



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 3081810 - RJ (2025/0399739-1)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : NITEROI ADMINISTRACAO E PARTICIPACOES LTDA
ADVOGADOS : MARLAN DE MORAES MARINHO JUNIOR - RJ064216
RAFAEL ÁVILA CARDOSO - RJ148665
LUANA DIAS DE SOUZA - RJ208335
BRENO CID FERNANDES SALGADO - RJ224560
LETÍCIA ISABEL DUQUE QUEIROGA - RJ212889
AGRAVADO : UNIÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. NECESSIDADE DE DISTINÇÃO. QUESTÃO DISSOCIADA. REVISÃO FÁTICO-PROBATÓRIA. DESNECESSIDADE. TERRENO DE MARINHA. COMUNICAÇÃO TARDIA DA TRANSFERÊNCIA DE DOMÍNIO ÚTIL. MULTA. NATUREZA ADMINISTRATIVA. DENÚNCIA ESPONTÂNEA DO CTN. APLICAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. A alegação de deficiência de fundamentação (art. 489, § 1º, VI, do CPC), porque não realizada distinção para aplicação de precedente está dissociada dos fundamentos da decisão agravada, notadamente porque não foi suscitada a aplicação ou a distinção no recurso especial e nas respectivas contrarrazões, tampouco qualquer precedente vinculante fez parte da fundamentação da decisão agravada.

2. Não incide o óbice da Súmula 7 do STJ quando as questões fáticas foram expressamente delineadas no acórdão recorrido, havendo mera reavaliação jurídica.

3. A multa prevista no § 2º do art. 116 do Decreto-Lei n. 9.760/1946, com redação dada pela Lei nº. 13.465/2017, tem caráter progressivo, incidindo à razão de 0,50% por mês ou fração sobre o valor do terreno durante todo o período de atraso na comunicação da transferência à SPU. A expressão "por mês ou fração" evidencia que a penalidade se renova enquanto persistir o inadimplemento da obrigação, não cabendo ao Poder Judiciário criar limitação temporal ou converter a multa em parcela única quando a lei não o faz.

4. Os bens imóveis do patrimônio da União estão submetidos a regime jurídico específico de índole administrativa. As receitas patrimoniais decorrentes da utilização desses bens são receitas não tributárias, o que afasta a aplicação dos institutos do Direito Tributário.

5. Agravo interno desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 16/06/2026 a 22/06/2026, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Brasília, 22 de junho de 2026.

Ministro GURGEL DE FARIA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 3081810 - RJ(2025/0399739-1)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : NITEROI ADMINISTRACAO E PARTICIPACOES LTDA
ADVOGADOS : MARLAN DE MORAES MARINHO JUNIOR - RJ064216
RAFAEL ÁVILA CARDOSO - RJ148665
LUANA DIAS DE SOUZA - RJ208335
BRENO CID FERNANDES SALGADO - RJ224560
LETÍCIA ISABEL DUQUE QUEIROGA - RJ212889
AGRAVADO : UNIÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. NECESSIDADE DE DISTINÇÃO. QUESTÃO DISSOCIADA. REVISÃO FÁTICO-PROBATÓRIA. DESNECESSIDADE. TERRENO DE MARINHA. COMUNICAÇÃO TARDIA DA TRANSFERÊNCIA DE DOMÍNIO ÚTIL. MULTA. NATUREZA ADMINISTRATIVA. DENÚNCIA ESPONTÂNEA DO CTN. APLICAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. A alegação de deficiência de fundamentação (art. 489, § 1º, VI, do CPC), porque não realizada distinção para aplicação de precedente está dissociada dos fundamentos da decisão agravada, notadamente porque não foi suscitada a aplicação ou a distinção no recurso especial e nas respectivas contrarrazões, tampouco qualquer precedente vinculante fez parte da fundamentação da decisão agravada.

2. Não incide o óbice da Súmula 7 do STJ quando as questões fáticas foram expressamente delineadas no acórdão recorrido, havendo mera reavaliação jurídica.

