorrente [...]. Soma-se a isso o fato de que a matéria ventilada no RECURSO ESPECIAL DA RECORRENTE é pautada, também, nos artigos 884 e 885 do Código Civil - Lei Federal nº 10.406/2002 e artigos 28, 30 e 31 do Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001)” (fl. 1.460e).

Destaca que “a finalidade da outorga onerosa é restaurar o equilíbrio urbano em razão da construção acima do coeficiente existente, e que no caso concreto não houve tal construção por fato alheio à vontade da Recorrente, então é somente por meio da análise do próprio instituto (artigos 28, 30 e 31 do Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/2001) que será possível apresentar a contrariedade no v. acórdão de fls. 1.262 – 1.273, impugnada pelo presente recurso especial, valendo repisar que inexistente na legislação federal supramencionada dispositivo expresso versando sobre a situação ora apresentada nos presentes autos [...] também apresentou tópico de violação ao instituto do ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA, previsto nos artigos 884 e 885 do Código Civil” (fl. 1.462e).

Sublinha ser “fato incontroverso que a pretensão recursal envolve o direito da Recorrente de ser ressarcida de valores recolhidos a título de outorga onerosa frente ao direito de construir, em razão da não utilização, pela Recorrente, do Alvará de Execução de Edificação Nova expedido pela Recorrida POR CONTA, ÚNICA E EXCLUSIVAMENTE, DA DESAPROPRIAÇÃO, POR PARTE DO ESTADO DO SÃO PAULO, DO IMÓVEL QUE SERIA, INICIALMENTE, OBJETO DE INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA” (fl. 1.465e).

Assevera, quanto ao lastro na alínea “c” do art. 105, III, da Constituição da República, ter realizado “efetivamente o cotejo analítico do dissídio jurisprudencial invocado, com a necessária demonstração de similitude fática entre o aresto impugnado e os acórdãos paradigmas” (fl. 1.466e).

Por fim, requer o provimento do recurso, a fim de que seja reformada a decisão impugnada ou, alternativamente, sua submissão ao pronunciamento do colegiado.

O prazo para impugnação transcorreu *in albis* (fl. 1.475e).

É o relatório.

VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA

(Relatora):

A Agravante, em síntese, busca afastar os óbices ao conhecimento do seu Recurso Especial.

Entretanto, em que pesem as alegações trazidas, os argumentos apresentados são insuficientes para desconstituir a decisão impugnada.

Com efeito, ao referir-se aos fundamentos da sentença e utilizar julgados entendidos como semelhantes, proferidos pela mesma Corte, o Tribunal a quo sustentou sua decisão na legislação municipal, consoante pode-se observar no seguinte trecho do *decisum* da primeira instância (fl. 1.172e):

No âmbito do Município de São Paulo, a Lei Municipal n.º 16.050/2014, que trata do Plano Diretor Estratégico da cidade, dispõe: “Artigo 115: A Prefeitura poderá outorgar onerosamente o direito de construir correspondente ao potencial construtivo adicional mediante contrapartida financeira a ser prestada pelos beneficiários, nos termos dos arts. 28 a 31 e seguintes do Estatuto da Cidade, e de acordo com os critérios e procedimentos estabelecidos nesta lei. Parágrafo único. Os recursos auferidos com as contrapartidas financeiras oriundas da outorga onerosa de potencial construtivo adicional serão destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano FUNDURB”. (g.n.).

A Lei Municipal n.º 16.402/2016, que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo, por sua vez, aduz: “Artigo 172: O valor total da contrapartida financeira relativa à outorga onerosa de potencial construtivo adicional nos termos da Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014 PDE, poderá ser pago em até 10 (dez) parcelas mensais. Parágrafo único. Para fins de aplicação do disposto no “caput”, o pagamento parcelado deverá ocorrer após a expedição do alvará de aprovação e ser totalmente quitado antes da emissão do alvará de execução”. (g.n.).

Depreende-se daí que em momento algum a legislação vinculou o dever de pagamento da contrapartida financeira relativa à outorga onerosa de potencial construtivo adicional à efetiva execução da obra, tanto assim o é que o recolhimento deve dar-se após a emissão do alvará de aprovação da obra, ainda que não emitido o de execução.

Assim, basta a simples manifestação de interesse do particular em adquirir eventual direito de utilizar o potencial construtivo adicional, para fazer nascer o dever de pagamento da outorga onerosa, de modo que, caso não faça uso da referida benesse, o valor despendido a tal título será perdido, salvo nos casos em que a própria Municipalidade tenha dado causa ao perecimento de seu direito, o que não se vislumbra no caso sub judice, tendo em vista que a expropriação do imóvel deu-se pelo Estado de São Paulo.

Saliente-se, ainda, que, como bem colocado pela ré, a quantia paga a título de outorga onerosa, ao contrário do defendido pela autora, não é exigida em razão do impacto pontual ocasionado na infraestrutura do entorno do empreendimento a ser construído, mas sim com o intuito de diminuir o impacto gerado por inúmeros empreendimentos existentes na cidade como um todo, tanto que, como determina o supracitado artigo 115, do Plano Diretor Estratégico da cidade, é destinada ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano FUNDURB.

Neste contexto, a acolhida do pleito inicial criaria hipótese de restituição não prevista em lei, bem como atentaria contra a segurança jurídica, vez que a possibilidade de a Administração Pública Municipal conferir

destinação própria aos valores já transferidos ao FUNDURB, ficaria relegada ao juízo de conveniência e oportunidade do particular, o que não se pode admitir (destaques meus).

