



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER JUDICIÁRIO

MALOTE DIGITAL

Tipo de documento: Administrativo

Código de rastreabilidade: 30020232037318

Nome original: REsp 1956006 inteiro teor.pdf

Data: 19/05/2023 16:27:56

Remetente:

Gabinete da Presidência

Gabinete da Presidência

TRF3

Prioridade: Normal.

Motivo de envio: Para conhecimento.

Assunto: STJ - REsp 1956006 negado provimento aprovada tese Tema 1142 Proc Origem 50032
327920194036100

RECURSO ESPECIAL Nº 1.956.006 - SP (2021/0263956-1)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : EDUARDO WINOGRADOW CORREDATO
ADVOGADOS : MARCELITO DURÃES SOUSA - SP171395
MAURO FERNANDES PIRES - SP132723

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. TERRENO DE MARINHA. CESSÃO DE DIREITOS. FATO GERADOR. LAUDÊMIO. DECADÊNCIA. TERMO INICIAL. CIÊNCIA DA UNIÃO (SPU). EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO. LIMITAÇÃO TEMPORAL. CINCO ANOS ANTERIORES À CIÊNCIA DA TRANSAÇÃO. OBSERVÂNCIA.

1. O art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987, com redação introduzida pela Lei n. 13.465/2017, dispõe que a transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil e da inscrição de ocupação de terrenos 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 imóvel, excluídas as benfeitorias.

2. A celebração do contrato de compra e venda é suficiente como fato gerador do laudêmio, pois o legislador estabeleceu como uma das hipóteses de incidência a mera cessão de direitos, a qual ocorre tão logo o negócio jurídico particular produza os seus efeitos, prescindindo, para fins de cobrança do laudêmio, do registro do respectivo título no cartório de registro de imóveis.

3. 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.

4. O art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, estabelece que o prazo decadencial para constituição do crédito não tributário conta-se a partir do conhecimento por iniciativa da União.

5. Até que a credora seja cientificada da ocorrência do fato gerador, não se pode exigir, em regra, que adote providência para constituir formalmente o crédito.

6. A legislação limita a cinco anos a cobrança de créditos relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador daqueles.

7. Não há razão jurídica para afastar essa disposição legal quanto ao laudêmio devido em casos de cessões particulares relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

8. Tese jurídica firmada: 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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, da alienação do imóvel, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do art. 47 do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, relativas a período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

9. No caso concreto, a SPU não pode exigir os valores relativos ao laudêmio decorrente da transação efetivada em 19/06/2000, por ter transcorrido mais de cinco anos da data do conhecimento dos fatos pela autoridade administrativa (2013), consoante regra prevista no § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998.

10. Recurso julgado sob a sistemática do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 e do art. 256-N e seguintes do Regimento Interno do STJ.

11. Recurso especial não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso especial nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foi aprovada a seguinte tese repetitiva no tema 1142: "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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, do fato gerador, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, referente ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio)." Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Francisco Falcão, Humberto Martins, Herman Benjamin,

Superior Tribunal de Justiça

Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 10 de maio de 2023

MINISTRO GURGEL DE FARIA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1956006 - SP (2021/0263956-1)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : EDUARDO WINOGRADOW CORREDATO
ADVOGADOS : MARCELITO DURÃES SOUSA - SP171395
MAURO FERNANDES PIRES - SP132723

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. TERRENO DE MARINHA. CESSÃO DE DIREITOS. FATO GERADOR. LAUDÊMIO. DECADÊNCIA. TERMO INICIAL. CIÊNCIA DA UNIÃO (SPU). EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO. LIMITAÇÃO TEMPORAL. CINCO ANOS ANTERIORES À CIÊNCIA DA TRANSAÇÃO. OBSERVÂNCIA.

1. O art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987, com redação introduzida pela Lei n. 13.465/2017, dispõe que a transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil e da inscrição de ocupação de terrenos 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 imóvel, excluídas as benfeitorias.

2. A celebração do contrato de compra e venda é suficiente como fato gerador do laudêmio, pois o legislador estabeleceu como uma das hipóteses de incidência a mera cessão de direitos, a qual ocorre tão logo o negócio jurídico particular produza os seus efeitos, prescindindo, para fins de cobrança do laudêmio, do registro do respectivo título no cartório de registro de imóveis.

3. 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.

4. O art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, estabelece que o prazo decadencial para constituição do crédito não tributário conta-se a partir do conhecimento por iniciativa da União.

5. Até que a credora seja cientificada da ocorrência do fato gerador, não se pode exigir, em regra, que adote providência para constituir formalmente o crédito.

6. A legislação limita a cinco anos a cobrança de créditos relativos

ao período anterior ao conhecimento do fato gerador daqueles.

7. Não há razão jurídica para afastar essa disposição legal quanto ao laudêmio devido em casos de cessões particulares relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

8. Tese jurídica firmada: 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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, da alienação do imóvel, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do art. 47 do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, relativas a período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

9. No caso concreto, a SPU não pode exigir os valores relativos ao laudêmio decorrente da transação efetivada em 19/06/2000, por ter transcorrido mais de cinco anos da data do conhecimento dos fatos pela autoridade administrativa (2013), consoante regra prevista no § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998.

10. Recurso julgado sob a sistemática do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 e do art. 256-N e seguintes do Regimento Interno do STJ.

11. Recurso especial não provido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pela UNIÃO, com fundamento na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região assim ementado (e-STJ fls. 265/266):

RECEITA PATRIMONIAL NÃO TRIBUTÁRIA. LAUDÊMIO. CESSÃO

DE DIREITOS. CONTRATOS PARTICULARES. DECADÊNCIA. PRESCRIÇÃO. INEXIGIBILIDADE. TERMO INICIAL.

- 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. É 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 2013, a SPU não pode, em 2017, exigir qualquer parcela sobre laudêmio devido em 2000 e dos cálculos que fez para a CAT em 2013, 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).

- Note-se que aos autos está acostado DARF indicando exigência de laudêmio atinente ao período de apuração em 19/06/2000, com vencimento em 04/09/2017.

- Apelação e à remessa oficial desprovidas.

Nas razões de seu recurso (e-STJ fls. 291/301), a recorrente aponta afronta ao art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998 e 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987, sustentando que "o recolhimento do laudêmio só ocorre quando a União tem ciência de sua efetivação, não havendo que se falar em início do prazo decadencial para sua cobrança antes do seu conhecimento formal pela Administração Pública" (e-STJ fl. 293).

Defende, ainda, que "a limitação da cobrança aos 5 (cinco) exercícios precedentes tem aplicação limitada às receitas periódicas, i.e., a taxa de ocupação ou o foro que incidem anualmente. Ela não se aplica às receitas eventuais, caso do laudêmio, pois, de outro modo, ficaria esvaziada a regra do inciso I que fixa em 10 (dez anos) o prazo de decadência" (e-STJ fls. 294), conforme análise da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento – CONJUR, que exarou o Parecer n. 0088-5.9/2013/DPC/CONJUR- MP/CGU/AGU, cuja síntese segue *in verbis*:

7. Não obstante, cumpre-nos de plano trazer à baila entendimento manifestado no PARECER/MP/CONJUR/DPC/Nº 0471 – 5.9/2010, oportunidade na qual afirmamos que, em regra, a inexigibilidade, prevista no art. 47, parágrafo 1º, da Lei nº 9.636/98, não se aplica ao laudêmio, porquanto aquele instituto tem seu campo de atuação voltado para as despesas periódicas (taxa de ocupação e foros). Como o laudêmio é uma receita esporádica, eventual, que não se reproduz regularmente com o tempo, incidente apenas quando da ocorrência de transferências onerosas, a ela não se aplica o instituto da inexigibilidade.

Ressalta que, "admitir-se o contrário seria o mesmo que permitir que a parte pudesse se beneficiar do descumprimento da lei, na medida em que, deixando de comunicar a União acerca da transação, pelo prazo de 5 (cinco) anos, e, conseqüentemente, descumprindo o comando inserto no artigo 3º, § 4º do mesmo Decreto-Lei" (Decreto-Lei nº 2.398/1987), "ver-se-ia favorecida pela inexigibilidade do laudêmio, que então já não mais poderia ser constituído a despeito de a União não possuir outros meios para saber acerca da existência da transação" (e-STJ fl. 301).

Contrarrazões apresentadas às e-STJ fls. 304/309.

O apelo nobre foi admitido pelo Tribunal de origem (e-STJ fls. 311/312).

Em decisão de e-STJ fls. 339/343, o Presidente da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas, eminente Min. PAULO DE TARSO SANSEVERINO, identificando a característica multitudinária da causa, pela constatação da existência de aproximadamente 56 decisões monocráticas proferidas por Ministros que compõem a Primeira e a Segunda Turmas sobre o tema, qualificou os presentes autos, juntamente com os REsps n. 1.951.346/SP, 1.952.093/SP, 1.954.050/SP e 1.957.161/SP, como representativos da seguinte controvérsia:

I - definir se a hipótese de inexigibilidade de cobrança prevista na parte final do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/98 abrange ou não os créditos da União relativos a receitas esporádicas, notadamente as receitas referentes ao laudêmio; II – aferir se a inexistência de registro imobiliário da transação (contratos de gaveta) impede a caracterização do fato gerador do laudêmio e, por conseguinte, obsta a fluência do prazo decadencial de seu lançamento.

O Ministério Público Federal manifestou-se pela admissibilidade do recurso especial como representativo de controvérsia (e-STJ fl. 332).

Em 05/04/2022, a Primeira Seção afetou o presente recurso, juntamente com os Recursos Especiais n. 1.951.346/SP, 1.954.050/SP, 1.956.006/SP e 1.957.161/SP, como paradigmas da controvérsia repetitiva descrita no Tema 1.142/STJ.

Após, o *Parquet* federal opinou pelo desprovimento do recurso especial (e-STJ fls. 370/383).

É o relatório.

VOTO

O Superior Tribunal de Justiça afetou os Recursos Especiais n. 1.951.346/SP, 1.952.093/SP, 1.954.050/SP, 1.956.006/SP e 1.957.161/SP como representativos de controvérsia, delimitando a seguinte tese controvertida (Tema 1.142): I - definir se a hipótese de inexigibilidade de cobrança prevista na parte final do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998 abrange ou não os créditos da União relativos a receitas esporádicas, notadamente aquelas referentes ao laudêmio; II - aferir se a inexistência de registro imobiliário da transação (contratos de gaveta) impede a caracterização do fato gerador do laudêmio e, por conseguinte, obsta a fluência do prazo decadencial de seu

lançamento.

A despeito da ordem das teses controvertidas acima citadas, entendo que, para melhor compreensão da celeuma como um todo, o presente voto deve percorrer o seguinte caminho: a) examinar se a celebração do contrato de compra e venda de imóvel, sujeito ao regime de aforamento, implica fato gerador de laudêmio; b) analisar qual o termo inicial da decadência para constituir os créditos relativos aos laudêmios; e c) definir se a hipótese de inexigibilidade de cobrança prevista na parte final do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998 se aplica também às receitas eventuais (no caso, o laudêmio).

FATO GERADOR DA INCIDÊNCIA DO LAUDÊMIO

Como antecipei acima, cumpre definir se o fato gerador da obrigação de pagar o laudêmio ocorre: a) no momento da celebração do contrato de compra e venda; b) a partir do registro do título translativo no cartório de registro de imóveis, ou, c) quando a União (SPU) efetivamente toma conhecimento da alienação do domínio útil ou do direito de ocupação.

Essa discussão deve ter como ponto de partida a fundamentação legal para a cobrança do laudêmio, que está prevista no art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398, de 21 de dezembro de 1987, com redação introduzida pela Lei n. 13.465, de 2017, da seguinte maneira:

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.

Da leitura do dispositivo legal supratranscrito verifico que a celebração do contrato de compra e venda é suficiente como fato gerador do laudêmio. Isso porque o legislador estabeleceu como uma das hipóteses de incidência a mera cessão de direitos, a qual ocorre tão logo o negócio jurídico particular produza os seus efeitos, prescindindo, para fins de cobrança do laudêmio, do registro do respectivo título no cartório de registro de imóveis.

Vê-se que o legislador estabeleceu duas formas alternativas de hipótese de incidência: a transferência onerosa do domínio útil de terrenos da União ou a cessão de direito a eles relativo.

Importante registrar que não há incompatibilidade entre a norma do

art. 1.227/CC (a qual exige o registro no cartório para aquisição do direito real) e a previsão do art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987: o primeiro estabelece a condição formal para perfectibilizar a transferência do direito real, sem prejuízo de que, por opção política, o legislador estabeleça, pelo segundo dispositivo legal, que a etapa anterior (a mera cessão de caráter obrigacional) já figure como fato gerador do laudêmio.

Assim, considerando e respeitando o entendimento em sentido contrário, tenho que 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.

TERMO INICIAL DO PRAZO DECADENCIAL

Controvérsia distinta da apresentada no item anterior consiste em saber qual o termo inicial da decadência para constituir os créditos relativos aos laudêmios.

Sobre o tema, extrai-se do atual quadro normativo que, embora o foreiro e o ocupante não mais sejam obrigados a solicitar a prévia autorização da Secretaria do Patrimônio da União - SPU para alienar o bem e transferir o direito das benfeitorias, o recolhimento do laudêmio e a comunicação do negócio jurídico ao órgão público constituem pressupostos para a concretização da transferência das obrigações enfiteúticas ou relativas à ocupação (art. 3º, § 2º, do Decreto-Lei n. 2.398/1987, c/c os arts. 2º e 9º do Decreto n. 95.760/1988).