3. A multa prevista no § 2º do art. 116 do Decreto-Lei n. 9.760/1946, com redação dada pela Lei nº. 13.465/2017, tem caráter progressivo, incidindo à razão de 0,50% por mês ou fração sobre o valor do terreno durante todo o período de atraso na comunicação da transferência à SPU. A expressão "por mês ou fração" evidencia que a penalidade se renova enquanto persistir o inadimplemento da obrigação, não cabendo ao Poder Judiciário criar limitação temporal ou converter a multa em parcela única quando a lei não o faz.

4. Os bens imóveis do patrimônio da União estão submetidos a regime jurídico específico de índole administrativa. As receitas patrimoniais decorrentes da utilização desses bens são receitas não tributárias, o que afasta a aplicação dos institutos do Direito Tributário.

5. Agravo interno desprovido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto por NITEROI ADMINISTRACAO E PARTICIPACOES LTDA. para desafiar decisão proferida às e-STJ fls. 159/165, em que conheci do agravo para dar provimento ao recurso especial da parte adversa, a fim de reconhecer a progressividade da multa por mês ou fração de atraso na comunicação à SPU da transferência do domínio útil de imóvel da União e, por consequência, denegar a segurança.

Sustenta a parte agravante que o Tribunal de origem cumpriu a atividade jurisdicional, realizando interpretação sistemática e teleológica, a fim de afastar multa que ultrapassa em cinco vezes o valor do laudêmio, notadamente diante da ausência de qualquer ato de fiscalização realizado pela União e da denúncia espontânea promovida pela adquirente, a evidenciar sua boa-fé, sem que se possa falar em prejuízo aos cofres públicos.

Aduz que a conclusão alcançada pelo Tribunal de origem está relacionada a apreciação de premissas fáticas, de modo que a alteração do julgado, como realizada, importaria em revisão fático-probatória, inviável em sede de recurso especial, além de haver afronta ao art. 489, § 1º, VI, do CPC, ao ter aplicado precedente sem a devida observação de tais peculiaridades, as quais são suficientes para o reconhecimento de *distinguishing*.

Requer, ao final, a reconsideração da decisão recorrida ou, caso assim não se entenda, seja submetido o presente agravo interno à apreciação da Turma.

Impugnação apresentada às e-STJ fls. 188/189.

É o relatório.

VOTO

Tenho que o inconformismo não merece prosperar.

Inicialmente, verifica-se que a alegação de aplicação de precedente desta Corte sem que fosse realizada a apuração de eventual *distinguishing* está dissociada do que foi decidido.

Conforme jurisprudência desta Casa de Justiça, o art. 489, § 1º, VI, do CPC diz respeito à necessidade de manifestação sobre aplicação ou necessidade de distinção de precedente obrigatório invocado pela parte.

A propósito: AREsp n. 2.810.387/DF, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 16/3/2026, DJEN de 20/3/2026; e AgInt no REsp n. 1.925.924/PR, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 30/3/2026, DJEN de 8/4/2026.

Todavia, além de o recurso especial e as contrarrazões não fazerem menção a qualquer precedente vinculante, a decisão agravada também não aplicou qualquer matéria precedente, fazendo menção à jurisprudência de caráter persuasivo.

Também não há que se falar em impossibilidade de provimento do recurso especial por encontrar óbice na Súmula 7 do STJ, visto que é possível a mera reavaliação jurídica de fatos incontroversos delineados no acórdão recorrido em sede de recurso especial, o que não se confunde com reexame fático-probatório.

Confirmam-se: AgInt no REsp n. 2.101.197/SP, relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 30/3/2026, DJEN de 7/4/2026; e AgInt no AREsp n. 2.907.195/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 25/2/2026, DJEN de 2/3/2026.

No caso, as premissas fáticas foram delineadas nos julgados proferidos pelas instâncias ordinárias, sendo incontroverso quanto à efetivação da transferência da titularidade do imóvel em 27/3/2017 e à comunicação à SPU apenas em 30/8/2021 (e-STJ fls. 65/67 e 96/100).

Quanto ao mais, consoante destacado na decisão agravada, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que os bens imóveis do patrimônio da União estão submetidos a regime jurídico específico, de natureza administrativa, positivado no Decreto-Lei n. 9.760/1946, no Decreto-Lei n. 2.398/1987 e na Lei n. 9.636/1998.

