



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1652517 - SC (2017/0025625-0)

RELATOR : MINISTRO AFRÂNIO VILELA
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : ASSOCIAÇÃO DAS IRMÃS FRANCISCANAS DE SÃO JOSÉ
ADVOGADO : LUCIANO DE LIMA - SC010751

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. TERRENO DE MARINHA. PERMUTA NO LOCAL. LAUDÊMIO. INCIDÊNCIA SOBRE A TRANSFERÊNCIA DOS IMÓVEIS CONSTRUÍDOS EM TROCA DO DOMÍNIO ÚTIL DO TERRENO CEDIDO PELO EX-TITULAR. RESERVA PARCIAL DE TITULARIDADE SOBRE O TERRENO. INEXISTÊNCIA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. A "permuta no local" não desnatura os dois negócios jurídicos distintos entabulados. Conforme o regramento de direito civil, nessa situação, o proprietário do terreno transfere o imóvel à construtora, que depois conclui a permuta ao transferir as novas edificações ao ex-proprietário. No âmbito privado, as fases distintas da permuta ensejam as respectivas tributações, como ITBI, e configuram relação consumerista.

2. No direito público, considerado o regime de terrenos de marinha, há também duas transferências distintas. Primeiro, o titular do domínio útil sobre o terreno o transfere à construtora. Depois, a construtora, já titular do domínio útil sobre o terreno e, agora, também sobre as benfeitorias nele edificadas, as transfere ao anterior titular do domínio útil sobre o terreno de marinha. Incide o respectivo laudêmio sobre cada negócio.

3. A transferência parcial do domínio útil sobre terreno de marinha, mediante a alegada reserva de titularidade pela autora, só seria possível mediante desmembramento e novo aforamento do imóvel, que inexistiu. Eventual negócio entre os particulares acerca de parcela do domínio útil é inoponível à União.

4. Recurso especial provido, para julgar improcedente o pedido de devolução dos valores pagos a título de laudêmio.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Turma, por unanimidade, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 11 de junho de 2025.

MINISTRO AFRÂNIO VILELA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1652517 - SC (2017/0025625-0)

RELATOR : MINISTRO AFRÂNIO VILELA
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : ASSOCIAÇÃO DAS IRMÃS FRANCISCANAS DE SÃO JOSÉ
ADVOGADO : LUCIANO DE LIMA - SC010751

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. TERRENO DE MARINHA. PERMUTA NO LOCAL. LAUDÊMIO. INCIDÊNCIA SOBRE A TRANSFERÊNCIA DOS IMÓVEIS CONSTRUÍDOS EM TROCA DO DOMÍNIO ÚTIL DO TERRENO CEDIDO PELO EX-TITULAR. RESERVA PARCIAL DE TITULARIDADE SOBRE O TERRENO. INEXISTÊNCIA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. A "permuta no local" não desnatura os dois negócios jurídicos distintos entabulados. Conforme o regramento de direito civil, nessa situação, o proprietário do terreno transfere o imóvel à construtora, que depois conclui a permuta ao transferir as novas edificações ao ex-proprietário. No âmbito privado, as fases distintas da permuta ensejam as respectivas tributações, como ITBI, e configuram relação consumerista.

2. No direito público, considerado o regime de terrenos de marinha, há também duas transferências distintas. Primeiro, o titular do domínio útil sobre o terreno o transfere à construtora. Depois, a construtora, já titular do domínio útil sobre o terreno e, agora, também sobre as benfeitorias nele edificadas, as transfere ao anterior titular do domínio útil sobre o terreno de marinha. Incide o respectivo laudêmio sobre cada negócio.

3. A transferência parcial do domínio útil sobre terreno de marinha, mediante a alegada reserva de titularidade pela autora, só seria possível mediante desmembramento e novo aforamento do imóvel, que inexistiu. Eventual negócio entre os particulares acerca de parcela do domínio útil é inoponível à União.

4. Recurso especial provido, para julgar improcedente o pedido de devolução dos valores pagos a título de laudêmio.

RELATÓRIO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA: Em análise, recurso especial interposto pela UNIÃO contra acórdão do TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO, assim ementado:

ADMINISTRATIVO APELAÇÃO LAUDÊMIO FATO GERADOR
COBRANÇA DE LAUDÊMIO SOBRE A TRANSFERÊNCIA ONEROSA
DE TERRENO DE MARINHA OCUPADO IMPOSSIBILIDADE APELO
DESPROVIDO

Os embargos de declaração foram rejeitados.