Observa-se, ainda, dos referidos dispositivos que, para transmitir o domínio útil de terreno da União ou os direitos relativos à ocupação, os cartórios de notas e registro de imóveis devem exigir certidão da SPU que declare ter o interessado recolhido o laudêmio devido, nas transferências onerosas entre vivos, e estar o transmitente em dia com as demais obrigações junto ao órgão responsável pelo patrimônio da União.

Por se tratar de direito real sobre coisa alheia, somente após o cumprimento dos trâmites administrativos acima descritos a alienação surtirá efeitos perante a União – detentora da nua propriedade –, permitindo-se, assim, a lavratura da escritura pública e seu registro subsequente no cartório de registro de imóveis, bem como a transferência da titularidade perante a SPU.

Ocorre que, frequentemente, a alienação de imóveis sujeitos a aforamento ou ao regime de ocupação se opera informalmente entre os particulares, mediante contratos de compromisso de compra e venda ou promessa de cessão de direitos que se perpetuam em transferências seguidas, sem a observância das normas de direito privado (arts. 108 e 1.227 do Código Civil/2002 e 195 e 237 da Lei n. 6.015/1973), bem como das de direito público, que exigem, entre outras obrigações, o pagamento de laudêmio.

Nesses casos, embora possa ter ocorrido o fato gerador do laudêmio no momento do contrato particular, a parte credora (União) não tem como, na ocasião, ter conhecimento do negócio jurídico, pelo que não pode constituir e exigir o valor devido.

Além disso, a publicidade conferida à transferência do domínio útil por meio do registro da transação em cartório (quando formalizada) não se confunde com a comunicação do fato à União, mormente para fins de contagem do prazo decadencial. E, até que a credora seja cientificada da ocorrência do fato gerador, não se pode exigir, em regra, que adote providência para constituir formalmente o crédito.

No que toca a essa situação, é imprescindível transcrever o que dispõe o art. 47 da Lei n. 9.636/1998, o qual rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, estabelecendo que:

Art. 47. O crédito originado de receita patrimonial será submetido aos seguintes prazos:

I - decadencial de dez anos para sua constituição, mediante lançamento; e

II - prescricional de cinco anos para sua exigência, contados do lançamento.

§ 1º **O prazo de decadência** de que trata o caput conta-se do instante em que o respectivo crédito poderia ser constituído, **a partir do conhecimento por iniciativa da União** ou por solicitação do interessado das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de incidência da receita patrimonial, ficando limitada a cinco anos a cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento. (Grifos acrescidos).

Nessa quadra, diante da expressa manifestação legal e dos fundamentos acima expostos, forçoso convir que o prazo decadencial para o lançamento do laudêmio começa a fluir somente a partir do momento em que a União toma conhecimento, por qualquer meio, das circunstâncias e fatos que caracterizam o fato gerador daquele (laudêmio).

Aliás, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que "a comunicação à Secretaria de Patrimônio da União - SPU é o momento em que a União toma conhecimento da alienação, sendo irrelevante a data em que emitida a Declaração

de Operação Imobiliária (DOI), prevista pelos artigos 15 do Decreto-Lei 1.510/1976 e 8º da Lei 10.426/2002" (REsp 1765707/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/08/2019, DJe 11/10/2019).

Importante registrar que o art. 3º-A do Decreto no 2.398/1987, incluído pela Lei no 11.481/2007, dispõe que os oficiais deverão informar as operações imobiliárias anotadas, averbadas, lavradas, matriculadas ou registradas nos cartórios de notas ou de registro de imóveis, títulos e documentos que envolvam terrenos da União sob sua responsabilidade, mediante a apresentação de Declaração sobre Operações Imobiliárias em Terrenos da União (Doitu) em meio magnético.

Com isso, reforça-se a preocupação do legislador com a cientificação da União quanto à existência do seu crédito relativo ao laudêmio.

Em suma: o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento do fato gerador do seu crédito, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel.

APLICAÇÃO DA REGRA DE INEXIGIBILIDADE DE COBRANÇA PREVISTA NA PARTE FINAL DO ART. 47, § 1º, DA LEI N. 9.636/1998 ÀS RECEITAS ESPORÁDICAS

De início, é importante registrar que, no julgamento do REsp. 1.133.696/PE, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 17/12/2010, apreciado sob o rito do art. 543-C do CPC/1973, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento sobre a prescrição e a decadência relativas às receitas patrimoniais não tributárias da União.

Entretanto, no aludido recurso repetitivo, não houve debate sobre a aplicação da regra prevista na parte final do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998 (com a redação dada pela Lei n. 10.852/2004) às receitas patrimoniais esporádicas da União, como o laudêmio, o que reforça a necessidade de o Superior Tribunal se debruçar sobre o tema.

Reproduzo novamente a redação do artigo, com destaque para a controvérsia agora examinada:

Art. 47. O crédito originado de receita patrimonial será submetido aos seguintes prazos:
I - decadencial de dez anos para sua constituição, mediante lançamento; e

II - prescricional de cinco anos para sua exigência, contados do lançamento.

§ 1º O prazo de decadência de que trata o caput conta-se do instante em que o respectivo crédito poderia ser constituído, a partir do conhecimento por iniciativa da União ou por solicitação do interessado das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de incidência da receita patrimonial, **ficando limitada a cinco anos a cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento.** (Grifos acrescidos).

No intuito de regulamentar o lançamento e a cobrança de créditos originados de receitas patrimoniais, a SPU editou a Instrução Normativa n. 01/2007. O seu art. 20 dispunha sobre a inexigibilidade dos créditos, nos seguintes termos:

Art. 20º - 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:

(...)

III - 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.

Como se vê, a SPU adotava o entendimento no sentido de que, a partir da transação de cessão efetuada entre particulares, a administração pública teria o prazo de cinco anos para conhecimento do ocorrido, sob pena de inexigibilidade do crédito decorrente.

Entretanto, com fundamento no Memorando n. 10.040/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a administração pública passou a adotar o entendimento de que a regra de inexigibilidade, prevista no art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, não se aplicaria ao laudêmio, por se tratar de receita esporádica.

Em razão dessa mudança de interpretação, a SPU editou o Memorando Circular n. 372/2017-MP, para regulamentar esse novo entendimento.

Segundo a União, essa nova exegese se deve ao fato de que da forma como originalmente interpretado o referido § 1º, haveria indevida redução do prazo decadencial. Isso porque, segundo argumenta, o inciso I do mesmo dispositivo estipula 10 (dez) anos para a constituição do crédito, previsão que seria esmorecida se o ente federal só pudesse constituir os fatos geradores que tivessem se operado no máximo até cinco anos antes do conhecimento da Fazenda.

Para a recorrente, essa previsão seria factível em relações de trato sucessivo (receita periódica), em que não conflitaria com o prazo decadencial do inciso I, porque sempre se renovaria; mas a regra seria incompatível com as receitas esporádicas.

A tese é sedutora, porque, como fundamentei no tópico anterior, em

regra, o decurso do tempo entre o negócio jurídico e a comunicação à parte credora não deveria causar prejuízo a esta última, que não poderia agir sem a ciência do fato gerador.

A pretensão, todavia, não pode prosperar.

Em primeiro lugar, porque não há razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998 quanto ao laudêmio devido em casos de cessões particulares relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receita patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

Não cabe ao intérprete estabelecer divisões entre institutos quando o legislador, por opção política, não o fez, ainda que o raciocínio desenvolvido pela União se mostre razoável.

Ou seja, até é defensável, em abstrato, a proposta de que haja diferenciação entre a aplicação da condição para constituir o crédito a depender da sua natureza: se de caráter periódico ou esporádico. Porém, a questão é: o aperfeiçoamento dessa metodologia poderia ser realizado por meio de instrução normativa, de modo a acarretar inovação no ordenamento, em descompasso com a lei ordinária e diminuindo a esfera jurídica dos contribuintes?

A meu ver, a resposta é indubitavelmente negativa, já que tal tarefa compete ao legislador ordinário, e não ao intérprete, seja ele a Administração ou o próprio Poder Judiciário. Em atenção à separação de poderes e ao princípio da legalidade, não me parece possível que prevaleça a regra criada pelo próprio credor, a quem competia apenas aplicar ou no máximo regulamentar as normas já criadas.

Se a parte final do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998 poderia gerar alguma restrição ao alcance da possibilidade de cobrança do laudêmio, competia à lei (em sentido estrito) modificá-la, e não ao executor ou intérprete da norma.

Além disso, nem se pode alegar que a previsão do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998 é inconciliável com o prazo decenal previsto no inciso I do mesmo artigo, porque os dispositivos regem situações distintas. O parágrafo cria uma condição temporal para que a União constitua e cobre o crédito, qual seja, o fato gerador do tal crédito deve ter ocorrido no quinquênio que antecedeu o conhecimento do ente público a respeito dele.

Se atendida essa condição, a União terá 10 (dez) anos para constituir o crédito (inciso I) e 5 (cinco) anos para cobrá-lo (inciso II), sendo estas normas compatíveis em abstrato.

Em concreto, um exemplo pode tornar mais clara a plena aplicação prática do dispositivo: contrato entre particulares de cessão dos direitos sobre domínio útil praticado em 2023; conhecimento da União sobre o referido negócio jurídico se operou em 2028 (dentro do quinquênio); o ente teria até 2038 para constituir o crédito e até 2043 para cobrá-lo.

FIXAÇÃO DA TESE JURÍDICA PARA PARA FINS DO ART. 1.036 E SEGUINTE DO CPC/2015

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;

b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, do fato gerador, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel;

c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, referente ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

CASO CONCRETO

No caso, o impetrante – EDUARDO WINOGRADOW CORREDATO – postula a anulação da cobrança do débito lançado no RIP n. 7074.0101900-79, relativo ao laudêmio 2000, por inexigibilidade ou por prescrição, nos

termos do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, art. 3º, I, da Portaria SPU 08, de 01/02/2001 e art. 20, III, da Instrução Normativa SPU n. 01, de 23/07/2007.

O Juiz de primeiro grau concedeu a ordem, sob os seguintes fundamentos (e-STJ fls. 180/186):

Cumprе ressaltar que a data da celebração do contrato entre particulares não necessariamente corresponde ao momento em que a União toma conhecimento da alienação do direito de ocupação ou de foro, para fins de contagem do prazo prescricional/decadencial. Nesse sentido, a Instrução Normativa n.1 de 23 de julho de 2007, em seu art. 20, dispõe sobre a inexigibilidade dos créditos, nos seguintes termos:

(...)

Outrossim, tem-se que termo inicial do prazo para a constituição dos créditos devidos em razão da cessão do imóvel tem como data base o momento em que a União tomou conhecimento da alienação, e não a data na qual foi consolidado o ato entre particulares, aplicando-se a lei vigente ao tempo em que ocorreu o conhecimento, pela União, da transferência de propriedade.

No presente caso, através da análise dos documentos que acompanharam a inicial constata-se que o conhecimento pela administração da hipótese de incidência deu-se após 2005 (conforme requerimento de averbação de transferência na SPU), ou seja, o termo inicial do prazo para a constituição do crédito, com relação à cessão dos imóveis, contudo, a Secretaria do Patrimônio da União busca a cobrança de crédito relativo a período anterior a cessão do imóveis (2000), não sendo possível precisar a data em que a União teve conhecimento da transação, tendo em vista o cancelamento das referidas cobranças em momento anterior pela Superintendência do Patrimônio da União em São Paulo.

Deste modo, considerando que o fato gerador do aforamento ocorreu em 2005, os quais anteriormente foram considerados pela SPU como inexigíveis e posteriormente, somente em 2017 a União efetuou a cobrança dos referidos os laudêmios, portanto, verifica-se que o prazo prescricional quinquenal não foi observado, motivo pelo qual os referidos débitos se tornaram inexigíveis, nos termos do artigo 47 da Lei nº 9.636/98. (Grifos acrescidos).

Inconformada, a União interpôs apelação, tendo o Tribunal Federal da 3ª Região negado provimento ao recurso sob os seguintes fundamentos:

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, , do DL nº caput 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.

Em suma, pela sequência de procedimentos exigidos pela legislação de regência, o interessado solicita à SPU o cálculo do laudêmio, após o que faz o recolhimento do montante devido para, então, pedir à mesma SPU a expedição da CAT necessária para a escritura no Cartório de Notas e para o registro da transferência no Cartório de Imóveis. Na sequência, o adquirente deverá requerer à SPU as anotações para que seu nome conste como foreiro (titular do domínio útil do imóvel da União Federal), sob pena de multa pecuniária (art. 3º, §§ 4º e 5º do DL nº 2.398/1987).

É sabido que a expedição da CAT não é precedida de diligências ou

investigações por parte da SPU sobre a sequência das transações envolvendo o imóvel aforado, mas tendo ciência acerca de cessões por contratos particulares não levados a registro (notadamente quando o adquirente pede a que seu nome seja anotado como foreiro), o laudêmio deve ser lançado e cobrado pela União Federal.

(...)

Conforme expressamente indicado no art. 47 da Lei nº 9.636/1998, o termo inicial do prazo de decadência para lançamento do laudêmio é aquele em que a União (SPU) toma conhecimento da existência do fato gerador, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de incidência da receita patrimonial. E o termo inicial do prazo prescricional é a data na qual se consuma a inadimplência do recolhimento do laudêmio lançado.

(...)

Contudo, 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).

(...)

Com base em memorandos e pareceres (p. ex., Memorando nº 10.040/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Memorando Circular nº 372/2017-MP, Parecer nº 0088 - 5.9/2013/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU, Parecer/MP/CONJUR/DPC/Nº 0471 - 5.9 / 2010), a partir de 18/08/2017, 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).