Na mesma linha, são os julgados colacionados no acórdão (fls. 1.266/1.296e):

APELAÇÃO DIREITO URBANÍSTICO OUTORGA ONEROSA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO DESISTÊNCIA DO PROJETO ORIGINAL E APRESENTAÇÃO DE NOVO PROJETO RELATIVO AO MESMO IMÓVEL PEDIDO DE RESTITUIÇÃO DOS VALORES INICIALMENTE DESPENDIDOS PELA BENEFICIÁRIA NEGATIVA DA MUNICIPALIDADE Pretensão inicial da autora voltada à "repetição" de suposto "indébito" decorrente de valores despendidos para a aquisição de outorga onerosa de potencial construtivo, a qual acabou não sendo utilizada no tempo oportuno alegação de que a não utilização do potencial construtivo adicional implicaria o dever da Municipalidade de restituir os valores recebidos a este título, sob o risco de incorrer em enriquecimento injustificado desacerto a concessão de outorga onerosa de potencial construtivo adicional está prevista no art. 28 e ss., da LF nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), e se caracteriza como instrumento de planejamento urbano por meio do qual se permite ao seu titular o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante o pagamento de contraprestação financeira a cargo do beneficiário no âmbito do Município de São Paulo, a regulamentação do tema se deu pela LM nº 16.050/2014 (art. 115 e ss.) e pelo Decreto Municipal nº 56.089/2015 dever de pagamento da contrapartida financeira que se vincula ao processamento do pedido de licença para construção acima do coeficiente de aproveitamento básico (alvará de autorização), independentemente de o empreendimento vir a ser executado pelo titular (alvará de execução) extinção do procedimento de aprovação do projeto original que implica o perecimento dos direitos e contrapartidas a ele relacionados, sem direito à restituição de qualquer valor (item 1.1 da Resolução SMDU/FUNDURB nº 001/2011) possibilidade de aproveitamento dos valores despendidos como contrapartida financeira que se limita à hipótese de modificação do projeto inicial necessidade, porém, de respeito aos limites legais (art. 380, da LM nº 16.050/2014 cc. art. 18, da DM nº 56.089/2015) hipótese sub examine em que a autora se viu obrigada a inaugurar novo procedimento de aquisição de potencial construtivo adicional, tendo em vista as significativas modificações qualitativas do projeto original, ainda que referentes ao mesmo imóvel necessidade de pagamento de nova contrapartida financeira, sem a possibilidade de utilização dos valores já despendidos, que não caracteriza qualquer ilegalidade ou "enriquecimento sem causa" por parte da Municipalidade autonomia dos procedimentos e dos direitos eventuais a eles vinculados, desligando-os do específico imóvel a que o projeto se refere contrapartida financeira que se vincula a cada projeto construtivo e não ao imóvel em si regime de concessão da outorga onerosa do direito de construir que inibe o particular de perquirir a restituição dos valores despendidos de acordo com sua própria conveniência respeito ao ato jurídico perfeito - sentença de procedência reformada, para julgar a demanda improcedente inversão dos ônus sucumbenciais. Recurso da Municipalidade provido2;
APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO URBANÍSTICO. PLEITO DE DEVOLUÇÃO DE VALOR PAGO EM DUPLICIDADE POR OUTORGA ONEROSA DE POTENCIAL

CONSTRUTIVO. Pretensão inicial da autora voltada à "repetição" de suposto "indébito" decorrente de valores despendidos para a aquisição de outorga onerosa de potencial construtivo, o qual acabou não sendo utilizado no tempo oportuno não utilização do potencial construtivo adicional que implicaria o dever da Municipalidade de restituir os valores recebidos a este título, sob o risco de implicar enriquecimento injustificado. Sentença de procedência. Pretensão de reforma pela Municipalidade. Possibilidade. Desistência do projeto original. Apresentação de novo projeto relativo ao mesmo imóvel. Concessão de outorga onerosa de potencial construtivo adicional está prevista no art. 28 e ss., da LF nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), e se caracteriza como instrumento de planejamento urbano por meio do qual se permite ao seu titular o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante o pagamento de contraprestação financeira a cargo do beneficiário no âmbito do Município de São Paulo, a regulamentação do tema se deu pela LM nº 16.050/2014 (art. 115 e ss.) e pelo Decreto Municipal nº 56.089/2015 dever de pagamento da contrapartida financeira que se vincula ao processamento do pedido de licença para construção acima do coeficiente de aproveitamento básico (alvará de autorização), independentemente de o empreendimento vir a ser executado pelo titular (alvará de execução) extinção do procedimento de aprovação do projeto original que implica o perecimento dos direitos e contrapartidas a ele relacionados, sem direito à restituição de qualquer valor (item 1.1 da Resolução SMDU/FUNDURB nº 001/2011). Pleito de aproveitamento dos valores despendidos como contrapartida financeira que se limita à hipótese de modificação do projeto inicial necessidade, porém, de respeito aos limites legais (art. 380, da LM nº 16.050/2014 cc. art. 18, da DM nº 56.089/2015) hipótese sub examine em que a autora se viu obrigada a inaugurar novo procedimento de aquisição de potencial construtivo adicional, tendo em vista as significativas modificações qualitativas do projeto original, ainda que referentes ao mesmo imóvel necessidade de pagamento de nova contrapartida financeira, sem a possibilidade de utilização dos valores já despendidos, que não caracteriza qualquer ilegalidade ou "enriquecimento sem causa" por parte da Municipalidade. Autonomia dos procedimentos e dos direitos eventuais a eles vinculados, desvinculando-os do imóvel específico a que o projeto se refere contrapartida financeira que se vincula a cada projeto construtivo e não ao imóvel em si regime de concessão da outorga onerosa do direito de construir que inibe o particular de perquirir a restituição dos valores despendidos de acordo com sua própria conveniência respeito ao ato jurídico perfeito. Sentença reformada. Reexame necessário e recurso de apelação providos3;

APELAÇÃO Ação de cobrança Município de São Paulo Restituição de valores pagos a título de outorga onerosa de potencial construtivo Procedência do pedido Pretensão de reforma Possibilidade Termo de compromisso firmado entre a Municipalidade e o autor que previa expressamente que os valores pagos a título de outorga onerosa não seriam devolvidos a nenhum título Caso concreto em que o autor desistiu de edificar o empreendimento para o qual adquiriu o potencial construtivo e alienou o imóvel a terceiro Autor que optou por deixar de utilizar o projeto apresentado e, assim, renunciou ao potencial adicional adquirido Liberalidade do particular que não pode se sobrepor ao acordo por ele mesmo firmado com o Município Ato jurídico perfeito Valores, ademais, destinados a Fundo de Desenvolvimento Urbano, por imposição legal Devolução dos valores, quase cinco anos depois dos pagamentos, que implica violação à segurança jurídica Pedido improcedente Recurso

*provido*4 (destaques meus).

Do exposto, verifica-se a imprescindibilidade da análise da legislação local para solução da controvérsia, o que é vedado em sede de recurso especial por analogia ao enunciado da Súmula n. 280 do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual "por ofensa ao direito local não cabe recurso extraordinário".