Assim, as receitas patrimoniais decorrentes da utilização desses bens não possuem natureza tributária, o que exclui a incidência dos institutos do Direito Tributário, não apenas de forma direta, mas igualmente por analogia.

A multa decorre de não observância de obrigação acessória autônoma expressamente prevista na legislação específica requerer a transferência dos – registros cadastrais no prazo de sessenta dias – e não guarda relação com o instituto da denúncia espontânea, que pressupõe crédito de natureza tributária.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. TERRENO DE MARINHA. TRANSFERÊNCIA NÃO ONEROSA DE IMÓVEL SOB REGIME DE OCUPAÇÃO. OBRIGAÇÃO DO ADQUIRENTE DE REQUERER À SPU A ALTERAÇÃO DOS REGISTROS CADASTRAIS. PRAZO DE SESENTA DIAS NÃO OBSERVADO. EXEGESE DO § 4º DO ART. 3º DO DECRETO-LEI N. 2.398/1987 (INCLUÍDO PELA LEI N. 9.636, DE 1998). OBRIGAÇÃO ACESSÓRIA AUTÔNOMA. MULTA MORATÓRIA. CABIMENTO.

[...]

2. De acordo com precedente desta Primeira Turma, “[d]a exegese do § 4º do art. 3º do Decreto- Lei n. 2.398/87 (incluído pela Lei n. 9.636, de 1998), depreende-se que a obrigação imputada ao adquirente, qual seja, a de “requerer ao órgão local da SPU, no prazo máximo de sessenta dias, que providencie a transferência dos registros cadastrais para o seu nome”, não possui como fato gerador o pagamento do laudêmio. Em verdade, a multa decorre, como expressamente prevê o texto legal, da não observância de uma formalidade, o que revela o caráter autônomo da obrigação acessória em relação à principal” (REsp n. 1.400.057/SC, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 7/12/2021, DJe de 10/12/2021).

3. Agravo interno não provido. (AgInt no REsp n. 2.134.479/AL, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 30/9/2024, DJe de 3/10/2024) .

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. NULIDADE DE PENALIDADE. DARF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. NÃO VIOLAÇÃO DOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015. TRANSFERÊNCIA DOS REGISTROS CADASTRAIS DO BEM IMÓVEL. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA.

[...]

IV - Com relação à apontada violação dos arts. 3º, § 4º, do Decreto n. 2.398/1987, e arts. 1.245 e 1.246 do Código Civil, sem razão a recorrente, uma vez que, segundo entendimento desta Corte Superior, a obrigação imputada ao adquirente para requerer ao órgão local da SPU, no prazo máximo de 60 dias, que providencie a transferência dos registros cadastrais para o seu nome, não possui como fato gerador o pagamento do laudêmio. Em verdade, a multa

decorre, como expressamente prevê o texto legal, da não observância de uma formalidade, o que revela o caráter autônomo da obrigação acessória em relação à principal. [...]

(AgInt no AREsp n. 2.255.761/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 12/6/2023, DJe de 15/6/2023).

Com efeito, é pacífico o entendimento desta Corte de Justiça quanto à não incidência do CTN em demandas de natureza puramente administrativa.

Ilustrativamente:

TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. MULTA ADMINISTRATIVA. DÍVIDA NÃO TRIBUTÁRIA. INAPLICABILIDADE DO ART. 106, II, DO CTN. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. Nos termos da jurisprudência dominante desta Corte, o art. 106, II, do CTN, que prevê retroatividade da lei mais benéfica, não se aplica às dívidas de natureza jurídica não tributária.

2. Agravo interno não provido.

(AgInt nos EDcl no REsp n. 1.417.115/PE, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 27/11/2024, DJEN de 2/12/2024.)

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NÃO VERIFICADA. EXAME DE FUNDAMENTO EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL. INVIABILIDADE. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA. APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 106 DO CTN. IMPOSSIBILIDADE.

1. Afasta-se a alegada ofensa aos arts. 489, § 1º, IV e 1.022, II, do CPC, porquanto a instância ordinária solucionou, de forma clara e fundamentada, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos, não havendo que se confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

2. Apresenta-se inviável a este Superior Tribunal realizar juízo de valor a respeito da adequação, ou não, do fundamento constitucional adotado no acórdão recorrido, por se tratar de matéria reservada ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, III, da Constituição da República.