(...)

No caso dos autos, o impetrante Eduardo Winogradow Corredato questiona a cobrança de débito relativo ao laudêmio exigido em decorrência da cessão de domínio útil do imóvel consistente na casa 213, Condomínio Tamboré 4 – Villagio, Avenida Victor Civita, n. 235, Santana de Parnaíba/SP, objeto do Registro Imobiliário Patrimonial - RIP n. 7074.0101900-79. CAT expedido em 18/06/2013.

Foi lavrada escritura de venda e compra do referido imóvel, em 03/07/2013 (id 134800692, Págs. 1/19), indicando Rodobens Negócios Imobiliários S/A e Fernandez e Bogossian Desenvolvimentos Imobiliários Ltda., como vendedores, e Milton Luiz dos Santos Netto e Elisangela de Nicola Amancio Tazeira Santos Neto, como compradores.

Na referida escritura consta que os vendedores prometeram vender o domínio útil do imóvel objeto da escritura a Eduardo Winogradow Corredato, em 21/11/1999, que cedeu e transferiu os seus direitos de compromissário comprador a Marcia Regina Alves Penna, em 19/06/2000, que, por sua vez, cedeu e transferiu os direitos e obrigação sobre o domínio útil do imóvel a

Milton Luiz dos Santos Netto e Elisangela de Nicola Amancio Tazeira Santos Netto, em 01/06/2005.

Objetivando a transferência do imóvel para o nome dos compradores, foi protocolizado o pedido em 2013 – segundo constante das razões do apelo da União –, quando então o ente estatal tomou conhecimento de todas as transações.

Assim é que tendo tido ciência das transferências em 2013, a SPU não pode, em 2017, exigir qualquer parcela sobre laudêmio devido em 2000 e dos cálculos que fez para a CAT em 2013, 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). (Grifos acrescidos).

Extrai-se dos autos que, em 21/11/1999, o impetrante Eduardo Winogradow Corredato adquiriu os direitos aquisitivos sobre o imóvel de Rodobens Negócios Imobiliários S.A. e Fernandez e Bogossian Desenvolvimentos Imobiliários Ltda, primeiros detentores do domínio útil. Em 19/06/2000, por meio de instrumento particular de cessão de direitos, o impetrante cedeu e transferiu os direitos sobre o imóvel para a Marcia Regina Alves Penna, que, por sua vez, transferiu a Milton Luiz dos Santos Netto e Elisangela de Nicola Amancio Tazeira Santos Netto, em 01/06/2005, não tendo sido a transação levada a registro no cartório de imóveis, tampouco ao conhecimento da Secretaria do Patrimônio da União.

Em 2013, em face do pedido de regularização do imóvel protocolizado em nome dos últimos compradores, a SPU tomou conhecimento das transações entre os particulares.

Como não houve o recolhimento do laudêmio na cessão de direitos ocorrida entre o impetrante (Eduardo Winogradow Corredato) e Marcia Regina Alves Penna (cessionária), a SPU expediu a cobrança de laudêmio no valor de R\$ 20.283,11, relativo ao período de apuração em 19/06/2000, com vencimento em 04/09/2017.

No caso, portanto, o fato gerador do laudêmio em apreço ocorreu em 19/06/2000 e a União tomou conhecimento de todas as transações em 2013, pelo que o crédito (laudêmio) não pode ser cobrado, consoante a regra prevista no § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, porquanto a ciência da Fazenda se operou após o quinquênio contado do fato gerador.

Diante do exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso especial.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2021/0263956-1

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.956.006 / SP

Número Origem: 50032327920194036100

PAUTA: 26/04/2023

JULGADO: 10/05/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DARCY SANTANA VITOBELLO

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : EDUARDO WINOGRADOW CORREDATO
ADVOGADOS : MARCELITO DURÃES SOUSA - SP171395
MAURO FERNANDES PIRES - SP132723

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

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dra. MARCIA LUCIANA DANTAS, pela parte RECORRENTE: UNIÃO

CERTIDÃO

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

A Primeira Seção, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foi aprovada a seguinte tese repetitiva no tema 1142: "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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, do fato gerador, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do aludido diploma legal quanto à inexistência de laudêmio devido em casos de cessões particulares, referente ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio)."

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Francisco Falcão, Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães e

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2021/0263956-1

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.956.006 / SP

Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER JUDICIÁRIO

MALOTE DIGITAL

Tipo de documento: Administrativo

Código de rastreabilidade: 30020232037317

Nome original: REsp 1954050 inteiro teor.pdf

Data: 19/05/2023 16:14:45

Remetente:

Gabinete da Presidência

Gabinete da Presidência

TRF3

Prioridade: Normal.

Motivo de envio: Para conhecimento.

Assunto: STJ - REsp 1954050 negado provimento aprovada tese Tema 1142 Proc Origem 50179
236920174036100

RECURSO ESPECIAL Nº 1.954.050 - SP (2021/0264055-3)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : LEONARDO GONCALVES DE LA FUENTE ESTEVAN
RECORRIDO : FERNANDA GONCALVES DE LA FUENTE ESTEVAN
RECORRIDO : FLAVIA GONCALVES DE LA FUENTE ESTEVAN
RECORRIDO : VANDRA MARIA GONCALVES DE LA FUENTE ESTEVAN
ADVOGADOS : CARLA SUELI DOS SANTOS - SP132545
CELIO LUÍS GALVÃO NAVARRO - SP358683

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. TERRENO DE MARINHA. CESSÃO DE DIREITOS. FATO GERADOR. LAUDÊMIO. DECADÊNCIA. TERMO INICIAL. CIÊNCIA DA UNIÃO (SPU). EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO. LIMITAÇÃO TEMPORAL. CINCO ANOS ANTERIORES À CIÊNCIA DA TRANSAÇÃO. OBSERVÂNCIA.

1. O art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987, com redação introduzida pela Lei n. 13.465/2017, dispõe que a transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil e da inscrição de ocupação de terrenos 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 imóvel, excluídas as benfeitorias.

2. A celebração do contrato de compra e venda é suficiente como fato gerador do laudêmio, pois o legislador estabeleceu como uma das hipóteses de incidência a mera cessão de direitos, a qual ocorre tão logo o negócio jurídico particular produza os seus efeitos, prescindindo, para fins de cobrança do laudêmio, do registro do respectivo título no cartório de registro de imóveis.

3. 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.

4. O art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, estabelece que o prazo decadencial para constituição do crédito não tributário conta-se a partir do conhecimento por iniciativa da União.

5. Até que a credora seja cientificada da ocorrência do fato gerador, não se pode exigir, em regra, que adote providência para constituir formalmente o crédito.

6. A legislação limita a cinco anos a cobrança de créditos relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador daqueles.

7. Não há razão jurídica para afastar essa disposição legal quanto ao laudêmio devido em casos de cessões particulares relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

8. Tese jurídica firmada: 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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, da alienação do imóvel, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do art. 47 do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, relativas a período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

9. No caso concreto, a SPU não pode exigir os valores relativos ao laudêmio decorrente da transação efetivada em 04/08/2003, por ter transcorrido mais de cinco anos da data do conhecimento dos fatos pela autoridade administrativa (31/08/2015), consoante regra prevista no § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998.

10. Recurso julgado sob a sistemática do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 e do art. 256-N e seguintes do Regimento Interno do STJ.

11. Recurso especial não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso especial nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foi aprovada a seguinte tese repetitiva no tema 1142: "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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, do fato gerador, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, referente ao período

Superior Tribunal de Justiça

anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio)." Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Francisco Falcão, Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 10 de maio de 2023

MINISTRO GURGEL DE FARIA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1954050 - SP (2021/0264055-3)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : LEONARDO GONCALVES DE LA FUENTE ESTEVAN
RECORRIDO : FERNANDA GONCALVES DE LA FUENTE ESTEVAN
RECORRIDO : FLAVIA GONCALVES DE LA FUENTE ESTEVAN
RECORRIDO : VANDRA MARIA GONCALVES DE LA FUENTE ESTEVAN
ADVOGADOS : CARLA SUELI DOS SANTOS - SP132545
CELIO LUÍS GALVÃO NAVARRO - SP358683

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. TERRENO DE MARINHA. CESSÃO DE DIREITOS. FATO GERADOR. LAUDÊMIO. DECADÊNCIA. TERMO INICIAL. CIÊNCIA DA UNIÃO (SPU). EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO. LIMITAÇÃO TEMPORAL. CINCO ANOS ANTERIORES À CIÊNCIA DA TRANSAÇÃO. OBSERVÂNCIA.

1. O art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987, com redação introduzida pela Lei n. 13.465/2017, dispõe que a transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil e da inscrição de ocupação de terrenos 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 imóvel, excluídas as benfeitorias.

2. A celebração do contrato de compra e venda é suficiente como fato gerador do laudêmio, pois o legislador estabeleceu como uma das hipóteses de incidência a mera cessão de direitos, a qual ocorre tão logo o negócio jurídico particular produza os seus efeitos, prescindindo, para fins de cobrança do laudêmio, do registro do respectivo título no cartório de registro de imóveis.

3. 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.

4. O art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, estabelece que o prazo decadencial para constituição do crédito não tributário conta-se a partir do conhecimento por iniciativa da União.

5. Até que a credora seja cientificada da ocorrência do fato gerador, não se pode exigir, em regra, que adote providência para constituir formalmente o crédito.
6. A legislação limita a cinco anos a cobrança de créditos relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador daqueles.
7. Não há razão jurídica para afastar essa disposição legal quanto ao laudêmio devido em casos de cessões particulares relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).
8. Tese jurídica firmada: 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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, da alienação do imóvel, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do art. 47 do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, relativas a período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).
9. No caso concreto, a SPU não pode exigir os valores relativos ao laudêmio decorrente da transação efetivada em 04/08/2003, por ter transcorrido mais de cinco anos da data do conhecimento dos fatos pela autoridade administrativa (31/08/2015), consoante regra prevista no § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998.
10. Recurso julgado sob a sistemática do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 e do art. 256-N e seguintes do Regimento Interno do STJ.
11. Recurso especial não provido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pela UNIÃO, com

fundamento na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região assim ementado (e-STJ fls. 367/369):

RECEITA PATRIMONIAL NÃO TRIBUTÁRIA. LAUDÊMIO. CESSÃO DE DIREITOS. CONTRATOS PARTICULARES. DECADÊNCIA. PRESCRIÇÃO. INEXIGIBILIDADE. TERMO INICIAL.

- 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, do DL nº 2.398/1987 (com caput 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 2015, a SPU não pode, em 2017, exigir qualquer parcela sobre laudêmio devido em 2003 e dos cálculos que fez para a CAT em 2015, 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). Note-se que aos autos está acostado DARF indicando exigência de laudêmio atinente ao período de apuração em 04/08/2003, com vencimento em 31/08/2017 (id 6938661, Pág. 1).

- Apelo provido para julgar procedente o pedido em razão da inexigibilidade do laudêmio questionado.

Nas razões de seu recurso (e-STJ fls. 391/401), a recorrente aponta afronta ao art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998 e 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987, sustentando que "o recolhimento do laudêmio só ocorre quando a União tem ciência de sua efetivação, não havendo que se falar em início do prazo decadencial para sua cobrança antes do seu conhecimento formal pela Administração Pública" (e-STJ fl. 393).

Defende, ainda, que "a limitação da cobrança aos 5 (cinco) exercícios precedentes tem aplicação limitada às receitas periódicas, i.e., a taxa de ocupação ou o foro que incidem anualmente. Ela não se aplica às receitas eventuais, caso do laudêmio, pois, de outro modo, ficaria esvaziada a regra do inciso I que fixa em 10 (dez anos) o prazo de decadência" (e-STJ fls. 394), conforme análise da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento – CONJUR, que exarou o Parecer n. 0088-5.9/2013/DPC/CONJUR- MP/CGU/AGU, cuja síntese segue *in verbis*:

7. Não obstante, cumpre-nos de plano trazer à baila entendimento manifestado no PARECER/MP/CONJUR/DPC/Nº 0471 – 5.9/2010, oportunidade na qual afirmamos que, em regra, a inexigibilidade, prevista no art. 47, parágrafo 1º, da Lei nº 9.636/98, não se aplica ao laudêmio, porquanto aquele instituto tem seu campo de atuação voltado para as despesas periódicas (taxa de ocupação e foros). Como o laudêmio é uma receita esporádica, eventual, que não se reproduz regularmente com o tempo, incidente apenas quando da ocorrência de transferências onerosas, a ela não se aplica o instituto da inexigibilidade.

Ressalta que admitir o contrário "seria o mesmo que permitir que a parte pudesse se beneficiar do descumprimento da lei, na medida em que, deixando de

comunicar a União acerca da transação, pelo prazo de 5 (cinco) anos, e, conseqüentemente, descumprindo o comando inserto no artigo 3º, § 4º do mesmo Decreto-Lei" (Decreto-Lei nº 2.398/1987), "ver-se-ia favorecida pela inexigibilidade do laudêmio, que então já não mais poderia ser constituído a despeito de a União não possuir outros meios para saber acerca da existência da transação" (e-STJ fls. 401).

Contrarrrazões apresentadas às e-STF fls. 404/405.

O apelo nobre foi admitido pelo Tribunal de origem (e-STJ fls. 476/477).