Nesse sentido, é a jurisprudência desta Corte:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO. ONALT. LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULA 280 DO STF. INCIDÊNCIA.

1. A Corte estadual reconheceu a legalidade da cobrança da ONALT com fundamento na legislação distrital (LC n. 294/2000 e Decreto n. 29.500 do Distrito Federal).

2. Dirimida a questão à luz da legislação local, aplica-se, por analogia, o disposto na Súmula 280 do STF, segundo a qual "por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário".

Precedentes.

3. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AREsp n. 425.201/DF, relator Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, j. 27.2.2018, DJe 5.4.2018).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. REJEIÇÃO DE ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO. PAGAMENTO DA OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO - ONALT. FATO GERADOR DA COBRANÇA. PEDIDO DE ALTERAÇÃO DE USO. RETROATIVIDADE DE LEI. INEXISTÊNCIA. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. SÚMULA 7/STJ. IMPOSSIBILIDADE DE DISCUSSÃO ACERCA DE NORMA LOCAL. SÚMULA 280/STJ.

1. Cuida-se de inconformismo contra decisor do Tribunal de origem que nega provimento à apelação e não reconhece a existência de retroatividade da Lei Complementar 294/2000, nem prescrição da pretensão da cobrança.

2. A controvérsia quanto à legalidade da cobrança de ONALT reclama a análise da legislação local, o que é vedado em Recurso Especial, em conformidade com a Súmula 280/STF: "Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário". (AgRg no REsp 1.106.149/DF, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 12/5/2009, DJe 25/5/2009).

3. Já no que concerne à apontada afronta ao art. 205 do Código Civil, entende-se que também nesse ponto o Recurso Especial não merece prosperar, haja vista que o Tribunal de origem entendeu que não houve prescrição, tampouco retroatividade da lei, lastreado no exame do acervo probatório coligido aos autos. Imiscuir-se na presente aferição encontra óbice no édito 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial."

(AgRg no AREsp 18.417 / DF. Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma.

DJe 17/10/2011) 4. Recurso Especial de que não se conhece.

(REsp n. 1.673.301/DF, relator Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, j. 22.8.2017, DJe 13.9.2017).

Por seu turno, a própria Recorrente reconhece que "inexiste na legislação

federal supramencionada dispositivo expresso versando sobre a situação ora apresentada nos presentes autos” (fl. 1.462e), não havendo, portanto, demonstração da ofensa ao dispositivo no qual fundamenta seu pedido.

Quanto ao enriquecimento sem causa, em suas contrarrazões, o Município registrou o conhecimento da Recorrente sobre a declaração de interesse público no imóvel, quando do pagamento da outorga onerosa (fl. 1.346e):

Não é demais recordar que o recolhimento dos valores a título de outorga onerosa se deu APÓS A DECLARAÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO DO IMÓVEL, com a edição do Decreto Estadual n.º 58.025 de 07 de maio de 2012. Portanto, ao manter a continuidade do processo administrativo nº 2011- 0.199.382-7 e inclusive efetuar o pagamento dos valores correspondentes à outorga após a declaração de interesse público do imóvel, a Recorrente assumiu o risco de efetuar o pagamento dos valores e ter o seu imóvel desapropriado logo após, na medida em que conhecia o risco da iminente desapropriação do bem.

A informação foi ratificada no acórdão proferido em sede de Embargos Declaratórios (fls. 1.292/1.293e):

Naquele feito, foi afirmada a inadmissibilidade da indenização, pois o pagamento da outorga foi ajustado em 8 de setembro de 2013, quando já se sabia que o imóvel seria expropriado em consequência do que o empreendimento, obviamente, não se realizaria, inexistindo consentimento da expropriante.

[...]

O que seja, é razoável concluir que a embargante assumiu o risco de ver frustrada a vênua ao desembolsar os valores necessários, quando já tinha conhecimento da declaração de utilidade pública (destaques meus).

Dessarte, rever o entendimento do Tribunal, com o objetivo de acolher a pretensão recursal, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula 7 desta Corte, assim enunciada: “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial”.

Nesse sentido:

PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA A TODOS FUNDAMENTOS DO DECISUM AGRAVADO. SÚMULA 182/STJ. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO PARCIAL DO FATOR PREVIDENCIÁRIO. ACÓRDÃO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. AGRAVO INTERNO DO PARTICULAR A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Pela leitura das razões recursais constata-se que quando da interposição do Agravo em Recurso Especial a parte agravante não rebateu, como lhe competia, todos os fundamentos da decisão agravada, deixando de impugnar a incidência da Súmula 83/STJ.

2. A parte agravante deve infirmar os fundamentos da decisão

impugnada, autônomos ou não, mostrando-se inadmissível o recurso que não se insurge contra todos eles - Súmula 182 do Superior Tribunal de Justiça.

3. Ainda que assim não fosse, a Lei 8.213/1991 excluiu a incidência do fator previdenciário apenas do cálculo da aposentadoria especial, e não da aposentadoria por tempo de contribuição deferida com base na conversão de períodos de atividade especial em comum, vez que o Segurado já foi beneficiado com a contagem a maior do tempo de contribuição, não podendo ser beneficiado por duas vezes.

4. No que se refere à alegada necessidade de perícia, rever o entendimento do Tribunal de origem, que consignou a suficiência das provas colhidas para a análise da especialidade da atividade, demandaria a revisão do acervo probatório, o que esbarra no óbice contido na Súmula 7 desta Corte.

5. Agravo Interno do Particular a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp n. 1.705.956/RS, relator Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, j. 13.10.2020, DJe 16.10.2020).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. JUIZ QUE AFASTOU AS CONCLUSÕES DO LAUDO PERICIAL. PLEITO DE REALIZAÇÃO DE NOVA PERÍCIA. REVISÃO. NECESSIDADE DE REEXAME DA MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA DOS AUTOS. SÚMULA 7/STJ. JUROS MORATÓRIOS. TERMO INICIAL. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE REFORMATIO IN PEJUS. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. A conclusão do Tribunal de origem, soberano na análise do conjunto fático-probatório dos autos, no sentido da desnecessidade de realização de nova perícia para justificar seu entendimento foi alcançada justamente com base no conjunto fático probatório dos autos. Consignou o Tribunal a quo que a responsabilidade dos réus não adveio de erro de diagnóstico, mas em virtude na negligência no trato com o paciente, ante "a falta de observação mais detida dos sintomas do paciente, por meio de eventual internação ou exames complementares".

