



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1969499 - SP (2021/0337061-5)

RELATOR : **MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRIDO : **PAULO ROBERTO DOS SANTOS GIRELLO**
RECORRIDO : **SILVIA MARIA FERRANTI GIRELLO**
ADVOGADOS : **CARLA SUELI DOS SANTOS - SP132545**
: **CELIO LUÍS GALVÃO NAVARRO - SP358683**
INTERES. : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. RECEITAS PATRIMONIAIS NÃO TRIBUTÁRIAS. LAUDÊMIO. ILEGITIMIDADE ATIVA DO ADQUIRENTE PARA DISCUTIR O CRÉDITO EXIGIDO EM NOME DO ALIENANTE. ACORDO ENTRE AS PARTES. INSUFICIÊNCIA PARA ATRIBUIR LEGITIMIDADE ATIVA. PRECEDENTES DO STJ. EXTINÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. DEMAIS QUESTÕES RECURSAIS PREJUDICADAS. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, PROVIDO.

1. O acórdão recorrido dissente da jurisprudência atual do Superior Tribunal de Justiça, firmada no sentido de que a celebração de acordo entre as partes, que transfira ao adquirente a responsabilidade pelo pagamento do laudêmio, não é suficiente para conferir ao adquirente legitimidade ativa para questionar judicialmente o montante do crédito exigido pela União em nome do alienante do domínio útil do imóvel.

2. Reconhecida a ilegitimidade ativa da parte impetrante, deve ser o mandado de segurança extinto, sem resolução do mérito, ficando prejudicada a análise das demais questões recursais.

3. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido, para extinguir o mandado de segurança, sem resolução do mérito, na forma do art. 485, inciso VI, do CPC.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 09/10/2025 a 15/10/2025, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso e, nessa parte dar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.
Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 18 de outubro de 2025.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1969499 - SP (2021/0337061-5)

RELATOR : **MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRIDO : **PAULO ROBERTO DOS SANTOS GIRELLO**
RECORRIDO : **SILVIA MARIA FERRANTI GIRELLO**
ADVOGADOS : **CARLA SUELI DOS SANTOS - SP132545**
: **CELIO LUÍS GALVÃO NAVARRO - SP358683**
INTERES. : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. RECEITAS PATRIMONIAIS NÃO TRIBUTÁRIAS. LAUDÊMIO. ILEGITIMIDADE ATIVA DO ADQUIRENTE PARA DISCUTIR O CRÉDITO EXIGIDO EM NOME DO ALIENANTE. ACORDO ENTRE AS PARTES. INSUFICIÊNCIA PARA ATRIBUIR LEGITIMIDADE ATIVA. PRECEDENTES DO STJ. EXTINÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. DEMAIS QUESTÕES RECURSAIS PREJUDICADAS. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, PROVIDO.

1. O acórdão recorrido dissente da jurisprudência atual do Superior Tribunal de Justiça, firmada no sentido de que a celebração de acordo entre as partes, que transfira ao adquirente a responsabilidade pelo pagamento do laudêmio, não é suficiente para conferir ao adquirente legitimidade ativa para questionar judicialmente o montante do crédito exigido pela União em nome do alienante do domínio útil do imóvel.

2. Reconhecida a ilegitimidade ativa da parte impetrante, deve ser o mandado de segurança extinto, sem resolução do mérito, ficando prejudicada a análise das demais questões recursais.

3. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido, para extinguir o mandado de segurança, sem resolução do mérito, na forma do art. 485, inciso VI, do CPC.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pela UNIÃO FEDERAL, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, em face de acórdão proferido pelo TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO (TRF3), nos autos do Processo n. 5007048-06.2018.4.03.6100, que negou provimento à apelação e manteve a sentença que concedeu a segurança para afastar a cobrança de laudêmios referentes a cessões ocorridas nos anos de 2004 e 2006, relativas aos imóveis RIPs nºs

6213 0115109-24, 6213 0115122-00, 6213 0115125-44, 6213 0115299-43, 6213 0115285-48 e 6213 0115269-28.

O acórdão recorrido apresenta a seguinte ementa (fls. 451-468):

“RECEITA PATRIMONIAL NÃO TRIBUTÁRIA. LAUDÊMIO. CESSÃO DE DIREITOS. CONTRATOS PARTICULARES. DECADÊNCIA. PRESCRIÇÃO. INEXIGIBILIDADE. TERMO INICIAL. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE DE PARTE AFASTADA.