Em decisão de e-STJ fls. 520/524, o Presidente da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas, eminente Min. PAULO DE TARSO SANSEVERINO, identificando a característica multitudinária da causa, pela constatação da existência de aproximadamente 56 decisões monocráticas proferidas por Ministros que compõem a Primeira e a Segunda Turmas sobre o tema, qualificou os presentes autos, juntamente com os REsps n. 1.951.346/SP, 1.952.093/SP, 1.956.006/SP e 1.957.161/SP, como representativos da seguinte controvérsia:

I - definir se a hipótese de inexigibilidade de cobrança prevista na parte final do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/98 abrange ou não os créditos da União relativos a receitas esporádicas, notadamente as receitas referentes ao laudêmio; II – aferir se a inexistência de registro imobiliário da transação (contratos de gaveta) impede a caracterização do fato gerador do laudêmio e, por conseguinte, obsta a fluência do prazo decadencial de seu lançamento.

O Ministério Público Federal manifestou-se pela admissibilidade do recurso especial como representativo de controvérsia (e-STJ fls. 503/518).

Em 05/04/2022, a Primeira Seção afetou o presente recurso, juntamente com os Recursos Especiais n. 1.951.346/SP, 1.954.050/SP, 1.956.006/SP e 1.957.161/SP, como paradigmas da controvérsia repetitiva descrita no Tema 1.142/STJ.

Após, o *Parquet* federal opinou pelo desprovimento do recurso especial (e-STJ fls. 551/564).

É o relatório.

VOTO

O Superior Tribunal de Justiça afetou os Recursos Especiais ns. 1.951.346/SP, 1.952.093/SP, 1.954.050/SP, 1.956.006/SP e 1.957.161/SP como

representativos de controvérsia, delimitando a seguinte tese controvertida (Tema 1.142): I - definir se a hipótese de inexigibilidade de cobrança prevista na parte final do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998 abrange ou não os créditos da União relativos a receitas esporádicas, notadamente aquelas referentes ao laudêmio; II - aferir se a inexistência de registro imobiliário da transação (contratos de gaveta) impede a caracterização do fato gerador do laudêmio e, por conseguinte, obsta a fluência do prazo decadencial de seu lançamento.

A despeito da ordem das teses controvertidas acima citadas, entendo que, para melhor compreensão da celeuma como um todo, o presente voto deve percorrer o seguinte caminho: a) examinar se a celebração do contrato de compra e venda de imóvel, sujeito ao regime de aforamento, implica fato gerador de laudêmio; b) analisar qual o termo inicial da decadência para constituir os créditos relativos aos laudêmios; e c) definir se a hipótese de inexigibilidade de cobrança prevista na parte final do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998 se aplica também às receitas eventuais (no caso, o laudêmio).

FATO GERADOR DA INCIDÊNCIA DO LAUDÊMIO

Como antecipei acima, cumpre definir se o fato gerador da obrigação de pagar o laudêmio ocorre: a) no momento da celebração do contrato de compra e venda; b) a partir do registro do título translativo no cartório de registro de imóveis, ou, c) quando a União (SPU) efetivamente toma conhecimento da alienação do domínio útil ou do direito de ocupação.

Essa discussão deve ter como ponto de partida a fundamentação legal para a cobrança do laudêmio, que está prevista no art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398, de 21 de dezembro de 1987, com redação introduzida pela Lei n. 13.465, de 2017, da seguinte maneira:

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.

Da leitura do dispositivo legal supratranscrito verifico que a celebração do contrato de compra e venda é suficiente como fato gerador do laudêmio. Isso porque o legislador estabeleceu como uma das hipóteses de incidência a mera cessão de direitos, a qual ocorre tão logo o negócio jurídico particular produza os seus efeitos, prescindindo, para fins de cobrança do laudêmio, do registro do respectivo título no

cartório de registro de imóveis.

Vê-se que o legislador estabeleceu duas formas alternativas de hipótese de incidência: a transferência onerosa do domínio útil de terrenos da União ou a cessão de direito a eles relativo.

Importante registrar que não há incompatibilidade entre a norma do art. 1.227/CC (a qual exige o registro no cartório para aquisição do direito real) e a previsão do art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987: o primeiro estabelece a condição formal para perfectibilizar a transferência do direito real, sem prejuízo de que, por opção política, o legislador estabeleça, pelo segundo dispositivo legal, que a etapa anterior (a mera cessão de caráter obrigacional) já figure como fato gerador do laudêmio.

Assim, considerando e respeitando o entendimento em sentido contrário, tenho que 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.

TERMO INICIAL DO PRAZO DECADENCIAL

Controvérsia distinta da apresentada no item anterior consiste em saber qual o termo inicial da decadência para constituir os créditos relativos aos laudêmios.

Sobre o tema, extrai-se do atual quadro normativo que, embora o foreiro e o ocupante não mais sejam obrigados a solicitar a prévia autorização da Secretaria do Patrimônio da União - SPU para alienar o bem e transferir o direito das benfeitorias, o recolhimento do laudêmio e a comunicação do negócio jurídico ao órgão público constituem pressupostos para a concretização da transferência das obrigações enfiteúticas ou relativas à ocupação (art. 3º, § 2º, do Decreto-Lei n. 2.398/1987, c/c os arts. 2º e 9º do Decreto n. 95.760/1988).

Observa-se, ainda, dos referidos dispositivos que, para transmitir o domínio útil de terreno da União ou os direitos relativos à ocupação, os cartórios de notas e registro de imóveis devem exigir certidão da SPU que declare ter o interessado recolhido o laudêmio devido, nas transferências onerosas entre vivos, e estar o transmitente em dia com as demais obrigações junto ao órgão responsável pelo patrimônio da União.

Por se tratar de direito real sobre coisa alheia, somente após o cumprimento dos trâmites administrativos acima descritos a alienação surtirá efeitos perante a União – detentora da nua propriedade –, permitindo-se, assim, a lavratura da escritura pública e seu registro subsequente no cartório de registro de imóveis, bem como a transferência da titularidade perante a SPU.

Ocorre que, frequentemente, a alienação de imóveis sujeitos a aforamento ou ao regime de ocupação se opera informalmente entre os particulares, mediante contratos de compromisso de compra e venda ou promessa de cessão de direitos que se perpetuam em transferências seguidas, sem a observância das normas de direito privado (arts. 108 e 1.227 do Código Civil/2002 e 195 e 237 da Lei n. 6.015/1973), bem como das de direito público, que exigem, entre outras obrigações, o pagamento de laudêmio.

Nesses casos, embora possa ter ocorrido o fato gerador do laudêmio no momento do contrato particular, a parte credora (União) não tem como, na ocasião, ter conhecimento do negócio jurídico, pelo que não pode constituir e exigir o valor devido.

Além disso, a publicidade conferida à transferência do domínio útil por meio do registro da transação em cartório (quando formalizada) não se confunde com a comunicação do fato à União, mormente para fins de contagem do prazo decadencial. E, até que a credora seja cientificada da ocorrência do fato gerador, não se pode exigir, em regra, que adote providência para constituir formalmente o crédito.

No que toca a essa situação, é imprescindível transcrever o que dispõe o art. 47 da Lei n. 9.636/1998, o qual rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, estabelecendo que:

Art. 47. O crédito originado de receita patrimonial será submetido aos seguintes prazos:

I - decadencial de dez anos para sua constituição, mediante lançamento; e

II - prescricional de cinco anos para sua exigência, contados do lançamento.

§ 1º **O prazo de decadência** de que trata o caput conta-se do instante em que o respectivo crédito poderia ser constituído, **a partir do conhecimento por iniciativa da União** ou por solicitação do interessado das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de incidência da receita patrimonial, ficando limitada a cinco anos a cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento. (Grifos acrescidos).

Nessa quadra, diante da expressa manifestação legal e dos fundamentos acima expostos, forçoso convir que o prazo decadencial para o lançamento do laudêmio começa a fluir somente a partir do momento em que a União toma

conhecimento, por qualquer meio, das circunstâncias e fatos que caracterizam o fato gerador daquele (laudêmio).

Aliás, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que "a comunicação à Secretaria de Patrimônio da União - SPU é o momento em que a União toma conhecimento da alienação, sendo irrelevante a data em que emitida a Declaração de Operação Imobiliária (DOI), prevista pelos artigos 15 do Decreto-Lei 1.510/1976 e 8º da Lei 10.426/2002" (REsp 1765707/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/08/2019, DJe 11/10/2019).

Importante registrar que o art. 3º-A do Decreto no 2.398/1987, incluído pela Lei no 11.481/2007, dispõe que os oficiais deverão informar as operações imobiliárias anotadas, averbadas, lavradas, matriculadas ou registradas nos cartórios de notas ou de registro de imóveis, títulos e documentos que envolvam terrenos da União sob sua responsabilidade, mediante a apresentação de Declaração sobre Operações Imobiliárias em Terrenos da União (Doitu) em meio magnético.

Com isso, reforça-se a preocupação do legislador com a cientificação da União quanto à existência do seu crédito relativo ao laudêmio.

Em suma: o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento do fato gerador do seu crédito, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel.

APLICAÇÃO DA REGRA DE INEXIGIBILIDADE DE COBRANÇA PREVISTA NA PARTE FINAL DO ART. 47, § 1º, DA LEI N. 9.636/1998 ÀS RECEITAS ESPORÁDICAS

De início, é importante registrar que, no julgamento do REsp. 1.133.696/PE, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 17/12/2010, apreciado sob o rito do art. 543-C do CPC/1973, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento sobre a prescrição e a decadência relativas às receitas patrimoniais não tributárias da União.

Entretanto, no aludido recurso repetitivo, não houve debate sobre a aplicação da regra prevista na parte final do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998 (com a redação dada pela Lei n. 10.852/2004) às receitas patrimoniais esporádicas da União, como o laudêmio, o que reforça a necessidade de o Superior Tribunal se debruçar sobre o

tema.

Reproduzo novamente a redação do artigo, com destaque para a controvérsia agora examinada:

Art. 47. O crédito originado de receita patrimonial será submetido aos seguintes prazos:

I - decadencial de dez anos para sua constituição, mediante lançamento; e

II - prescricional de cinco anos para sua exigência, contados do lançamento.

§ 1º O prazo de decadência de que trata o caput conta-se do instante em que o respectivo crédito poderia ser constituído, a partir do conhecimento por iniciativa da União ou por solicitação do interessado das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de incidência da receita patrimonial, **ficando limitada a cinco anos a cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento.** (Grifos acrescidos)

No intuito de regulamentar o lançamento e a cobrança de créditos originados de receitas patrimoniais, a SPU editou a Instrução Normativa n. 01/2007. O seu art. 20 dispunha sobre a inexigibilidade dos créditos, nos seguintes termos:

Art. 20º - 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:

(...)

III - 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.

Como se vê, a SPU adotava o entendimento no sentido de que, a partir da transação de cessão efetuada entre particulares, a administração pública teria o prazo de cinco anos para conhecimento do ocorrido, sob pena de inexigibilidade do crédito decorrente.

Entretanto, com fundamento no Memorando n. 10.040/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a administração pública passou a adotar o entendimento de que a regra de inexigibilidade, prevista no art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, não se aplicaria ao laudêmio, por se tratar de receita esporádica.

Em razão dessa mudança de interpretação, a SPU editou o Memorando Circular n. 372/2017-MP, para regulamentar esse novo entendimento.

Segundo a União, essa nova exegese se deve ao fato de que da forma como originalmente interpretado o referido § 1º, haveria indevida redução do prazo decadencial. Isso porque, segundo argumenta, o inciso I do mesmo dispositivo estipula 10 (dez) anos para a constituição do crédito, previsão que seria esmorecida se o ente federal só pudesse constituir os fatos geradores que tivessem se operado no máximo até cinco

anos antes do conhecimento da Fazenda.

Para a recorrente, essa previsão seria factível em relações de trato sucessivo (receita periódica), em que não conflitaria com o prazo decadencial do inciso I, porque sempre se renovaria; mas a regra seria incompatível com as receitas esporádicas.

A tese é sedutora, porque, como fundamentei no tópico anterior, em regra, o decurso do tempo entre o negócio jurídico e a comunicação à parte credora não deveria causar prejuízo a esta última, que não poderia agir sem a ciência do fato gerador.

A pretensão, todavia, não pode prosperar.

Em primeiro lugar, porque não há razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998 quanto ao laudêmio devido em casos de cessões particulares relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receita patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

Não cabe ao intérprete estabelecer divisões entre institutos quando o legislador, por opção política, não o fez, ainda que o raciocínio desenvolvido pela União se mostre razoável.

Ou seja, até é defensável, em abstrato, a proposta de que haja diferenciação entre a aplicação da condição para constituir o crédito a depender da sua natureza: se de caráter periódico ou esporádico. Porém, a questão é: o aperfeiçoamento dessa metodologia poderia ser realizado por meio de instrução normativa, de modo a acarretar inovação no ordenamento, em descompasso com a lei ordinária e diminuindo a esfera jurídica dos contribuintes?

A meu ver, a resposta é indubitavelmente negativa, já que tal tarefa compete ao legislador ordinário, e não ao intérprete, seja ele a Administração ou o próprio Poder Judiciário. Em atenção à separação de poderes e ao princípio da legalidade, não me parece possível que prevaleça a regra criada pelo próprio credor, a quem competia apenas aplicar ou no máximo regulamentar as normas já criadas.

Se a parte final do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998 poderia gerar alguma restrição ao alcance da possibilidade de cobrança do laudêmio, competia à lei (em sentido estrito) modificá-la, e não ao executor ou intérprete da norma.

Além disso, nem se pode alegar que a previsão do § 1º do art. 47 da

Lei n. 9.636/1998 é inconciliável com o prazo decenal previsto no inciso I do mesmo artigo, porque os dispositivos regem situações distintas. O parágrafo cria uma condição temporal para que a União constitua e cobre o crédito, qual seja, o fato gerador do tal crédito deve ter ocorrido no quinquênio que antecedeu o conhecimento do ente público a respeito dele.