2. Portanto, rever tal entendimento, com o objetivo de acolher a pretensão recursal, reconhecendo o desprezo pela prova produzida e a necessidade de realização de nova perícia ou de acatamento das conclusões do perito judicial, ao qual o juiz não está adstrito, demanda inegavelmente o revolvimento do conjunto fático probatório dos autos, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula 7/STJ.

3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça se firmou no sentido de que é possível a alteração do termo inicial dos juros moratórios sem que haja pedido da parte recorrente, pois se trata de matéria de ordem pública. A modificação pelo Tribunal de origem do termo inicial dos juros moratórios fixado na sentença não importa em reformatio in pejus, ainda que tenha sido desfavorável aos recorrentes. 4. Agravo interno não provido.

(AgInt no AgInt no AREsp n. 1.599.824/SP, relator Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, j. 24.8.2020, DJe 2.9.2020).

Por fim, o Recurso Especial não pode ser conhecido com fundamento na alínea c do permissivo constitucional, pois a parte Recorrente deixou de demonstrar, face a situações fático-jurídicas idênticas, a adoção de conclusões discrepantes na

aplicação da *mesma lei federal*, porquanto dos trechos apresentados, é possível concluir que cada Tribunal julgou o caso sob a ótica das respectivas legislações locais (municipal e distrital).

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. DESCONSTITUIÇÃO DE DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 07/STJ. INCIDÊNCIA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO. DECISÕES TRIBUNAIS DE CONTA. MÉRITO. INCURSÃO DO PODER JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - Rever o entendimento do Tribunal de origem, que consignou afastar a decadência e a nulidade das decisões da Corte de Contas, concluindo pela legalidade da autuação e decisões administrativas, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 7/STJ.

III - A aplicação da Súmula 7 desta Corte Superior ao recurso especial prejudica a análise do dissídio jurisprudencial invocado.

Precedentes.

IV - É entendimento pacífico dessa Corte que a parte deve proceder ao cotejo analítico entre os arestos confrontados e transcrever os trechos dos acórdãos que configurem o dissídio jurisprudencial, sendo insuficiente, para tanto, a mera transcrição de ementas.

V - Impossível a incursão no mérito das decisões dos Tribunais de Contas, por se tratar de processo e decisão de natureza administrativa (mérito administrativo), cabendo ao Poder Judiciário a análise apenas dos aspectos formais e eventual ilegalidade manifesta, em homenagem ao princípio da legalidade.

VI - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

VII - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VIII - Agravo Interno improvido.

(AglInt no REsp n. 2.082.599/DF, relatora Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, j. 11.12.2023, DJe 14.12.2023.)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. NÃO VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC/2015. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. INCIDÊNCIA DO ART. 489 DO CPC/2015. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS N. 283 E 284/STF. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS N. 73 211/STJ. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS N. 282 E 356/STF.

SIMILITUDE FÁTICA E JURÍDICA. COTEJO ANALÍTICO DO DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL INVOCADO.

[...]

VII - O dissídio jurisprudencial viabilizador do recurso especial pela alínea c do permissivo constitucional não foi demonstrado nos moldes legais, pois, além da ausência do cotejo analítico e de não ter apontado qual dispositivo legal recebeu tratamento diverso na jurisprudência pátria, não ficou evidenciada a similitude fática e jurídica entre os casos colacionados que teriam recebido interpretação divergente pela jurisprudência pátria. Ressalte-se ainda que a incidência do Enunciado n. 7, quanto à interposição pela alínea a, impede o conhecimento da divergência jurisprudencial, diante da patente impossibilidade de similitude fática entre acórdãos. Nesse sentido: AgInt no AREsp n. 1.044.194/SP, relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 19/10/2017, DJe 27/10/2017.

VIII - Para a caracterização da divergência, nos termos do art. 1.029, § 1º, do CPC/2015 e do art. 255, §§ 1º e 2º, do RISTJ, exige-se, além da transcrição de acórdãos tidos por discordantes, a indicação de dispositivo legal supostamente violado, a realização do cotejo analítico do dissídio jurisprudencial invocado, com a necessária demonstração de similitude fática entre o aresto impugnado e os acórdãos paradigmas, assim como a presença de soluções jurídicas diversas para a situação, sendo insuficiente, para tanto, a simples transcrição de ementas, como no caso. Nesse sentido: AgInt no AREsp n. 1.235.867/SP, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 17/5/2018, DJe 24/5/2018; AgInt no AREsp n. 1.109.608/SP, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 13/3/2018, DJe 19/3/2018; REsp n. 1.717.512/AL, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/4/2018, DJe 23/5/2018.

IX - Entretanto, o entendimento do Tribunal de origem, quanto à preclusão, está em confronto com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, porquanto considerou preclusa matéria de ordem pública, a saber, o adequado uso do direito público e sua eficiente destinação, matéria implícita nas petições do ente municipal ora recorrente. Nesse aspecto, o Superior Tribunal de Justiça entende que não há preclusão processual, quando se trata de discutir a indisponibilidade do interesse público, em casos que se discute a destinação do direito público para pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas. Ou seja, pretende-se a correta destinação da verba pública a quem de direito e que faz jus. Isso é o que prescreve: "É assente na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça a orientação de que, em se tratando de direitos indisponíveis, como é o caso dos autos, não há falar em preclusão pro judicato, já que "existem situações ou vícios processuais imunes à preclusão, em que o direito dos litigantes cede pelo interesse público a ser preservado [...]. São as denominadas questões de ordem pública passíveis de ser apreciadas, inclusive, de ofício pela autoridade judicial" (EDcl no REsp n. 1.467.926/PR, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 3/11/2015, DJe 16/11/2015)". Eis a ementa do acórdão: EDcl no REsp n. 1.467.926/PR, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 3/11/2015, DJe 16/11/2015; AgInt no REsp n. 1.391.284/MT, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 2/2/2021, DJe de 9/2/2021.