3. Depreende-se da leitura do acórdão recorrido que o Tribunal de origem adotou fundamento de natureza eminentemente constitucional para solucionar a controvérsia, de forma que a análise do tema extrapola a estreita via do recurso especial.

4. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que as disposições do art. 106 do Código Tributário Nacional não são aplicáveis às hipóteses de multa administrativa, as quais possuem natureza jurídica não tributária.

5. Agravo interno não provido.

(AgInt no AREsp n. 2.213.337/PR, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 22/5/2023, DJe de 25/5/2023.)

Como destacado na decisão combatida, a legislação de regência é clara ao prever que a multa incide "por mês ou fração" sobre o valor do terreno.

Essa expressão evidencia o caráter periódico e progressivo da sanção: a penalidade se acumula por cada mês ou fração que ultrapasse o prazo de sessenta dias, até a data do efetivo requerimento de transferência perante a SPU, sendo certo que, se alcançar valor elevado, tal fato decorre da própria inércia do adquirente que, no caso, deixou transcorrer mais de 4 anos para comunicar a transferência do domínio útil de imóvel da União, não havendo que se falar em exorbitância do montante e violação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

A norma não prevê limitação temporal nem aplicação em parcela única. Afastar a progressividade expressamente prevista em lei equivale a atuar como legislador positivo, criando critério de cálculo inexistente na norma de regência.

Ademais, o legislador, ao promover modificações no percentual e na base de cálculo da multa ao longo do tempo – inicialmente de 0,05% sobre o valor do terreno e das benfeitorias para 0,50% sobre o valor do terreno –, preservou intacta a progressividade, o que demonstra que, mesmo após revisão legislativa, o caráter progressivo da multa foi deliberadamente mantido.

Também não há que se falar em inércia da SPU, porque o pagamento de laudêmio ocorreu anos antes e ocorrência de ofensa à boa-fé objetiva.

Come efeito, a obrigação de requerer a transferência cadastral no prazo de sessenta dias é imposta ao adquirente pela própria lei. O prazo flui automaticamente a partir do registro da transação, independentemente de qualquer ato da Administração, de modo que eventual omissão da SPU em promover a cobrança ou fiscalização não suspende, interrompe ou modifica a fórmula de cálculo da sanção.

Por fim, deixo de aplicar a multa prevista no § 4º do art. 1.021 do CPC/2015, tendo em vista que o mero inconformismo com a decisão agravada não enseja a necessária imposição da sanção, quando não configurada a manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso, por decisão unânime do Colegiado, como no caso em análise.

Ante o exposto, NEGOU PROVIMENTO ao agravo interno.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

AgInt no AREsp 3.081.810 / RJ
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2025/0399739-1

Número de Origem:
50636327120224025101

Sessão Virtual de 16/06/2026 a 22/06/2026

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Secretário

Bela. ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : UNIÃO

AGRAVADO : NITEROI ADMINISTRACAO E PARTICIPACOES LTDA

ADVOGADOS : MARLAN DE MORAES MARINHO JUNIOR - RJ064216

RAFAEL ÁVILA CARDOSO - RJ148665

LUANA DIAS DE SOUZA - RJ208335

BRENO CID FERNANDES SALGADO - RJ224560

LETÍCIA ISABEL DUQUE QUEIROGA - RJ212889

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO
- ATOS ADMINISTRATIVOS - INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA - MULTAS E
DEMAIS SANÇÕES

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : NITEROI ADMINISTRACAO E PARTICIPACOES LTDA

ADVOGADOS : MARLAN DE MORAES MARINHO JUNIOR - RJ064216

RAFAEL ÁVILA CARDOSO - RJ148665

LUANA DIAS DE SOUZA - RJ208335

BRENO CID FERNANDES SALGADO - RJ224560

LETÍCIA ISABEL DUQUE QUEIROGA - RJ212889

AGRAVADO : UNIÃO

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 16/06/2026 a 22/06/2026, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Brasília, 22 de junho de 2026