Nas razões recursais, a parte recorrente sustenta, em síntese: i) nulidade por vício de fundamentação quanto à possibilidade de cobrança de laudêmio em caso de transferência onerosa de direitos de ocupação em terrenos de marinha (arts. 489 e 1.022 do CPC/2015); e ii) incidência de laudêmio sobre a transferência onerosa de benfeitorias construídas sobre terreno de marinha da incorporadora ao proprietário, independentemente do pagamento anterior pela transferência do domínio útil do terreno do proprietário à incorporadora (arts. 533, 1.248 e 1.255 do CC/2002 e 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1997).

Contrarrazões apresentadas.

É o relatório.

VOTO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA (Relator): Na origem, a recorrida ajuizou ação ordinária contra a União, buscando a devolução de valores pagos a título de laudêmio sobre a transferência de unidades imobiliárias e sobre a terra nua em permuta com construtora, alegando que o domínio útil das unidades nunca foi transferido.

A sentença reconheceu que a autora reservou para si parcela do domínio útil desde o início do negócio, julgando procedente o pedido para condenar a União a devolver os valores pagos indevidamente. O Tribunal negou provimento à apelação e à remessa oficial, afirmando inexistir transferência do domínio útil das unidades, não estando justificada a incidência do laudêmio.

No recurso especial, está em questão a cobrança do laudêmio pela transferência onerosa de imóveis edificadas sobre terreno de marinha, em caso de "permuta no local". Nessa espécie de negócio, a incorporadora recebe o terreno em troca dos imóveis futuramente construídos.

Nesse passo, não verifico o vício de fundamentação alegado. O acórdão registra de forma clara e coerente suas conclusões sobre o caso, entendendo pela não

incidência do laudêmio por nunca ter havido a transferência da propriedade dos imóveis construídos por força da permuta.

Para a origem, a incidência não estaria justificada porque a parte recorrida reservou para si, desde o início, a parcela de 22,43% da fração ideal do terreno, por ocasião da primeira etapa da permuta. Essa parcela seria equivalente aos imóveis construídos que, portanto, jamais teriam saído da titularidade do cedente do domínio útil.

Sem razão, contudo.

Para esta Corte, no âmbito privado, essa entrega dos imóveis construídos é uma relação autônoma, pela qual o ex-proprietário do terreno paga, com ele, pelos novos imóveis que recebe.

Isto é: a permuta não desnatura o negócio consumerista de compra do imóvel construído (REsp n. 686.198/RJ, relator Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, relatora para acórdão Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 23/10/2007, DJ de 1/2/2008, p. 1), nem a relação tributária imobiliária das duas etapas da troca (REsp n. 722.752/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/3/2009, DJe de 11/11/2009). Destaco:

DIREITO DO CONSUMIDOR. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. NÃO INCIDÊNCIA DA SÚMULA 182/STJ. RECONSIDERAÇÃO DA DECISÃO. INCORPORAÇÃO. PERMUTA NO LOCAL. PROPRIETÁRIO DO TERRENO. RELAÇÃO DE CONSUMO. INCIDÊNCIA DO CDC. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM. AGRAVO INTERNO PROVIDO. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO.

1. Conforme entendimento desta Corte, "(...) A figura do proprietário do terreno se equipara à do consumidor, nos termos do art. 2º do CDC, tendo o incorporador como fornecedor. **O dono do imóvel só difere dos demais adquirentes porque paga sua unidade autônoma com o próprio terreno no qual foi erguido o empreendimento**, mas tal circunstância não tem o condão de desvirtuar a relação de consumo" (REsp 686.198/RJ, Relatora para acórdão Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 23/10/2007, DJ de 1º/2/2008) [...] (AgInt no AREsp n. 2.358.327/GO, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 27/11/2023, DJe de 1/12/2023).

Não há nem mesmo possibilidade de confusão entre o domínio útil do terreno e dos imóveis construídos, como parece ter concluído a origem. Pela natureza do negócio entabulado, o que se pode compreender é que as construções transferidas

ao ex-titular do domínio útil sobre o terreno equivaleriam, financeiramente, a aproximados 78% do valor do domínio útil do terreno todo, razão pela qual a parte recorrida reservou a titularidade da parcela remanescente. Essa questão, porém, diz respeito unicamente aos particulares e ao valor do negócio entre eles.