X - Correta a decisão que deu parcial provimento ao recurso especial, a fim de determinar o retorno dos autos à instância de origem, para, superado o óbice da preclusão, enfrentar os demais temas levados a juízo pelas partes e outros que entenda de direito, respeitadas as regras da

"não-surpresa" e demais normas do CPC.

XI - Agravo interno improvido.

(AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.308.210/RN, relator Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, j. 18.12.2023, DJe 20.12.2023)

Importante destacar a orientação desta Corte consoante a qual o mero inconformismo com a decisão agravada não enseja a imposição da multa prevista no art. 1.021, §4º, do Código de Processo Civil, não se tratando de simples decorrência lógica do não provimento do recurso em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso.

Nessa linha:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. ACÓRDÃO EMBARGADO. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. ACÓRDÃOS PARADIGMAS. JUÍZO DE MÉRITO. INADMISSIBILIDADE DOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. NEGADO SEGUIMENTO AOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. MULTA E HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS RECURSAIS. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Trata-se de Agravo Regimental ou interno, interposto em 05/05/2016, contra decisão publicada em 13/04/2016.

II. De acordo com o art. 546, I, do CPC/73, os Embargos de Divergência somente são admissíveis quando os acórdãos cotejados forem proferidos no mesmo grau de cognição, ou seja, ambos no juízo de admissibilidade ou no juízo de mérito, o que não ocorre, no caso. Incidência da Súmula 315/STJ.

III. Nos termos da jurisprudência desta Corte, "se o acórdão embargado decidiu com base na Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça, falta aos embargos de divergência o pressuposto básico para a sua admissibilidade, é dizer, discrepância entre julgados a respeito da mesma questão jurídica. Se o acórdão embargado andou mal, qualificando como questão de fato uma questão de direito, o equívoco só poderia ser corrigido no âmbito de embargos de declaração pelo próprio órgão que julgou o recurso especial" (STJ, AgRg nos EREsp 1.439.639/RS, Rel. Ministro OLINDO MENEZES (Desembargador Convocado do TRF/1ª Região), PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 01/12/2015). Em igual sentido: STJ, AgRg nos EAREsp 556.927/RS, Rel. Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 18/11/2015; STJ, AgRg nos EREsp 1.430.103/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 15/12/2015; ERESP 737.331/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 09/11/2015.

IV. O mero inconformismo com a decisão agravada não enseja a necessária imposição da multa, prevista no § 4º do art. 1.021 do CPC/2015, quando não configurada a manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso, por decisão unânime do colegiado.

V. Agravo Regimental improvido.

(AgInt nos EREsp 1.311.383/RS, Rel. Ministra ASSUSETTE MAGALHÃES, PRIMEIRA SEÇÃO, j. 14.9.2016, DJe 27.9.2016, destaque meu).

AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO CONHECIDO APENAS NO CAPÍTULO IMPUGNADO DA DECISÃO AGRAVADA. ART. 1.021, § 1º, DO CPC/2015. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA

APRECIADOS À LUZ DO CPC/73. ACÓRDÃO EMBARGADO QUE NÃO CONHECEU DO RECURSO ESPECIAL. APLICAÇÃO DA SÚMULA 7/STJ. PARADIGMAS QUE EXAMINARAM O MÉRITO DA DEMANDA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. REQUERIMENTO DA PARTE AGRAVADA DE APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO § 4º DO ART. 1.021 DO CPC/2015. AGRAVO INTERNO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, IMPROVIDO.

1. Nos termos do art. 1.021, § 1º, do CPC/2015, merece ser conhecido o agravo interno tão somente em relação aos capítulos impugnados da decisão agravada.

2. Não fica caracterizada a divergência jurisprudencial entre acórdão que aplica regra técnica de conhecimento e outro que decide o mérito da controvérsia.

3. A aplicação da multa prevista no § 4º do art. 1.021 do CPC/2015 não é automática, não se tratando de mera decorrência lógica do não provimento do agravo interno em votação unânime. A condenação do agravante ao pagamento da aludida multa, a ser analisada em cada caso concreto, em decisão fundamentada, pressupõe que o agravo interno mostre-se manifestamente inadmissível ou que sua improcedência seja de tal forma evidente que a simples interposição do recurso possa ser tida, de plano, como abusiva ou protelatória, o que, contudo, não ocorreu na hipótese examinada.

4. Agravo interno parcialmente conhecido e, nessa extensão, improvido.

(AgInt nos EREsp 1.120.356/RS, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, SEGUNDA SEÇÃO, j. 24.8.2016, DJe 29.8.2016, destaque meu).

No caso, apesar do improvimento do Agravo Interno, não configurada a manifesta inadmissibilidade, razão pela qual deixo de impor a apontada multa.

Posto isso, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2023/0104107-4 PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.075.562 / SP AgInt no

Números Origem: 10310823820218260053 1031082382021826005350000
1031082382021826005350001 20220000556676 20220000614296
20220000659983

PAUTA: 17/09/2024

JULGADO: 17/09/2024

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **RONALDO MEIRA DE VASCONCELLOS ALBO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : BONNEVILLE INCORPORADORA LTDA
ADVOGADOS : PAULO SIGAUD CARDOZO - SP103956
BRUNO CANHEDO SIGAUD - SP401583
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : FERNANDA VASCONCELOS FONTES PICCINA - SP223721

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Ordem
Urbanística - Posturas Municipais

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : BONNEVILLE INCORPORADORA LTDA
ADVOGADOS : PAULO SIGAUD CARDOZO - SP103956
BRUNO CANHEDO SIGAUD - SP401583
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
ADVOGADO : FERNANDA VASCONCELOS FONTES PICCINA - SP223721

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Após o voto da Sra. Ministra Relatora negando provimento ao agravo interno, pediu vista antecipada o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues. Aguardam os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2075562 - SP (2023/0104107-4)

RELATORA : **MINISTRA REGINA HELENA COSTA**
AGRAVANTE : BONNEVILLE INCORPORADORA LTDA
ADVOGADOS : PAULO SIGAUD CARDOZO - SP103956
BRUNO CANHEDO SIGAUD - SP401583
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
ADVOGADO : FERNANDA VASCONCELOS FONTES PICCINA - SP223721

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Trata-se de agravo interno interposto contra a decisão da Ministra Regina Helena que não conheceu do recurso especial de BONNEVILLE INCORPORADORA LTDA. com estes fundamentos:

"[...] verifica-se a imprescindibilidade da análise da legislação local para solução da controvérsia, o que é vedado em sede de recurso especial por analogia ao enunciado da Súmula n. 280 do Supremo Tribunal Federal [...]" (fl. 1.439); e

"[...] em consonância com o entendimento desta Corte, nos casos em que a arguição de ofensa ao dispositivo de lei federal é genérica, sem demonstração efetiva da contrariedade, aplica-se ao recurso especial, por analogia, a orientação contida na Súmula 284 do Colendo Supremo Tribunal Federal [...]" (fl. 1.440).