- Sobre o elemento pessoal, o sujeito ativo é a União Federal (proprietária do imóvel e senhoria direta) e o sujeito passivo é o vendedor (enfiteuta ou foreiro, e não o adquirente, nos termos do art. 3º do DL nº 2.398/1987), embora pactos privados legítimos que modifiquem esse ônus devam ser respeitados pelos que negociam o domínio útil (E.STJ, REsp 1399028/CE, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 17/11/2016, DJe 08/02/2017). E porque o laudêmio assume contorno de obrigação propter rem, tanto o vendedor quanto o adquirente estão legitimados para compor lides sobre o tema.

- No caso em exame restou ajustado nas escrituras de compra e venda lavradas a responsabilidade do impetrante pelo pagamento de eventuais valores exigidos a título de laudêmio, em qualquer das etapas da cadeia sucessória.

- Cessões do domínio útil de imóveis da União Federal, mesmo se celebradas por contratos particulares não registrados, são fatos geradores do laudêmio em decorrência da delimitação material do fato gerador previsto no art. 3º, caput, do DL nº 2.398/1987 (com alterações pela nº Lei 13.240/2015 e, depois, pela MP nº 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017), mesmo porque a desoneração poderia dar ensejo a negócios feitos às margens de registros públicos tão somente para evitar essa obrigação pecuniária.

- Na Tese firmada no Tema 244, julgando o REsp nº 1.133.696/PE, em 13/12/2010, o E.STJ firmou entendimento sobre a sequência normativa sobre decadência e prescrição relativa às receitas patrimoniais não tributárias da União Federal (também aplicável ao laudêmio), atualmente consolidada no art. 47 da Lei nº 9.636/1998. O termo inicial do prazo decadencial para lançamento do laudêmio é o dia em que a União Federal toma conhecimento dessas transferências, ainda que mediante apresentação de documentação do Cartório de Registro quando o interessado pleiteia que a SPU faça a transferência do domínio útil de bem aforado para seu nome (art. 47, §1º, da Lei nº 9.636/1998). Precedentes deste E.TRF.

- Ainda que o art. 47, I, da Lei nº 9.636/1998 tenha estabelecido duas regras para exercício das prerrogativas estatais (prazo decadencial para o lançamento e prazo prescricional para cobrança dessas receitas patrimoniais da União Federal), a parte final do §1º desse mesmo preceito legal prevê a inexigibilidade como terceira regra que limita a imposição dessas receitas estatais “a cinco anos a cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento”. A inexigibilidade prevista na parte final do §1º do art. 47, §1º, da Lei nº 9.636/1998 é aplicável a todas as taxas tratadas nessa lei, porque o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa de ocupação) das esporádicas (como o laudêmio). Ademais, o art. 47 da Lei nº 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição dessas receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não

havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do §1º desse mesmo preceito normativo quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares.

- Até mesmo a administração pública federal expressamente reconheceu que a receita esporádica do laudêmio está sujeita à inexigibilidade do art. 47, §1º, parte final, da Lei nº 9.636/1998. Nos termos do ainda vigente art. 20, III, da Instrução Normativa SPU nº 01/2007, é inexigível o crédito não constituído originado em receita patrimonial cujo fato gerador anteceda cinco anos ou mais da data do conhecimento das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de incidência da respectiva receita, considerando-se como fato gerador, para o crédito de laudêmio sobre cessão, a data da transação (se estiver definida), ou à míngua de definição da data, a data do instrumento que a mencione.

- Com base em memorandos e pareceres, a SPU passou a adotar entendimento de que a regra de inexigibilidade do art. 47, §1º da Lei nº 9.636/1998 não se aplicaria ao laudêmio por ser destinada a receitas periódicas e não a receitas esporádicas. Esses memorandos e pareceres não só contrariam os expressos comandos do art. 47, §1º, parte final, da Lei nº 9.636/1998 e do art. 20, III, da Instrução Normativa SPU nº 01/2007, como também conduzem à insegurança jurídica pela anomalia da imprescritibilidade do laudêmio em sistema normativo no qual a regra geral é o perecimento de prerrogativas do Estado mesmo diante de atos ilícitos graves praticados por pessoas físicas ou jurídicas (tais como infrações criminais ou administrativas, mesmo quando relacionados à matéria de arrecadação). A interpretação estatal dada por tais memorandos e pareceres fragmenta a redação do §1º do art. 47 da Lei nº 9.636/1998, acolhendo a primeira parte que interessa à administração pública (quanto ao termo inicial da decadência) mas recusando a parte final porque contraria sua pretensão de arrecadação (limitação da exigibilidade a cinco anos).