Se atendida essa condição, a União terá 10 (dez) anos para constituir o crédito (inciso I) e 5 (cinco) anos para cobrá-lo (inciso II), sendo estas normas compatíveis em abstrato.

Em concreto, um exemplo pode tornar mais clara a plena aplicação prática do dispositivo: contrato entre particulares de cessão dos direitos sobre domínio útil praticado em 2023; conhecimento da União sobre o referido negócio jurídico se operou em 2028 (dentro do quinquênio); o ente teria até 2038 para constituir o crédito e até 2043 para cobrá-lo.

FIXAÇÃO DA TESE JURÍDICA PARA PARA FINS DO ART. 1.036 E SEQUINTE DO CPC/2015

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;

b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, do fato gerador, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel;

c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, referente ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o

laudêmio).

CASO CONCRETO

No caso, os impetrantes – LEONARDO GONÇALVES DE LA FUENTE ESTEVAN e OUTROS – postulam a anulação da cobrança do débito lançado no RIP n. nº 7047.010222-35, relativo ao laudêmio de 2003, por inexigibilidade ou por prescrição, nos termos do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, art. 3º, I, da Portaria SPU 08, de 01/02/2001 e art. 20, III, da Instrução Normativa SPU n. 01, de 23/07/2007.

O Juiz de primeiro grau denegou a segurança, sob os seguintes fundamentos, no que interessa:

Notificada (ID nº 3062268), a autoridade impetrada prestou as informações de ID nº 3232178, aduzindo (i) que os atos administrativos referentes à averbação de transferência do domínio útil do imóvel em discussão se formalizaram nos autos do processo administrativo de número 04977.205976/2015-85, que recepcionou, em 31.08.2015, o requerimento de averbação de transferência do domínio útil do imóvel, a partir da certificação da transmissão onerosa ocorrida em 04.08.2003, sem prévio recolhimento da taxa de laudêmio; que os impetrantes não possuem legitimidade para discutir a exigibilidade do crédito decorrente da (ii) cessão, direcionada, em verdade, à empresa MPD4 Engenharia LTDA.; a legalidade da exação, na (iii) medida em que a União só teria sido cientificada da cessão onerosa em 31.08.2015, estendendo o prazo da decadência da cobrança até 31.08.2015, nos termos do art. 47, I da Lei nº 9.636/98; e a existência do (iv) Parecer nº 0088 – 5.9/2013/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU, emitido pela Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento (CONJUR), concluindo pela inaplicabilidade do instituto da inexigibilidade à receita de laudêmio.

(...)

Em sede preliminar, sustenta a autoridade impetrada a ilegitimidade ativa dos impetrantes para discussão da exigibilidade do débito de laudêmio referente ao período de apuração de 04.08.2003 (ID nº 2912870), na medida em que a cobrança é direcionada à empresa MPD4 Engenharia LTDA.

Convém destacar, entretanto, que, a taxa de laudêmio não se vincula à titularidade do domínio, mas, sim, ao próprio bem, dada a sua natureza, como já reconhecido pelo Egrégio Tribunal Regional Federal propter rem da 3ª Região em situações análogas ao caso concreto:

(...)

Cumprе ressaltar que a data da celebração do contrato entre os particulares não necessariamente corresponde ao momento em que a União toma conhecimento da alienação do direito de ocupação ou de foro, para fins de contagem do prazo prescricional/decadencial.

(...)

Da análise dos autos, é possível aferir que os impetrantes adquiriram o domínio útil do imóvel registrado sob o número RIP 7047.010222-35 em ato registrado em escritura pública de venda e compra na data de 23.07.2015, posteriormente averbada junto à matrícula do imóvel, em 07.08.2015 (Doc. ID nº 2912699, R.03/151.150).

Convém destacar que o domínio útil sobre imóvel tem natureza jurídica de direito real, de forma que sua transmissão só ocorre com o registro do contrato de compra e venda perante o Cartório de Registro de Imóveis, nos termos do art. 1.227 do Código Civil.

Portanto, o termo inicial para a contagem do prazo de inexigibilidade é a data do registro do contrato junto ao Cartório de Registro de Imóveis, no caso, 07.08.2015.

Ademais, nos termos das informações prestadas pela SPU, a ciência, pela União, sobre os fatos ocorridos, só se deu na data de 31.08.2015, de forma que não houve o decurso do prazo de cinco anos previsto para a inexigibilidade do crédito referente ao laudêmio, previsto na IN SPU 01/2007.

(...)

Assim, observados os prazos de inexigibilidade e decadência para constituição do crédito de laudêmio, não resta demonstrada a violação a direito líquido e certo dos impetrantes. (Grifos acrescidos).

Inconformados, os impetrantes apelaram, tendo o Tribunal Federal da 3ª Região dado provimento ao recurso, nos seguintes termos:

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, , do DL nº 2.398/1987 (com alterações pela nº Lei 13.240/2015 e, depois, pela MP nº caput 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.

(...)

Conforme expressamente indicado no art. 47 da Lei nº 9.636/1998, o termo inicial do prazo de decadência para lançamento do laudêmio é aquele em que a União (SPU) toma conhecimento da existência do fato gerador, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de incidência da receita patrimonial. E o termo inicial do prazo prescricional é a data na qual se consuma a inadimplência do recolhimento do laudêmio lançado.

(...)

Contudo, 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.

(...)

Com base em memorandos e pareceres (p. ex., Memorando nº 10.040/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Memorando Circular nº 372/2017-MP, Parecer nº 0088 - 5.9/2013/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU, Parecer/MP/CONJUR/DPC/Nº 0471 - 5.9 / 2010), a partir de 18/08/2017, 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. (...).

(...)

Foi lavrada escritura de venda e compra do referido imóvel, em 23/07/2015 (id 6938659, Págs. 1/8), indicando Tamboré S/A como vendedora, Leonardo Gonçalves de La Fuente Estevan, Fernanda Gonçalves de La Fuente Estevan, Flávia Gonçalves de La Fuente Estevan e Vandra Maria Gonçalves de La Fuente Estevan como compradores e MPD4 Engenharia Ltda. como construtora e incorporadora. CAT expedido em 10/06/2015.

Na referida escritura consta que Tamboré S/A, através de sua procuradora MPD4 Engenharia Ltda. prometeu vender o imóvel objeto da escritura aos compradores. Em 04/08/2003.

Em 31/08/2015, objetivando a transferência do imóvel para o nome da compradora, foi protocolizado o pedido junto à SPU, segundo informações da autoridade coatora, quando então o ente estatal tomou conhecimento de todas as transações (id 6938675, Pág. 1).

Assim é que tendo tido ciência das transferências em 2015, a SPU não pode, em 2017, exigir qualquer parcela sobre laudêmio devido em 2003 e dos cálculos que fez para a CAT em 2015, 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).

Note-se que aos autos está acostado DARF indicando exigência de laudêmio atinente ao período de apuração em 04/08/2003, com vencimento em 31/08/2017 (id 6938661, Pág. 1).

Dito isso, dirijo do e. Relator para dar provimento à apelação, para julgar procedente o pedido em razão da inexigibilidade do laudêmio questionado. (Grifos acrescidos).

Extrai-se dos autos que, em 04/08/2003, os impetrantes adquiriram os direitos sobre o imóvel da empresa Tamboré S.A., primeira detentora do domínio útil, sem comunicar a transação à Secretaria de Patrimônio da União. Em 23/07/2015, lavrou-se a escritura pública de compra e venda, posteriormente averbada junto à matrícula do imóvel, em 07/08/2015. Entretanto, não houve o recolhimento do laudêmio.

Em 31/08/2015, visando a regularização do imóvel, os compradores protocolizaram pedido de averbação da transferência do domínio útil junto à SPU, ocasião em que o aludido órgão público tomou conhecimento das transações. Diante disso, a SPU expediu a cobrança de laudêmio no valor de R\$ 10.163,97, relativo ao período de apuração de 04/08/2003, com vencimento em a 31/08/2017.

No caso, portanto, o fato gerador do laudêmio em apreço ocorreu em 04/08/2003, e a União tomou conhecimento da transação em 31/08/2015, pelo que o crédito (laudêmio) não pode ser cobrado, consoante a regra prevista no § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, porquanto a ciência da Fazenda se operou após o quinquênio contado

do fato gerador.

Diante do exposto, NEGO PROVIMENTO ao recurso especial.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2021/0264055-3

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.954.050 / SP

Número Origem: 50179236920174036100

PAUTA: 26/04/2023

JULGADO: 10/05/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DARCY SANTANA VITOBELLO

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : LEONARDO GONCALVES DE LA FUENTE ESTEVAN
RECORRIDO : FERNANDA GONCALVES DE LA FUENTE ESTEVAN
RECORRIDO : FLAVIA GONCALVES DE LA FUENTE ESTEVAN
RECORRIDO : VANDRA MARIA GONCALVES DE LA FUENTE ESTEVAN
ADVOGADOS : CARLA SUELI DOS SANTOS - SP132545
 : CELIO LUÍS GALVÃO NAVARRO - SP358683

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

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dra. MARCIA LUCIANA DANTAS, pela parte RECORRENTE: UNIÃO

CERTIDÃO

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

A Primeira Seção, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foi aprovada a seguinte tese repetitiva no tema 1142: "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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, do fato gerador, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, referente ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2021/0264055-3

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.954.050 / SP

esporádicas (como o laudêmio)."

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Francisco Falcão, Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER JUDICIÁRIO

MALOTE DIGITAL

Tipo de documento: Administrativo

Código de rastreabilidade: 30020232037316

Nome original: REsp 1951346 inteiro teor.pdf

Data: 19/05/2023 15:51:59

Remetente:

Gabinete da Presidência

Gabinete da Presidência

TRF3

Prioridade: Normal.

Motivo de envio: Para conhecimento.

Assunto: STJ - REsp 1951346 negado provimento aprovada tese Tema 1142 Proc Origem 50103
755620184036100

RECURSO ESPECIAL Nº 1.951.346 - SP (2021/0236495-5)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : RACIONAL ENGENHARIA LTDA
ADVOGADOS : CARLA SUELI DOS SANTOS - SP132545
CELIO LUÍS GALVÃO NAVARRO - SP358683

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. TERRENO DE MARINHA. CESSÃO DE DIREITOS. FATO GERADOR. LAUDÊMIO. DECADÊNCIA. TERMO INICIAL. CIÊNCIA DA UNIÃO (SPU). EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO. LIMITAÇÃO TEMPORAL. CINCO ANOS ANTERIORES À CIÊNCIA DA TRANSAÇÃO. OBSERVÂNCIA.

1. O art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987, com redação introduzida pela Lei n. 13.465/2017, dispõe que a transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil e da inscrição de ocupação de terrenos 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 imóvel, excluídas as benfeitorias.

2. A celebração do contrato de compra e venda é suficiente como fato gerador do laudêmio, pois o legislador estabeleceu como uma das hipóteses de incidência a mera cessão de direitos, a qual ocorre tão logo o negócio jurídico particular produza os seus efeitos, prescindindo, para fins de cobrança do laudêmio, do registro do respectivo título no cartório de registro de imóveis.

3. 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.

4. O art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, estabelece que o prazo decadencial para constituição do crédito não tributário conta-se a partir do conhecimento por iniciativa da União.

5. Até que a credora seja cientificada da ocorrência do fato gerador, não se pode exigir, em regra, que adote providência para constituir formalmente o crédito.

6. A legislação limita a cinco anos a cobrança de créditos relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador daqueles.

7. Não há razão jurídica para afastar essa disposição legal quanto ao laudêmio devido em casos de cessões particulares relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

8. Tese jurídica firmada: 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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, da alienação do imóvel, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do art. 47 do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, relativas a período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

9. No caso concreto, a SPU não pode exigir os valores relativos ao laudêmio decorrente da transação efetivada em 31/03/2004, por ter transcorrido mais de cinco anos da data do conhecimento dos fatos pela autoridade administrativa (16/03/2018), consoante regra prevista no § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998.

10. Recurso julgado sob a sistemática do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 e do art. 256-N e seguintes do Regimento Interno do STJ.

11. Recurso especial não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso especial nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foi aprovada a seguinte tese repetitiva no tema 1142: "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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, do fato gerador, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, referente ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio)." Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Francisco Falcão, Humberto Martins, Herman Benjamin,

Superior Tribunal de Justiça

Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 10 de maio de 2023

MINISTRO GURGEL DE FARIA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1951346 - SP (2021/0236495-5)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : RACIONAL ENGENHARIA LTDA
ADVOGADOS : CARLA SUELI DOS SANTOS - SP132545
CELIO LUÍS GALVÃO NAVARRO - SP358683

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. TERRENO DE MARINHA. CESSÃO DE DIREITOS. FATO GERADOR. LAUDÊMIO. DECADÊNCIA. TERMO INICIAL. CIÊNCIA DA UNIÃO (SPU). EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO. LIMITAÇÃO TEMPORAL. CINCO ANOS ANTERIORES À CIÊNCIA DA TRANSAÇÃO. OBSERVÂNCIA.

1. O art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987, com redação introduzida pela Lei n. 13.465/2017, dispõe que a transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil e da inscrição de ocupação de terrenos 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 imóvel, excluídas as benfeitorias.

2. A celebração do contrato de compra e venda é suficiente como fato gerador do laudêmio, pois o legislador estabeleceu como uma das hipóteses de incidência a mera cessão de direitos, a qual ocorre tão logo o negócio jurídico particular produza os seus efeitos, prescindindo, para fins de cobrança do laudêmio, do registro do respectivo título no cartório de registro de imóveis.