A parte agravante afirma que o acórdão recorrido aplicou a legislação federal (Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade – e Lei 10.406/2002 – Código Civil) para julgar o presente caso e que a sua argumentação não foi genérica, motivo pelo qual defende que não há a necessidade de reexame de direito local e que não incide o óbice da Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal (STF).

Pedi vista dos autos por entender que a discussão é peculiar e merece uma análise mais detalhada sobre os termos do acórdão recorrido, o recurso especial e o tema em debate.

O cerne da presente controvérsia reside em saber se há direito à restituição de valores pagos ao município a título de outorga onerosa de potencial construtivo adicional quando o projeto planejado e autorizado não foi concretizado em razão de

inesperada desapropriação realizada pelo estado.

No acórdão recorrido, o TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO concluiu pela inviabilidade da restituição por compreender que a desapropriação havia sido acompanhada da justa indenização e a discussão sobre os prejuízos decorrentes da frustração do empreendimento deveria ser feita no processo expropriatório, além de considerar que a parte adversa, o MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, não tinha sido o responsável pelo prejuízo causado.

Observo os seguintes trechos das razões de decidir do acórdão recorrido:

Segundo a legislação nacional, a destinação dos recursos provenientes da outorga onerosa não está diretamente relacionada à compensação de prejuízos à vizinhança, prestando-se às finalidades previstas no art. 31 da Lei nº 10.257/2001, que são elencadas nos incisos do art. 26:

[...]

Não convence, portanto, a tese de desaparecimento da causa para o recolhimento da contrapartida da outorga onerosa com o afastamento do ônus imposto sobre a infraestrutura urbana, por não estar subordinado a impacto divisível, resultante do adicional construído.

É certo que o caso apresenta particularidade não abordada nos precedentes acima citados, pois a apelante não deu causa à inviabilização do empreendimento que pretendia executar; revés este que, segundo suas alegações, teria decorrido exclusivamente da intervenção do Estado sobre sua propriedade.

Entretanto, a desapropriação tem como pressuposto a justa e prévia indenização em dinheiro, fixada sob o rito apropriado, tal como ocorreu no Processo nº 028701-04.2014.8.26.0053 (f. 70 e seguintes), considerando o valor de lotes situados na mesma região, com observância ao respectivo potencial de aproveitamento.

Na dicção do art. 886 do Código Civil, não caberá a restituição por enriquecimento, se a lei conferir ao lesado outros meios para se ressarcir do prejuízo sofrido, pois o foro adequado para discussão dos prejuízos resultantes da frustração do empreendimento era o da desapropriação.

É descabida, pois, a pretensão à repetição dos valores pagos a título de enriquecimento sem causa daquele que não deu causa ao fato.

Da leitura, parece-me claro que o presente caso foi solucionado na origem com base nos entendimentos relacionados ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e ao Código Civil (Lei 10.406/2002).

A aplicação do óbice da Súmula 280/STF reserva-se às hipóteses em que, para reformar a conclusão do Tribunal de origem acerca das questões decididas, faz-se necessária a análise da legislação local, o que não é cabível em recurso especial. Vejamos:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (PROMONTÓRIO). APELAÇÃO DO PARQUET. INTEMPESTIVIDADE NÃO RECONHECIDA. DEMOLIÇÃO DO IMÓVEL. SÚMULA 7 DO STJ E 280 DO STF. APLICAÇÃO.

[...]

4. À luz da prova pericial produzida e com estribo na legislação estadual e municipal, o Tribunal a quo se convenceu de que o imóvel dos agravantes foi erguido em área de proteção ambiental (acidente costeiro da paisagem litorânea catarinense denominado "promontório" ou "costão"), de modo que **dissentir de tal conclusão demandaria, além da análise de lei local, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, a teor dos óbices previstos nas Súmulas 7 do STJ e 280 do STF.**

5. Agravo interno desprovido. Embargos de declaração opostos prejudicados.

(AgInt nos EDcl no REsp n. 1.481.889/PR, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 18/5/2017, DJe de 26/6/2017, sem destaque no original.)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. TARIFA DE ÁGUA E ESGOTO. COBRANÇA. LEGISLAÇÃO LOCAL. APLICAÇÃO. SÚMULA 280 DO STF. INCIDÊNCIA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. NECESSIDADE. SÚMULA 7 DO STJ.

[...]

2. A Corte estadual, **ao reconhecer a licitude da forma de cobrança da tarifa de água e esgoto, amparou-se nos Decretos estaduais n. 21.123/1983 e 41.446/1996, de modo que, dirimida a questão à luz da legislação local, aplica-se, por analogia, o disposto na Súmula 280 do STF**, segundo a qual "por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário". Precedentes.

3. Inviável no âmbito do recurso especial dissentir da conclusão alvitrada na origem acerca da desnecessidade de dilação probatória, em face do óbice contido na Súmula 7 deste Tribunal.

4. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AREsp n. 237.594/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 23/6/2016, DJe de 18/8/2016, sem destaque no original.)

Já a Súmula 284/STF destina-se às situações de deficiência na fundamentação recursal, especialmente quando as razões do recurso encontram-se dissociadas do que foi decidido ou são genéricas em relação à fundamentação da decisão recorrida.

Este é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL. EXTINÇÃO. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS. BASE DE CÁLCULO. CARÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO NÃO CONFIGURADA. PRECLUSÃO AFASTADA. RAZÕES DISSÓCIADAS. SÚMULA 284/STF. PROVIMENTO NEGADO.

[...]

4. Inafastável o óbice da Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal (STF) no caso concreto, pois, além das razões do recurso especial se apresentarem dissociadas da fundamentação adotada no acórdão recorrido, os dispositivos suscitados não possuem comando normativo apto a sustentar a tese defensiva da parte ora agravante.

5. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp n. 2.199.601/RJ, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 17/6/2024, DJe de 26/6/2024.)

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CPC/2015. APLICABILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART.

1.022 DO CPC/2015. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 284/STF. AFRMM. NÃO COMPROVAÇÃO DA OCORRÊNCIA DO FATO GERADOR DO TRIBUTO. AUSÊNCIA DE COMBATE A FUNDAMENTOS AUTÔNOMOS DO ACÓRDÃO. RAZÕES RECURSAIS DISSOCIADAS. APLICAÇÃO DAS SÚMULAS N. 283 E 284/STF. ACÓRDÃO RECORRIDO ASSENTADO EM FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. MULTA PREVISTA NO ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

[...]

II - A jurisprudência desta Corte considera que quando a arguição de ofensa ao dispositivo de lei federal é genérica, sem demonstração efetiva da contrariedade, aplica-se, por analogia, o entendimento da Súmula n. 284, do Supremo Tribunal Federal.

[...]

IV - É deficiente o recurso quando a parte recorrente deixa de impugnar fundamento suficiente para manter o julgado impugnado, apresentando razões recursais dissociadas dos fundamentos utilizados pela Corte de origem. Incidência, por analogia, das Súmulas n. 283 e 284/STF.

[...]

VII - Agravo Interno improvido.

(AglInt no REsp n. 2.126.362/RS, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 2/9/2024, DJe de 5/9/2024.)

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. PRESCRIÇÃO. OMISSÃO. NÃO OCORRÊNCIA. MATÉRIA ALHEIA AOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. OBSCURIDADE. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA N. 284 DO STF. CARÁTER PROTELATÓRIO. RECONHECIMENTO. EMBARGOS DECLARATÓRIOS REJEITADOS COM APLICAÇÃO DE MULTA.

[...]

3. Incide o óbice da Súmula n. 284 do STF, por analogia, na hipótese em que as razões do recurso encontram-se dissociadas dos fundamentos do julgado embargado.

[...]

5. Embargos de declaração rejeitados com aplicação de multa.

(EDcl no AgInt nos EREsp n. 1.946.950/PA, relator Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, julgado em 21/8/2024, DJe de 26/8/2024.)

A meu ver, a situação em espécie não se amolda às hipóteses de incidência das Súmulas 280 e 284 do STF, pois o Tribunal de origem julgou o presente caso à luz da legislação federal e o recurso especial fundamentou a pretensão em afronta a dispositivos de lei federal que guardam pertinência com a matéria debatida nos autos.

No mérito, assiste razão à parte agravante.

A outorga onerosa de potencial construtivo adicional é um instituto previsto nos arts. 28 a 31 da Lei 10.257/2011, que permite ao proprietário de imóvel construir além do potencial construtivo básico até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo, mediante o pagamento de uma contrapartida financeira ao município.

Trata-se de uma compensação financeira paga pelo proprietário como

contrapartida pelo direito de construir acima do potencial construtivo permitido, com o objetivo de equilibrar os impactos urbanos decorrentes do adensamento adicional e do uso individualizado de um bem difuso.

Segundo a doutrina:

"A lógica da natureza jurídica da contraprestação decorre, fundamentalmente, do reconhecimento de que a propriedade possui uma função social, capaz de instruir e conformar a noção de usuário pagador. A função social da propriedade funcionaliza o exercício do direito de propriedade a interesses extraproprietários, entendendo-se que os custos devem integrar previamente a própria concepção do direito subjetivo. A linha de pensamento aqui levada adiante segue a mesma lógica que orienta o princípio da compensação ambiental e do usuário pagador. Quando o particular solicita e compra um potencial adicional construtivo acima do coeficiente básico, está fruindo de um direito difuso e desfazendo o equilíbrio entre área pública e privada, e sobrecarregando o Estado". (SOUSA, Luciane Martins Carneiro de. Natureza jurídica da outorga onerosa do direito de construir e de sua contraprestação como compensação urbanística. Revista de Direito da Cidade, vol. 8, nº 1, p. 217.)

O art. 884 do Código Civil estabelece que aquele que se enriquecer à custa de outrem, sem uma causa juridicamente válida, fica obrigado a restituir os valores indevidamente auferidos. Já o art. 885 do Código Civil mantém o dever de restituição quando o motivo tenha deixado de existir ou não justifique o enriquecimento.

Conforme relato da sentença, a parte ora agravante (fl. 1.170):

Narra que, no intuito de construir em terreno situado nesta Capital, à Avenida João Paulo I, n.º 114 e n.º 164, e objetivando a expedição de Alvará de Execução de Edificação Nova, firmou com o réu, em 06/09/2013, Termo de Compromisso de Pagamento de Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional, no valor de R\$ 401.517,64 (quatrocentos e um mil quinhentos e dezessete reais e sessenta e quatro centavos). Ocorre que, antes da execução do empreendimento, com fundamento no Decreto Estadual n.º 58.025/2012, a Concessionária Move São Paulo S. A. ajuizou, em seu desfavor, ação com vistas à desapropriação do referido terreno, ocasião em suspenso o alvará de execução. Aduz que o processo expropriatório transitou em julgado na data de 29/04/2021, momento em que o imóvel fora efetivamente desapropriado pelo poder público, fazendo nascer seu direito à restituição dos valores pagos a título de outorga onerosa, tendo em vista que não executou o projeto em razão de fato alheio à sua vontade, sob pena de enriquecimento ilícito por parte da Municipalidade de São Paulo.

Aqui chamo a atenção para um ponto essencial, qual seja, após o pagamento da outorga onerosa e antes do início da construção, a parte agravante se deparou com a desapropriação do local onde seria materializado o projeto construtivo.

O presente caso não configura desistência do particular de dar sequência ao processo administrativo de licenciamento ou à execução da obra em si, mas sim da ocorrência de uma real e originária forma de intervenção do estado na propriedade,

destituindo-o por completo da qualidade de proprietário do bem.

Por óbvio, compreendo que não se pode deixar ao crivo exclusivo do particular o juízo de conveniência e oportunidade sobre a execução da obra, pois, se assim se entender e tornar devida a restituição de valores em qualquer caso de mera desistência, há nítido risco à própria segurança jurídica na gestão de recursos públicos.