Fossem relações privadas, haveria regular cobrança de ITBI (ou tributos sobre a renda, conforme o caso) sobre ambas as etapas da troca, tanto na transferência do terreno à construtora quanto na entrega dos imóveis construídos ao ex-proprietário do terreno (MELO, João Paulo. O ITBI nos contratos de permuta imobiliária. **ConJur**, 25 nov. 2021. Disponível em: www.conjur.com.br/2021-nov-25/joao-paulo-melo-itbi-contratos-permuta-imobiliaria/).

Em analogia, sendo aqui abordada relação de direito administrativo, há incidência do laudêmio pela transferência dos imóveis edificadas, que não se confundem, de qualquer maneira, com o terreno anteriormente existente.

Em suma, divirjo da compreensão da origem de que os imóveis sempre pertenceram à recorrida, porque jamais existiram antes da transferência do domínio sobre o terreno à construtora. Esta, concluída a obra, aperfeiçoa a permuta pela transferência do novo imóvel ao ex-titular do domínio útil do terreno. É dizer, em outros termos, que a permuta no local não se confunde com contrato de empreitada, realizada esta pela construtora, em troca do domínio útil do terreno.

Assim, no que tange ao pagamento do laudêmio sobre as edificações, o acórdão comporta reforma.

Resta a questão do laudêmio sobre o terreno nu. Conforme a inicial, a autora reservou para si 22% das benfeitorias existentes sobre o terreno (fls. 7-8), e não sobre o próprio terreno. Não é possível compreender essa condição como reserva da titularidade do domínio útil sobre o terreno de marinha.

Ainda que a reserva tivesse sido efetivada sobre o terreno, o que se extrairia seria a existência de uma espécie de "contrato de gaveta" sobre a titularidade do domínio útil do terreno de marinha, eventualmente válido entre os particulares, mas inoponível à União, ainda que registrado. Isso porque a transferência parcial do domínio útil demandaria novo aforamento e desmembramento do imóvel. É o que diz a lei:

Art. 3º A transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil e da inscrição de ocupação de terreno da União ou de cessão de direito a eles relativos dependerá do prévio recolhimento do laudêmio pelo vendedor, em quantia correspondente a 5% (cinco por cento) do valor atualizado do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias.

§1º **As transferências parciais de aforamento ficarão sujeitas a novo foro para a parte desmembrada.**

Nesse sentido, por analogia, as seguintes teses qualificadas desta Corte:

Tema n. 1.142/STJ: a) a inexistência de registro imobiliário da transação (contratos de gaveta) não impede a caracterização do fato gerador do laudêmio, sob pena de incentivar a realização de negócios jurídicos à margem da lei somente para evitar o pagamento dessa obrigação pecuniária [...] (REsp n. 1.951.346/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 10/5/2023, DJe de 19/5/2023).

Tema n. 419/STJ: [...] o registro imobiliário não é oponível em face da União para afastar o regime dos terrenos de marinha [...] (REsp n. 1.183.546/ES, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 8/9/2010, DJe de 29/9/2010).

Note-se, em mais uma referência à inicial, que a própria administração respondeu à consulta do particular nesse sentido (fl. 6). A transferência do domínio útil poderia ser parcial, disso não há dúvida, e somente seria cobrado o laudêmio sobre a parcela transferida, mas para isso seria necessária a atribuição da propriedade. Porém, o anterior titular do domínio não providenciou esse ato, tanto assim que foi necessário o recolhimento integral do laudêmio.

Inexiste nessa exigência administrativa ilicitude apta a desconstituir a cobrança. Seria indispensável evidenciar a nulidade do ato administrativo, em primeiro lugar, ainda que pela regularização da titularidade do terreno de marinha, para posteriormente discutir-se a eventual insubsistência da cobrança. Mantida a premissa de que a transferência, no que tange à União, foi integral, não é viável restituir o laudêmio por força de contrato entre os particulares.

Por fim, há que se esclarecer que as novas edificações não se confundem com benfeitorias anteriormente existentes, que, conforme a inicial, foram objeto da reserva no negócio privado.

Isso posto, dou provimento ao recurso especial, para julgar improcedente o pedido de devolução dos pagamentos efetuados a título de laudêmio.

Invertida a sucumbência.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2017/0025625-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.652.517 / SC

Número Origem: 50304269820144047200

PAUTA: 10/06/2025

JULGADO: 10/06/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **AFRÂNIO VILELA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRIDO : ASSOCIAÇÃO DAS IRMÃS FRANCISCANAS DE SÃO JOSÉ

ADVOGADO : LUCIANO DE LIMA - SC010751

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Domínio Público - Bens Públicos - Foro / Laudêmio

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator.

C54246155615;11912129@ 2017/0025625-0 - REsp 1652517