3. 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.

4. O art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, estabelece que o prazo decadencial para constituição do crédito não tributário conta-se a partir do conhecimento por iniciativa da União.

5. Até que a credora seja cientificada da ocorrência do fato gerador, não se pode exigir, em regra, que adote providência para constituir formalmente o crédito.

6. A legislação limita a cinco anos a cobrança de créditos relativos

ao período anterior ao conhecimento do fato gerador daqueles.

7. Não há razão jurídica para afastar essa disposição legal quanto ao laudêmio devido em casos de cessões particulares relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

8. Tese jurídica firmada: 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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, da alienação do imóvel, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do art. 47 do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, relativas a período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

9. No caso concreto, a SPU não pode exigir os valores relativos ao laudêmio decorrente da transação efetivada em 31/03/2004, por ter transcorrido mais de cinco anos da data do conhecimento dos fatos pela autoridade administrativa (16/03/2018), consoante regra prevista no § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998.

10. Recurso julgado sob a sistemática do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 e do art. 256-N e seguintes do Regimento Interno do STJ.

11. Recurso especial não provido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pela UNIÃO, com fundamento na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região assim ementado (e-STJ fl. 566):

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. REMESSA OFICIAL E APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. RECEITA DECORRENTE DE LAUDÊMIO. COBRANÇA LIMITADA A CINCO ANOS ANTERIORES AO CONHECIMENTO. TRANSFERÊNCIA DE

DIREITOS E OBRIGAÇÕES DECORRENTES DE CONTRATO DE COMPROMISSO DE COMPRA E VENDA. FATO GERADOR. LAUDÊMIO. FATO GERADOR: REGISTRO DO IMÓVEL. INEXIGIBILIDADE DA EXAÇÃO. REMESSA NECESSÁRIA E RECURSO DE APELAÇÃO NÃO PROVIDOS.

1. Reexame necessário e apelação em mandado de segurança interposta pela União Federal contra sentença que julgou procedente o pedido, com resolução do mérito, nos termos do art. 487, I, do Código de Processo Civil, concedendo a segurança postulada, confirmando a liminar deferida, para reconhecer a inexigibilidade dos laudêmios vinculados aos imóveis cadastrados no Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) sob os números 6213.0104228-51, 6213.0104229-32, 6213.0104230-76, 6213.0104232-38, 6213.0104233-19, 6213.0104234-08, 6213.0104235-80, todos relativo ao período de apuração 31.03.2004.

2. O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do recurso especial representativo de controvérsia (REsp 1.133.696 - PE), firmou entendimento no sentido de que as relações de direito material que ensejam o pagamento de taxa de ocupação, foro e laudêmio de terrenos públicos têm natureza eminentemente pública, sendo regidas pelas regras do Direito Administrativo, e que os créditos gerados na vigência da Lei nº 9.821/99 estão sujeitos a prazo decadencial de cinco anos (art. 47), que passou a ser de dez anos após a vigência da lei 11.852/2004, ao passo que o prazo prescricional é de 5 anos, independentemente do período considerado, uma vez que os débitos posteriores a 1998 se submetem ao prazo quinquenal do o artigo 47 da Lei 9.636/98, e os anteriores à vigência da citada lei, se submetem ao prazo previsto no art. 1º do Decreto-Lei n. 20.910/1932.

3. O parágrafo 1º do artigo 47 da Lei nº 9.636/1998 não foi revogado, de sorte que continua vigente a limitação a cinco anos da cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento do ocorrido, sob pena de inexigibilidade. Ademais, não se encontra nesse dispositivo nenhuma ressalva quanto à sua aplicação exclusivamente a receitas periódicas.

4. O fato gerador do laudêmio não consiste na celebração do contrato de compra e venda nem na sua quitação, mas sim no registro do imóvel em cartório. Assim, no caso dos autos, somente estão alcançadas pela inexigibilidade as receitas de laudêmio anteriores a cinco anos contados do registro do imóvel. Precedentes.

5. A mera celebração de compromisso de compra e venda não se trata de negócio jurídico hábil a ensejar a transferência do direito real de ocupação do imóvel, não constituindo, portanto, fato gerador da incidência de laudêmio (art. 3º, do Decreto-lei nº 2.398/1987).

6. A efetiva transferência do domínio útil do imóvel - fato gerador da exação - realizou-se, tão somente, por meio de negócio jurídico celebrado entre os alienantes e adquirentes, havendo o respectivo título translativo foi devidamente levado a registro, consoante certidão de matrícula do bem objeto da transação.

7. Somente é exigível o laudêmio em face da efetiva transferência do domínio útil do imóvel, consubstanciada pelo registro do respectivo título translativo no Cartório Registro de Imóveis (artigo 1.227, do Código Civil de 2002). Precedentes.

8. Negado provimento à remessa necessária e ao recurso de apelação interposto pela União Federal.

Nas razões de seu recurso (e-STJ fls. 602/616), a recorrente aponta afronta ao art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998 e 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987, sustentando que "a obrigação do recolhimento do laudêmio, seja na modalidade definitiva ou na cessão onerosa de direito, só se dá no momento em que a União tem ciência do fato, que ocorreu em 16/03/2018, conforme informado pela própria parte impetrante" (e-

STJ fl. 607), não havendo que falar em início do prazo decadencial para sua cobrança antes do seu conhecimento formal pela administração pública.

Defende, ainda, que "a limitação da cobrança aos 5 (cinco) exercícios precedentes tem aplicação limitada às receitas periódicas, i.e., a taxa de ocupação ou o foro que incidem anualmente. Ela não se aplica às receitas eventuais, caso do laudêmio, pois, de outro modo, ficaria esvaziada a regra do inciso I que fixa em 10 (dez anos) o prazo de decadência" (e-STJ fls. 609), conforme análise da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento – CONJUR, que exarou o Parecer n. 0088-5.9/2013/DPC/CONJUR- MP/CGU/AGU, cuja síntese segue *in verbis*:

7. Não obstante, cumpre-nos de plano trazer à baila entendimento manifestado no PARECER/MP/CONJUR/DPC/Nº 0471 – 5.9/2010, oportunidade na qual afirmamos que, em regra, a inexigibilidade, prevista no art. 47, parágrafo 1º, da Lei nº 9.636/98, não se aplica ao laudêmio, porquanto aquele instituto tem seu campo de atuação voltado para as despesas periódicas (taxa de ocupação e foros). Como o laudêmio é uma receita esporádica, eventual, que não se reproduz regularmente com o tempo, incidente apenas quando da ocorrência de transferências onerosas, a ela não se aplica o instituto da inexigibilidade.

Aduz, por fim, que laudêmio é devido nas meras cessões de direito, ainda que as transações – contratos particulares de compra e venda – não tenham sido registradas no cartório de imóvel.

Contrarrrazões apresentadas às e-STJ fls. 621/635.

O apelo nobre foi admitido pelo Tribunal de origem (e-STJ fls. 684/687).

Em decisão de e-STJ fls. 724/728, o Presidente da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas, eminente Min. PAULO DE TARSO SANSEVERINO, identificando a característica multitudinária da causa, pela constatação da existência de aproximadamente 56 decisões monocráticas proferidas por Ministros que compõem a Primeira e a Segunda Turmas sobre o tema, qualificou os presentes autos, juntamente com os REsps n. 1.952.093/SP, 1.954.050/SP, 1.956.006/SP, e 1.957.161/SP, como representativos da seguinte controvérsia:

I - definir se a hipótese de inexigibilidade de cobrança prevista na parte final do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/98 abrange ou não os créditos da União relativos a receitas esporádicas, notadamente as receitas referentes ao laudêmio; II – aferir se a inexistência de registro imobiliário da transação (contratos de gaveta) impede a caracterização do fato gerador do laudêmio e, por conseguinte, obsta a fluência do prazo decadencial de seu lançamento.

O Ministério Público Federal manifestou-se pela admissibilidade do

recurso especial como representativo de controvérsia (e-STJ fls. 716/719).

Em 05/04/2022, a Primeira Seção afetou o presente recurso, juntamente com os Recursos Especiais n. 1.951.346/SP, 1.954.050/SP, 1.956.006/SP e 1.957.161/SP, como paradigmas da controvérsia repetitiva descrita no Tema 1.142/STJ.

Após, o *Parquet* federal opinou pelo desprovimento do recurso especial (e-STJ fls. 755/768).

É o relatório.

VOTO

O Superior Tribunal de Justiça afetou os Recursos Especiais n. 1.951.346/SP, 1.952.093/SP, 1.954.050/SP, 1.956.006/SP e 1.957.161/SP como representativos de controvérsia, delimitando a seguinte tese controvertida (Tema 1.142): I - definir se a hipótese de inexigibilidade de cobrança prevista na parte final do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998 abrange ou não os créditos da União relativos a receitas esporádicas, notadamente aquelas referentes ao laudêmio; II - aferir se a inexistência de registro imobiliário da transação (contratos de gaveta) impede a caracterização do fato gerador do laudêmio e, por conseguinte, obsta a fluência do prazo decadencial de seu lançamento.

A despeito da ordem das teses controvertidas acima citadas, entendo que, para melhor compreensão da celeuma como um todo, o presente voto deve percorrer o seguinte caminho: a) examinar se a celebração do contrato de compra e venda de imóvel, sujeito ao regime de aforamento, implica fato gerador de laudêmio; b) analisar qual o termo inicial da decadência para constituir os créditos relativos aos laudêmios; e c) definir se a hipótese de inexigibilidade de cobrança prevista na parte final do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998 se aplica também às receitas eventuais (no caso, o laudêmio).

FATO GERADOR DA INCIDÊNCIA DO LAUDÊMIO

Como antecipei acima, cumpre definir se o fato gerador da obrigação de pagar o laudêmio ocorre: a) no momento da celebração do contrato de compra e venda; b) a partir do registro do título translativo no cartório de registro de imóveis, ou, c) quando a União (SPU) efetivamente toma conhecimento da alienação do domínio útil ou do direito de ocupação.

Essa discussão deve ter como ponto de partida a fundamentação legal para a cobrança do laudêmio, que está prevista no art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398, de 21 de dezembro de 1987, com redação introduzida pela Lei n. 13.465, de 2017, da seguinte maneira:

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.

Da leitura do dispositivo legal supratranscrito verifico que a celebração do contrato de compra e venda é suficiente como fato gerador do laudêmio. Isso porque o legislador estabeleceu como uma das hipóteses de incidência a mera cessão de direitos, a qual ocorre tão logo o negócio jurídico particular produza os seus efeitos, prescindindo, para fins de cobrança do laudêmio, do registro do respectivo título no cartório de registro de imóveis.

Vê-se que o legislador estabeleceu duas formas alternativas de hipótese de incidência: a transferência onerosa do domínio útil de terrenos da União ou a cessão de direito a eles relativo.

Importante registrar que não há incompatibilidade entre a norma do art. 1.227/CC (a qual exige o registro no cartório para aquisição do direito real) e a previsão do art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987: o primeiro estabelece a condição formal para perfectibilizar a transferência do direito real, sem prejuízo de que, por opção política, o legislador estabeleça, pelo segundo dispositivo legal, que a etapa anterior (a mera cessão de caráter obrigacional) já figure como fato gerador do laudêmio.

Assim, considerando e respeitando o entendimento em sentido contrário, tenho que 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.

TERMO INICIAL DO PRAZO DECADENCIAL

Controvérsia distinta da apresentada no item anterior consiste em saber qual o termo inicial da decadência para constituir os créditos relativos aos laudêmios.

Sobre o tema, extrai-se do atual quadro normativo que, embora o foreiro e o ocupante não mais sejam obrigados a solicitar a prévia autorização da Secretaria do Patrimônio da União - SPU para alienar o bem e transferir o direito das benfeitorias, o recolhimento do laudêmio e a comunicação do negócio jurídico ao órgão público constituem pressupostos para a concretização da transferência das obrigações enfiteúticas ou relativas à ocupação (art. 3º, § 2º, do Decreto-Lei n. 2.398/1987, c/c os arts. 2º e 9º do Decreto n. 95.760/1988).

Observa-se, ainda, dos referidos dispositivos que, para transmitir o domínio útil de terreno da União ou os direitos relativos à ocupação, os cartórios de notas e registro de imóveis devem exigir certidão da SPU que declare ter o interessado recolhido o laudêmio devido, nas transferências onerosas entre vivos, e estar o transmitente em dia com as demais obrigações junto ao órgão responsável pelo patrimônio da União.

Por se tratar de direito real sobre coisa alheia, somente após o cumprimento dos trâmites administrativos acima descritos a alienação surtirá efeitos perante a União – detentora da nua propriedade –, permitindo-se, assim, a lavratura da escritura pública e seu registro subsequente no cartório de registro de imóveis, bem como a transferência da titularidade perante a SPU.

Ocorre que, frequentemente, a alienação de imóveis sujeitos a aforamento ou ao regime de ocupação se opera informalmente entre os particulares, mediante contratos de compromisso de compra e venda ou promessa de cessão de direitos que se perpetuam em transferências seguidas, sem a observância das normas de direito privado (arts. 108 e 1.227 do Código Civil/2002 e 195 e 237 da Lei n. 6.015/1973), bem como das de direito público, que exigem, entre outras obrigações, o pagamento de laudêmio.

Nesses casos, embora possa ter ocorrido o fato gerador do laudêmio no momento do contrato particular, a parte credora (União) não tem como, na ocasião, ter conhecimento do negócio jurídico, pelo que não pode constituir e exigir o valor devido.