No entanto, o problema que estamos enfrentando neste caso é diferente, porque, não obstante o pagamento da outorga onerosa e a desapropriação terem ocorrido em prol de entes políticos distintos, é fato que o poder público de um modo geral foi o único fator determinante para que o particular se visse enquadrado nessa situação.

Daí o entendimento segundo o qual *"a aplicação do princípio da proteção da confiança, portanto, pressupõe a adoção de atos contraditórios pelo Estado que frustrem legítimas expectativas nutridas por indivíduos de boa-fé"* (STF, ARE 861.595, relator Ministro Luís Roberto Barroso, DJe de 22/5/2018).

No STJ esse entendimento também possui abrigo, vejamos:

ADMINISTRATIVO. CNH. SUSPENSÃO. TRANSCURSO DO PRAZO. ATRASO NA EXCLUSÃO DO SISTEMA. INÉRCIA DO DETRAN/ES. OMISSÃO ILÍCITA. DANO MORAL. EXISTÊNCIA. VALOR. FIXAÇÃO.

[...]

3. Em sua perspectiva subjetiva, em última análise, o princípio da confiança legítima destina-se precipuamente a proteger expectativas legitimamente criadas em indivíduos por atos estatais (STF, ARE 861595).

[...]

8. Agravo conhecido e recurso especial provido.

(AREsp n. 1.804.277/ES, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 3/10/2023, DJe de 24/10/2023.)

Se por um lado, não foi o Município que causou a desapropriação, por outro lado não foi o Estado o sujeito ativo da relação jurídica que ocasionou o pagamento da outorga onerosa de potencial construtivo adicional.

Como visto, não restaram alternativas à parte agravante senão ajuizar a ação de restituição que ora analisamos em recurso especial.

A fundamentação do acórdão recorrido de que *"o foro adequado para discussão dos prejuízos resultantes da frustração do empreendimento era o da desapropriação"* (fl. 1.271) não se sustenta à luz do art. 20 do Decreto-Lei 3.365/1941.

Nos processos de desapropriação, a defesa da parte ré expropriada limita-se

às questões processuais e ao valor da indenização, remetendo outros questionamentos à via de uma ação direta, ou seja, uma ação judicial autônoma proposta em separado.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. UTILIDADE PÚBLICA. DESVIO DE FINALIDADE E INTERESSE DE AGIR. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. INDENIZAÇÃO. CRITÉRIO DE CÁLCULO. ANÁLISE. VEDAÇÃO.

1. A ação de desapropriação possui objeto limitado, cingindo-se ao exame de eventuais vícios processuais e ao preço do imóvel, não cabendo ao Poder Judiciário imiscuir-se em questionamentos sobre a existência de utilidade pública ou de nulidade do decreto.

[...]

5. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AREsp n. 2.168.588/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 12/6/2023, DJe de 16/6/2023.)

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. EXTENSÃO. ÁREA CONTÍGUA. IMPOSSIBILIDADE. ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA. PARÂMETRO. ÚLTIMO LAUDO JUDICIAL. JUROS COMPENSATÓRIOS. CABIMENTO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. MAJORAÇÃO.

1. O art. 20 do Decreto n. 3.365/1941 reserva às ações próprias as discussões que vão além das alegações sobre vícios processuais e impugnação quanto à avaliação do imóvel expropriado.

2. Há violação aos limites das matérias que podem ser discutidas em desapropriação direta quando se admite o debate - e até mesmo indenização - de área diferente da verdadeiramente expropriada, ainda que vizinha.

[...]

8. Recursos especiais conhecidos em parte e, nessa extensão, parcialmente providos.

(REsp n. 1.577.047/MG, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 10/5/2022, DJe de 25/5/2022.)

Na decisão agravada, consta o argumento da municipalidade no sentido que *"o recolhimento dos valores a título de outorga onerosa se deu APÓS A DECLARAÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO DO IMÓVEL, com a edição do Decreto Estadual n.º 58.025 de 07 de maio de 2012"* (fl. 1.440).

Contudo, esse fato não autoriza o recebimento do valor pago a título de outorga onerosa de potencial construtivo adicional sem a correspondente contraprestação inerente a esse tipo de relação jurídica, pois é de sabença geral que, em muitos casos, mesmo com a declaração de interesse público do imóvel, as desapropriações não se materializam e, na linha da jurisprudência desta Corte Superior, *"a existência de decreto expropriatório é insuficiente para estabelecer a expropriação"* (AgInt no AREsp 2.319.959/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 19/8/2024, DJe de 22/8/2024).

Portanto, a ação de restituição é o meio adequado para discutir a devolução

do montante dispendido pela parte agravante, que, de boa-fé, no intuito de expandir sua atividade empresarial, efetivou o pagamento da outorga onerosa de potencial construtivo adicional, mas seus intentos foram inviabilizados diante da desapropriação do imóvel pelo estado.

Considero violados os arts. 884 e 885 do Código Civil pelo acórdão recorrido, especialmente diante da ausência de ato de vontade da parte agravante para a ocorrência da desapropriação, em deferência aos princípios da boa-fé e da proteção à confiança legítima.

Ante o exposto, dou provimento ao agravo interno para prover o recurso especial, julgando procedentes os pedidos iniciais.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2023/0104107-4 PROCESSO ELETRÔNICO AgInt no REsp 2.075.562 / SP

Números Origem: 10310823820218260053 1031082382021826005350000
1031082382021826005350001 20220000556676 20220000614296
20220000659983

PAUTA: 26/11/2024

JULGADO: 26/11/2024

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **RONALDO MEIRA DE VASCONCELLOS ALBO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : BONNEVILLE INCORPORADORA LTDA
ADVOGADOS : PAULO SIGAUD CARDOZO - SP103956
BRUNO CANHEDO SIGAUD - SP401583
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : FERNANDA VASCONCELOS FONTES PICCINA - SP223721

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Ordem Urbanística - Posturas Municipais

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : BONNEVILLE INCORPORADORA LTDA
ADVOGADOS : PAULO SIGAUD CARDOZO - SP103956
BRUNO CANHEDO SIGAUD - SP401583
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
ADVOGADO : FERNANDA VASCONCELOS FONTES PICCINA - SP223721

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo o julgamento, a Primeira Turma, por maioria, vencido o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues (voto-vista), negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina votaram com a Sra. Ministra Relatora.