- Ainda que seja possível cogitar em imprescritibilidade (exceção no sistema jurídico brasileiro), suas hipóteses devem ser estabelecidas expressamente em atos legislativos, não podendo ser impostas por memorandos ou pareceres que contrariam comandos normativos positivados. E mesmo na remota possibilidade de se admitir que há espaço jurídico para dar validade a esses memorandos e pareceres, haveria de se discutir se foi levada a efeito o reconhecimento da invalidade da interpretação até então empregada pela administração pública (o que implicaria na obrigatória anulação dos atos administrativos anteriormente realizados, observados os termos da Súmula 473 do E.STF), ou se foi implementada mudança de interpretação (cujos efeitos não podem ser retroativos às inexigibilidades até então consumadas, nos moldes do art. 2º, XIII, da Lei nº 9.784/1999).

- No caso dos autos, tendo tido ciência das transferências em 2014 e 2016, a SPU não pode, em 2017, exigir qualquer parcela sobre laudêmios devidos em 2004 e 2006 e dos cálculos que fez para a CAT em 2013 e 2016, em ambos os casos pela inexigibilidade em relação ao quinquênio anterior ao momento em que tomou conhecimento da transação (art. 47, §1º, da Lei nº 9.636/1998).

- Embora não estejam acostados aos autos DARF relativos às cobranças, verifica-se pelos documentos id 48683498 e seguintes, emitidos pela SPU, indicam o vencimento dos laudêmios mencionados em 2007.

- Pelo desprovimento da apelação.”

Nas razões do recurso especial (fls. 493-507), a parte recorrente alega violação dos arts. 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987 e 47, inciso I, §1º, da Lei n. 9.636/1998. Sustenta a ilegitimidade ativa dos impetrantes para discutir a cobrança de laudêmio, argumentando que a obrigação pelo pagamento recai sobre o alienante, conforme o art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987 (fl. 495). No mérito, defende que o prazo decadencial de 10 anos para a constituição do crédito deve ser contado a partir do momento em que a União toma ciência da transferência onerosa, conforme o art. 47, inciso I, §1º, da Lei n. 9.636/1998 (fl. 498).

Ao final, requer que o recurso especial seja conhecido e provido para reformar o acórdão recorrido e julgar procedente a cobrança do laudêmio (fl. 507).

As contrarrazões ao Recurso Especial foram apresentadas (fls. 512-529).

O recurso especial foi admitido pelo Tribunal de origem (fls. 579-581).

O Ministério Público Federal, em parecer do Subprocurador-Geral da República Brasilino Pereira dos Santos, manifesta-se pelo parcial conhecimento e provimento do recurso especial, nos termos da seguinte ementa (fl. 605):

RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. RECEITA PATRIMONIAL NÃO TRIBUTÁRIA. LAUDÊMIO.

CONHECIMENTO PARCIAL DO RECURSO ESPECIAL. FALTA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DE FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO (SÚMULA 283 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL).

PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* PARA IMPETRAR O MANDADO DE SEGURANÇA ORIGINÁRIO. ACOLHIMENTO. PAGAMENTO DE LAUDÊMIO. OBRIGAÇÃO DO ALIENANTE. IMPETRANTES ADQUIRENTES DOS IMÓVEIS. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

PARECER NO SENTIDO DE QUE O RECURSO ESPECIAL SEJA PARCIALMENTE CONHECIDO E, NA PARTE CONHECIDA, SEJA PROVIDO.

É o relatório.

VOTO

De início, extrai-se da sentença o seguinte trecho (fl. 294):

Os laudêmios em cobrança referem-se às cessões ocorridas em 22/04/2004, 28/06/2006 e 11/09/2006, sobre as quais a autoridade impetrada tomou conhecimento tão somente quando o proprietário do domínio do imóvel formalizou o pedido de transferência do domínio útil do imóvel perante a SPU, com Certidões Autorizativas de Transferência emitidas em 28/08/2013, 11/09/2013, 24/08/2016, 18/08/2016, 28/08/2013 e 11/09/2013, conforme consta nas matrículas dos imóveis e escrituras juntadas.

Por sua vez, disse o Tribunal de origem, no tocante à tese de ilegitimidade ativa dos impetrantes (fl. 453; sem grifos no original):

Não prospera a alegação de ilegitimidade da parte impetrante.

Sobre o elemento pessoal, o sujeito ativo é a União Federal (proprietária do imóvel e senhoria direta) e o sujeito passivo é o vendedor (enfiteuta ou foreiro, e não o adquirente, nos termos do art. 3º do DL nº 2.398/1987), embora pactos privados legítimos que modifiquem esse ônus devam ser respeitados pelos que negociam o domínio útil (E. STJ, REsp 1399028/CE, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 17/11/2016, D Je 08/02/2017). **E porque o laudêmio assume contorno de obrigação *propter rem*, tanto o vendedor quanto o adquirente estão legitimados para compor lides sobre o tema.**

O acórdão recorrido, no entanto, dissente da jurisprudência atual do Superior Tribunal de Justiça, firmada no sentido de que a celebração de acordo entre as partes, que transfira ao adquirente a responsabilidade pelo pagamento do laudêmio, não é suficiente para conferir ao adquirente legitimidade ativa para questionar judicialmente o montante do crédito exigido pela União em nome do alienante do domínio útil do imóvel.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. MANDADO DE SEGURANÇA. LAUDÊMIO. ILEGITIMIDADE DA PARTE.