Além disso, a publicidade conferida à transferência do domínio útil por meio do registro da transação em cartório (quando formalizada) não se confunde com a comunicação do fato à União, mormente para fins de contagem do prazo decadencial. E, até que a credora seja cientificada da ocorrência do fato gerador, não se pode exigir,

em regra, que adote providência para constituir formalmente o crédito.

No que toca a essa situação, é imprescindível transcrever o que dispõe o art. 47 da Lei n. 9.636/1998, o qual rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, estabelecendo que:

Art. 47. O crédito originado de receita patrimonial será submetido aos seguintes prazos:

I - decadencial de dez anos para sua constituição, mediante lançamento; e

II - prescricional de cinco anos para sua exigência, contados do lançamento.

§ 1º **O prazo de decadência** de que trata o caput conta-se do instante em que o respectivo crédito poderia ser constituído, **a partir do conhecimento por iniciativa da União** ou por solicitação do interessado das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de incidência da receita patrimonial, ficando limitada a cinco anos a cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento. (Grifos acrescidos).

Nessa quadra, diante da expressa manifestação legal e dos fundamentos acima expostos, forçoso convir que o prazo decadencial para o lançamento do laudêmio começa a fluir somente a partir do momento em que a União toma conhecimento, por qualquer meio, das circunstâncias e fatos que caracterizam o fato gerador daquele (laudêmio).

Aliás, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que "a comunicação à Secretaria de Patrimônio da União - SPU é o momento em que a União toma conhecimento da alienação, sendo irrelevante a data em que emitida a Declaração de Operação Imobiliária (DOI), prevista pelos artigos 15 do Decreto-Lei 1.510/1976 e 8º da Lei 10.426/2002" (REsp 1765707/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/08/2019, DJe 11/10/2019).

Importante registrar que o art. 3º-A do Decreto no 2.398/1987, incluído pela Lei no 11.481/2007, dispõe que os oficiais deverão informar as operações imobiliárias anotadas, averbadas, lavradas, matriculadas ou registradas nos cartórios de notas ou de registro de imóveis, títulos e documentos que envolvam terrenos da União sob sua responsabilidade, mediante a apresentação de Declaração sobre Operações Imobiliárias em Terrenos da União (Doitu) em meio magnético.

Com isso, reforça-se a preocupação do legislador com a cientificação da União quanto à existência do seu crédito relativo ao laudêmio.

Em suma: o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento do fato gerador do seu crédito, não sendo, portanto, a data em que foi

consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel.

APLICAÇÃO DA REGRA DE INEXIGIBILIDADE DE COBRANÇA PREVISTA NA PARTE FINAL DO ART. 47, § 1º, DA LEI N. 9.636/1998 ÀS RECEITAS ESPORÁDICAS

De início, é importante registrar que, no julgamento do REsp. 1.133.696/PE, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 17/12/2010, apreciado sob o rito do art. 543-C do CPC/1973, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento sobre a prescrição e a decadência relativas às receitas patrimoniais não tributárias da União.

Entretanto, no aludido recurso repetitivo, não houve debate sobre a aplicação da regra prevista na parte final do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998 (com a redação dada pela Lei n. 10.852/2004) às receitas patrimoniais esporádicas da União, como o laudêmio, o que reforça a necessidade de o Superior Tribunal se debruçar sobre o tema.

Reproduzo novamente a redação do artigo, com destaque para a controvérsia agora examinada:

Art. 47. O crédito originado de receita patrimonial será submetido aos seguintes prazos:

I - decadencial de dez anos para sua constituição, mediante lançamento; e

II - prescricional de cinco anos para sua exigência, contados do lançamento.

§ 1º O prazo de decadência de que trata o caput conta-se do instante em que o respectivo crédito poderia ser constituído, a partir do conhecimento por iniciativa da União ou por solicitação do interessado das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de incidência da receita patrimonial, **ficando limitada a cinco anos a cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento.** (Grifos acrescidos)

No intuito de regulamentar o lançamento e a cobrança de créditos originados de receitas patrimoniais, a SPU editou a Instrução Normativa n. 01/2007. O seu art. 20 dispunha sobre a inexigibilidade dos créditos, nos seguintes termos:

Art. 20º - 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:

(...)

III - 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.

Como se vê, a SPU adotava o entendimento de que, a partir da transação de cessão efetuada entre particulares, a administração pública teria o prazo de

cinco anos para conhecimento do ocorrido, sob pena de inexigibilidade do crédito decorrente.

Entretanto, com fundamento no Memorando n. 10.040/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a administração pública passou a adotar o entendimento de que a regra de inexigibilidade, prevista no art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/98, não se aplicaria ao laudêmio, por se tratar de receita esporádica.

Em razão dessa mudança de interpretação, a SPU editou o Memorando Circular n. 372/2017-MP, para regulamentar esse novo entendimento.

Segundo a União, essa nova exegese se deve ao fato de que da forma como originalmente interpretado o referido § 1º, haveria indevida redução do prazo decadencial. Isso porque, segundo argumenta, o inciso I do mesmo dispositivo estipula 10 (dez) anos para a constituição do crédito, previsão que seria esmorecida se o ente federal só pudesse constituir os fatos geradores que tivessem se operado no máximo até cinco anos antes do conhecimento da Fazenda.

Para a recorrente, essa previsão seria factível em relações de trato sucessivo (receita periódica), em que não conflitaria com o prazo decadencial do inciso I, porque sempre se renovaria; mas a regra seria incompatível com as receitas esporádicas.

A tese é sedutora, porque, como fundamentei no tópico anterior, em regra, o decurso do tempo entre o negócio jurídico e a comunicação à parte credora não deveria causar prejuízo a esta última, que não poderia agir sem a ciência do fato gerador.

A pretensão, todavia, não pode prosperar.

Em primeiro lugar, porque não há razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998 quanto ao laudêmio devido em casos de cessões particulares relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receita patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

Não cabe ao intérprete estabelecer divisões entre institutos quando o legislador, por opção política, não o fez, ainda que o raciocínio desenvolvido pela União se mostre razoável.

Ou seja, até é defensável, em abstrato, a proposta de que haja diferenciação entre a aplicação da condição para constituir o crédito a depender da sua

natureza: se de caráter periódico ou esporádico. Porém, a questão é: o aperfeiçoamento dessa metodologia poderia ser realizado por meio de instrução normativa, de modo a acarretar inovação no ordenamento, em descompasso com a lei ordinária e diminuindo a esfera jurídica dos contribuintes?

A meu ver, a resposta é indubitavelmente negativa, já que tal tarefa compete ao legislador ordinário, e não ao intérprete, seja ele a Administração ou o próprio Poder Judiciário. Em atenção à separação de poderes e ao princípio da legalidade, não me parece possível que prevaleça a regra criada pelo próprio credor, a quem competia apenas aplicar ou no máximo regulamentar as normas já criadas.

Se a parte final do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998 poderia gerar alguma restrição ao alcance da possibilidade de cobrança do laudêmio, competia à lei (em sentido estrito) modificá-la, e não ao executor ou intérprete da norma.

Além disso, nem se pode alegar que a previsão do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998 é inconciliável com o prazo decenal previsto no inciso I do mesmo artigo, porque os dispositivos regem situações distintas. O parágrafo cria uma condição temporal para que a União constitua e cobre o crédito, qual seja, o fato gerador do tal crédito deve ter ocorrido no quinquênio que antecedeu o conhecimento do ente público a respeito dele.

Se atendida essa condição, a União terá 10 (dez) anos para constituir o crédito (inciso I) e 5 (cinco) anos para cobrá-lo (inciso II), sendo estas normas compatíveis em abstrato.

Em concreto, um exemplo pode tornar mais clara a plena aplicação prática do dispositivo: contrato entre particulares de cessão dos direitos sobre domínio útil praticado em 2023; conhecimento da União sobre o referido negócio jurídico se operou em 2028 (dentro do quinquênio); o ente teria até 2038 para constituir o crédito e até 2043 para cobrá-lo.

FIXAÇÃO DA TESE JURÍDICA PARA PARA FINS DO ART. 1.036 E SEGUINTE DO CPC/2015

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;

b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, do fato gerador, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel;

c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, referente ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

CASO CONCRETO

No caso, a impetrante – RACIONAL ENGENHARIA LTDA – postula a anulação das cobranças dos débitos de laudêmio lançados nos Registros Imobiliários Patrimoniais (RIP) sob os números 6213.0104228-51, 6213.0104229-32, 6213.0104230-76, 6213.0104232-38, 6213.0104233-19, 6213.0104234-08, 6213.0104235-80, todos relativo ao período de 31/03/2004, nos termos do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, art. 3º, I, da Portaria SPU 08, de 01/02/2001 e art. 20, III, da Instrução Normativa SPU n. 01, de 23/07/2007.

O Juiz de primeiro grau concedeu a segurança para determinar o cancelamento do lançamento do laudêmio por inexigibilidade, sob os seguintes fundamentos:

A questão situa-se na exigência da obrigação após o decurso de mais de cinco anos sem que tenha a União conhecimento da cessão de direitos.

Nos termos do artigo 2º, inciso IX, da Instrução Normativa n. 01 de 09 de março de 2018, a data de conhecimento é a data em que o requerimento eletrônico foi enviado à Secretaria do Patrimônio da União para instrução do processo, ou, quando de iniciativa da Secretaria do Patrimônio da União, a data em que o documento de transferência tenha sido anexado ao processo.

No presente caso, o conhecimento ocorreu em 16 de março de 2018, conforme os documentos 7137603, fls. 1-14.

Nos termos do artigo 47, § 1º, da Lei n. 9.636 de 1998, o prazo decadencial conta-se do instante em que o respectivo crédito poderia ser constituído, a partir do conhecimento por iniciativa da União ou por solicitação do interessado das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de

incidência da receita patrimonial, ficando limitada a cinco anos a cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento.

No mesmo sentido era o disposto no artigo 3º, § 3º, inciso I, da Portaria SPU n. 8 de 2001, e artigo 18 da Instrução Normativa SPU n. 1 de 2007.

Em 24 de agosto de 2017, foi baixado o Memorando Circular n. MPOG/SPU/DGRP 372/2017-MP, o qual, com fundamento no item 7 do Parecer n. 0088-5.9-2013-DPC-CONJuR-MP-CGU-AGU, afirma que o § 1º, artigo 47, da Lei n. 9.636, não se aplica ao laudêmio, porquanto a inexigibilidade tem seu campo de atuação voltado para as receitas periódicas (taxa de ocupação e foros). Como o laudêmio é uma receita esporádica, eventual, que não se reproduz regularmente no tempo, incidente apenas quando da ocorrência de transferências onerosas, a ela não se aplica o instituto da inexigibilidade.

Constou, ainda, que com base no entendimento “emanado pela CONJUR/MP, no parecer retro mencionado, foram providenciados ajustes técnicos no SIAPA para não aplicação do instituto da inexigibilidade sobre a receita de laudêmio e apuração especial para reavaliação dos lançamentos dos laudêmios de cessão onerosa que estavam na condição de ‘Cancelados por Inexigibilidade’, uma vez que não há que se falar em inexigibilidade dessas taxas [...] Diante do exposto, em julho de 2017, os lançamentos dos valores no SIAPA foram realizados por meio de rotina especial, resultando em 5.450 lançamentos colocados na condição de ‘A Cobrar’ no SIAPA [...] Há que se registrar que a emissão dos referidos DARF de cobrança ocorreu na rotina da cobrança mensal de agosto/2017 [...] Por oportuno, informamos que a Instrução Normativa SPU 01/2007 será revisada para ajustar o seu conteúdo ao entendimento da CONJUR/MP, no que se refere a inexigibilidade de laudêmio”.

É de se considerar, porém, que: a) o artigo 47 da Lei n. 9.636 de 1998 não distingue receitas esporádicas das receitas periódicas; e, b) o órgão tinha entendimento de que a inexigibilidade aplicava-se ao laudêmio.

Ressalte-se, em relação à segunda questão, o texto normativo introduzido pela Lei n. 13.655 de 2018 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que dispõe:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

A alteração evidencia a preocupação do legislador com a observância do princípio da segurança jurídica pelos órgãos decisórios. **É patente, portanto, a violação frontal aos princípios da legalidade e da segurança jurídica causada pela decisão da SPU, que serviu de base à edição do ato que culminou na cobrança à parte impetrante.**

Verifica-se, portanto, que não há qualquer base jurídica para a cobrança da obrigação, no presente caso. (Grifos acrescidos).

Inconformada, a União interpôs apelação, tendo o Tribunal Federal da 3ª Região negado provimento ao recurso e à remessa necessária, nos seguintes termos (e-STJ fls. 552/558):

Consoante referida escritura, ocorreram as seguintes transações:

a) instrumento particular de compromisso de venda e compra firmado 18.10.2002, não levado a registro, em que o vendedor Cofra Latin America Ltda prometeu vender o imóvel a Racional Engenharia Ltda;

b) instrumento particular de cessão de direitos sobre o domínio útil de imóvel firmado em 31.03.2004 e aditado em 01.04.2004, não levados a registro, em que Racional Engenharia Ltda, ora impetrante, cedeu e transferiu todos os direitos e obrigações à empresa J. Bens Participações Ltda;

c) instrumento particular de cessão de direitos sobre o domínio útil de imóvel firmado em 05.02.2018, não levado a registro, em que empresa J. Bens Participações Ltda cedeu e transferiu todos os direitos e obrigações à compradora Luquin Administração e Participação;

d) venda e compra de Cofra Latin America Ltda para compradora Luquin Administração e Participação em 09.02.2018.

Assim, a SPU expediu a cobrança de laudêmio no valor de R\$ 7.922,00 para cada imóvel RIP, relativo ao período de apuração 31.03.2004, com vencimento em 07.05.2018.