1. Trata-se de Agravo Interno contra decisão que deu provimento ao Recurso Especial para reestabelecer a Sentença.

2. Não havendo comunicação à SPU acerca da transferência de domínio útil e/ou de direitos sobre benfeitorias, bem como da cessão de direitos a eles referentes, permanece como responsável pela quitação da taxa de ocupação aquele que consta originariamente dos registros, no caso, a alienante, e não o adquirente. Precedentes: REsp 1.487.940/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 5.12.2014; AgRg no REsp 1.431.236/SC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 2.4.2014; REsp 1.201.256/RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe de 22.2.2011.

3. A existência de acordo firmado entre as partes, atribuindo responsabilidade ao adquirente pelo pagamento do laudêmio, não tem o condão de conferir legitimidade ativa ao adquirente para discutir em juízo o valor do crédito cobrado pela União em nome do alienante do domínio útil do imóvel.

4. Sendo ilegítima a parte e, ainda, estando a causa sendo discutida em outro processo, ficam as demais questões prejudicadas.

5. Agravo Interno não provido.

(AgInt no REsp n. 1.969.799/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 25/4/2022, DJe de 24/6/2022; sem grifos no original)

ADMINISTRATIVO. TERRENO DE MARINHA. TRANSFERÊNCIA. COMUNICAÇÃO À SPU. OBRIGATORIEDADE. ALIENANTE DO IMÓVEL. RESPONSABILIDADE. LAUDÊMIO. AÇÃO DE RESTITUIÇÃO. ADQUIRENTE. ILEGITIMIDADE ATIVA.

1. Pacífico o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, não havendo comunicação à Secretaria de Patrimônio da União (SPU) acerca

do transferências do imóvel, não há como afastar a responsabilidade do alienante pelo pagamento das taxas de ocupação, ainda que o fato gerador objeto da cobrança tenha ocorrido posteriormente ao registro do contrato de compra e venda no cartório de imóveis.

2. Hipótese em que a decisão ora agravada reconheceu a ilegitimidade do agravante para ajuizar ação em face da União, objetivando a restituição de valor recolhido a título de laudêmio, nos termos do disposto no art. 3º, § 4º e § 5º, do Decreto-lei n. 2.398/1987, na redação dada pela Lei n. 9.636/1998.

3. A mera existência de acordo firmado entre as partes, atribuindo responsabilidade ao adquirente pelo pagamento do laudêmio, não tem o condão de conferir legitimidade ativa a ele (adquirente) para discutir em juízo o valor do crédito cobrado pela União em nome do alienante do domínio útil do imóvel, quando a própria lei lhe atribui a responsabilidade pelo seu pagamento.

4. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AREsp n. 1.835.434/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 14/2/2022, DJe de 18/2/2022; sem grifos no original.)

Assim, reconhecida a ilegitimidade ativa da parte impetrante, deve ser o mandado de segurança extinto, sem resolução do mérito, ficando prejudicada a análise das demais questões recursais.

Ante o exposto, CONHEÇO PARCIALMENTE do recurso especial e, nessa extensão, DOU-LHE PROVIMENTO, para extinguir o mandado de segurança, sem resolução do mérito, na forma do art. 485, inciso VI, do CPC.

Sem honorários advocatícios, consoante o art. 25 da Lei n. 12.016/2009 e as Súmulas n. 512 do STF ("Não cabe condenação em honorários de advogado na ação de mandado de segurança") e 105 do STJ ("Na ação de mandado de segurança não se admite condenação em honorários advocatícios").

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

**REsp 1.969.499 / SP
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2021/0337061-5

Número de Origem:
50070480620184036100

Sessão Virtual de 09/10/2025 a 15/10/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRIDO : PAULO ROBERTO DOS SANTOS GIRELLO

RECORRIDO : SILVIA MARIA FERRANTI GIRELLO

ADVOGADOS : CARLA SUELI DOS SANTOS - SP132545

CELIO LUÍS GALVÃO NAVARRO - SP358683

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO
- DOMÍNIO PÚBLICO - BENS PÚBLICOS - FORO / LAUDÊMIO

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 09/10/2025 a 15/10/2025, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso e, nessa parte deu-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 15 de outubro de 2025