Da prescrição / da decadência

(...)

A União sustenta que as disposições do §1º, do artigo 47, da Lei nº 9.636, aplicam-se apenas à taxa de ocupação, que, sendo receita patrimonial periódica, é de cobrança obrigatória pela União, independentemente de quem seja o ocupante do bem e que hipótese contrária ocorre com o laudêmio, na medida em que, configurando-se uma receita episódica, é exigível apenas na hipótese de haver transferência do domínio útil ou a cessão de direitos, cujo conhecimento pela União depende de comunicação expressa pelo adquirente, conforme imposição legal.

O parágrafo 1º do artigo 47 da Lei nº 9.636/1998 não foi revogado por lei superveniente, de sorte que continua vigente a limitação a cinco anos da cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento do ocorrido, sob pena de inexigibilidade. Ademais, não se encontra nesse dispositivo nenhuma ressalva quanto à sua aplicação exclusivamente a receitas periódicas (taxa de ocupação e foro), não havendo impedimento de aplicabilidade ao laudêmio. In verbis:

(...)

Assim, somente estão alcançadas pela inexigibilidade as receitas de laudêmio anteriores a cinco anos contados do conhecimento da Secretaria do Patrimônio da União acerca do registro do imóvel.

No caso em tela, a SPU expediu a cobrança de laudêmio relativo ao período de apuração 31.03.2004 (id 89997750). Consoante documentação apresentada, a SPU tomou ciência das cessões de direitos em 16.03.2018 (id 89997746).

Dessa forma, essas receitas de laudêmio são inexigíveis, a teor do parágrafo 1º do artigo 47 da Lei nº 9.636/1998.

Ademais, deve-se ter em mente que o fato gerador do laudêmio não consiste na celebração do contrato de compra e venda nem na sua quitação, mas sim no registro do imóvel em cartório.

Da incidência do laudêmio

(...)

Tratando-se a enfiteuse de direito real sobre coisa alheia (art. 674, I, do Código Civil de 1916), que somente se adquire com o registro do respectivo título no Cartório Registro de Imóveis (art. 1.227, do Código Civil de 2002), depreende-se que, enquanto não devidamente registrado o título translativo, o alienante continua a ser havido como titular do domínio útil. Nesse sentido, dispõe o artigo 116, do Decreto-lei nº 9.760/1946, que o adquirente do domínio útil deverá requerer a transferência de cadastro após a transcrição do título no Registro de Imóveis. Tal norma é reiterada, ainda, pelo artigo 3º, e § 4º, do Decreto-lei nº 2.398/1987, na redação dada pela caput Lei nº 9.636/1998, que dispõe que 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, devendo o adquirente requerer a transferência dos registros cadastrais para o seu nome.

Conforme se depreende da análise da escritura constante dos autos, quanto aos imóveis RIP 6213.0104228-51, 6213.0104229-32, 6213.0104230-

76, 6213.0104232-38, 6213.0104233-19, 6213.0104234-08, 6213.0104235-80, todos, por meio de instrumento particular de cessão de direitos de domínio útil de imóvel firmado em 31.03.2004, o impetrante Racional Engenharia Ltda cedeu e transferiu todos os direitos e obrigações à empresa J. Bens Participações Ltda, não tendo a transação sido registrado no Cartório de Registro de Imóveis e tampouco na Secretaria do Patrimônio da União.

Por conseguinte, nos termos dos artigos 221 e 1.17, ambos do Código Civil de 2002, referido contrato produz efeito somente entre as partes contratantes, não adquirindo o promitente comprador direito real à aquisição do imóvel.

A mera celebração de compromisso de compra e venda não se trata de negócio jurídico hábil a ensejar a transferência do direito real de ocupação do imóvel, não constituindo, portanto, fato gerador da incidência de laudêmio, nos termos o art. 3º, do Decreto-lei nº 2.398/1987.

A transferência do domínio útil dos imóveis somente ocorreu entre a vendedora Cofra Latin America Ltda e a adquirente Luquin Administração e Participação por meio do registro da escritura no Cartório de Registro de Imóveis (matriculas n. 124.254, 124.264, 124.274, 124.294, 124.304, 124.314 e 124.324).

Em suma, a efetiva transferência do domínio útil do imóvel - fato gerador da exação - realizou-se, tão somente, por meio de negócio jurídico celebrado entre alienantes e adquirentes, havendo o respectivo título translativo foi devidamente levado a registro, consoante dispõe o art. 3º, do Decreto-lei nº 2.398/1987.

Nesses termos, deve ser afastada a cobrança de laudêmio incidente sobre a mera cessão de direitos decorrentes de contrato de compromisso de compra e venda, sendo o laudêmio exigível somente em face da efetiva transferência do domínio útil do imóvel, consubstanciada pelo registro do respectivo título translativo no Cartório Registro de Imóveis (artigo 1.227, do Código Civil de 2002).

(...)

Dessa forma, descabia a cobrança de laudêmio relativo ao negócio jurídico de cessão de direitos celebrado em 31.03.2004 relativo aos imóveis RIP 6213.0104228-51, 6213.0104229-32, 6213.0104230-76, 6213.0104232-38, 6213.0104233-19, 6213.0104234-08, 6213.0104235-80. (Grifos acrescidos).

Extrai-se dos autos que, em 18/10/2002, a empresa impetrante (Racional Engenharia Ltda.) adquiriu os direitos aquisitivos sobre o imóvel de Cofra Latin America Ltda., primeiro detentor do domínio útil. Em 31/03/2004, por meio de instrumento particular de cessão de direitos, a impetrante cedeu e transferiu os direitos sobre o imóvel para J. Bens Participações Ltda., não tendo sido a transação levada a registro no cartório de imóveis, tampouco ao conhecimento da Secretaria do Patrimônio da União.

Como não houve o recolhimento do laudêmio na cessão de direitos ocorrida entre a empresa impetrante e a J. Bens Participações Ltda. (cessionária), a SPU expediu a cobrança de laudêmio no valor de R\$ 7.922,00 para cada imóvel RIP, relativo ao período de apuração 31/03/2004, com vencimento em 07/05/2018.

No caso, portanto, o fato gerador do laudêmio em apreço ocorreu em 31/03/2004 e a União tomou conhecimento de todas as transações em 16 de março de

2018, conforme registrado pelas instâncias ordinárias, pelo que o crédito (laudêmio) não pode ser cobrado, consoante a regra prevista no § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, porquanto a ciência da Fazenda se operou após o quinquênio contado do fato gerador.

Importante frisar que não me coaduno, conforme fundamentação supra, com o entendimento do Tribunal de origem de que o início da contagem do prazo decadencial ocorre a partir do registro da escritura de compra e venda, que, no caso em apreço, ocorreu em 09/02/2018 entre a vendedora Cofra Latin America Ltda. e a adquirente Luquin Administração e Participação. Tal prazo deveria ser contado, na realidade, a partir da ciência inequívoca da administração pública do negócio jurídico firmado entre os particulares (16/03/2018).

Entretanto, o termo inicial da decadência, na espécie, não é relevante, já que o crédito não poderá ser cobrado por outro fundamento. Isto é, apesar de adotar entendimento diverso do Tribunal de origem quanto à caducidade, tal circunstância não altera o reconhecimento da inexigibilidade do laudêmio cobrada no presente caso concreto.

Diante do exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso especial.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2021/0236495-5

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.951.346 / SP

Número Origem: 50103755620184036100

PAUTA: 26/04/2023

JULGADO: 10/05/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DARCY SANTANA VITOBELLO

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : RACIONAL ENGENHARIA LTDA
ADVOGADOS : CARLA SUELI DOS SANTOS - SP132545
CELIO LUÍS GALVÃO NAVARRO - SP358683

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

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dra. MARCIA LUCIANA DANTAS, pela parte RECORRENTE: UNIÃO

CERTIDÃO

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

A Primeira Seção, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foi aprovada a seguinte tese repetitiva no tema 1142: "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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, do fato gerador, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do aludido diploma legal quanto à inexistência de laudêmio devido em casos de cessões particulares, referente ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio)."

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Francisco Falcão, Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães e

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2021/0236495-5

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.951.346 / SP

Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER JUDICIÁRIO

MALOTE DIGITAL

Tipo de documento: Administrativo

Código de rastreabilidade: 30020232037315

Nome original: REsp 1957161 inteiro teor.pdf

Data: 19/05/2023 15:41:44

Remetente:

Gabinete da Presidência

Gabinete da Presidência

TRF3

Prioridade: Normal.

Motivo de envio: Para conhecimento.

Assunto: STJ - REsp 1957161 negado provimento aprovada tese Tema 1142 Proc Origem 50181
603520194036100

RECURSO ESPECIAL Nº 1.957.161 - SP (2021/0277290-2)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : ALBERTO CERVONE
RECORRIDO : MARIA FRANCISCA COLELLA CERVONE
ADVOGADO : RAQUEL ORTIZ DE CAMARGO - SP353735

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. TERRENO DE MARINHA. CESSÃO DE DIREITOS. FATO GERADOR. LAUDÊMIO. DECADÊNCIA. TERMO INICIAL. CIÊNCIA DA UNIÃO (SPU). EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO. LIMITAÇÃO TEMPORAL. CINCO ANOS ANTERIORES À CIÊNCIA DA TRANSAÇÃO. OBSERVÂNCIA.

1. O art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987, com redação introduzida pela Lei n. 13.465/2017, dispõe que a transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil e da inscrição de ocupação de terrenos 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 imóvel, excluídas as benfeitorias.

2. A celebração do contrato de compra e venda é suficiente como fato gerador do laudêmio, pois o legislador estabeleceu como uma das hipóteses de incidência a mera cessão de direitos, a qual ocorre tão logo o negócio jurídico particular produza os seus efeitos, prescindindo, para fins de cobrança do laudêmio, do registro do respectivo título no cartório de registro de imóveis.

3. 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.

4. O art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, estabelece que o prazo decadencial para constituição do crédito não tributário conta-se a partir do conhecimento por iniciativa da União.

5. Até que a credora seja cientificada da ocorrência do fato gerador, não se pode exigir, em regra, que adote providência para constituir formalmente o crédito.

6. A legislação limita a cinco anos a cobrança de créditos relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador daqueles.

7. Não há razão jurídica para afastar essa disposição legal quanto ao laudêmio devido em casos de cessões particulares relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

8. Tese jurídica firmada: 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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, da alienação do imóvel, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do art. 47 do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, relativas a período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

9. No caso concreto, a SPU não pode exigir os valores relativos ao laudêmio decorrente da transação efetivada em 14/01/2013, por ter transcorrido mais de cinco anos da data do conhecimento dos fatos pela autoridade administrativa (24/07/2018), consoante regra prevista no § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998.

10. Recurso julgado sob a sistemática do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 e do art. 256-N e seguintes do Regimento Interno do STJ.

11. Recurso especial não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso especial nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foi aprovada a seguinte tese repetitiva no tema 1142: "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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, do fato gerador, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, referente ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio)." Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Francisco Falcão, Humberto Martins, Herman Benjamin,

Superior Tribunal de Justiça

Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 10 de maio de 2023

MINISTRO GURGEL DE FARIA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1957161 - SP (2021/0277290-2)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRIDO : **ALBERTO CERVONE**
RECORRIDO : **MARIA FRANCISCA COLELLA CERVONE**
ADVOGADO : **RAQUEL ORTIZ DE CAMARGO - SP353735**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. TERRENO DE MARINHA. CESSÃO DE DIREITOS. FATO GERADOR. LAUDÊMIO. DECADÊNCIA. TERMO INICIAL. CIÊNCIA DA UNIÃO (SPU). EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO. LIMITAÇÃO TEMPORAL. CINCO ANOS ANTERIORES À CIÊNCIA DA TRANSAÇÃO. OBSERVÂNCIA.

1. O art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987, com redação introduzida pela Lei n. 13.465/2017, dispõe que a transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil e da inscrição de ocupação de terrenos 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 imóvel, excluídas as benfeitorias.

2. A celebração do contrato de compra e venda é suficiente como fato gerador do laudêmio, pois o legislador estabeleceu como uma das hipóteses de incidência a mera cessão de direitos, a qual ocorre tão logo o negócio jurídico particular produza os seus efeitos, prescindindo, para fins de cobrança do laudêmio, do registro do respectivo título no cartório de registro de imóveis.

3. 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.

4. O art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, estabelece que o prazo decadencial para constituição do crédito não tributário conta-se a partir do conhecimento por iniciativa da União.

5. Até que a credora seja cientificada da ocorrência do fato gerador, não se pode exigir, em regra, que adote providência para constituir formalmente o crédito.

6. A legislação limita a cinco anos a cobrança de créditos relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador daqueles.
7. Não há razão jurídica para afastar essa disposição legal quanto ao laudêmio devido em casos de cessões particulares relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).
8. Tese jurídica firmada: 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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, da alienação do imóvel, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do art. 47 do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, relativas a período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).
9. No caso concreto, a SPU não pode exigir os valores relativos ao laudêmio decorrente da transação efetivada em 14/01/2013, por ter transcorrido mais de cinco anos da data do conhecimento dos fatos pela autoridade administrativa (24/07/2018), consoante regra prevista no § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998.
10. Recurso julgado sob a sistemática do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 e do art. 256-N e seguintes do Regimento Interno do STJ.
11. Recurso especial não provido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pela UNIÃO, com fundamento na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo

RECEITA PATRIMONIAL NÃO TRIBUTÁRIA. LAUDÊMIO. CESSÃO DE DIREITOS. CONTRATOS PARTICULARES. DECADÊNCIA. PRESCRIÇÃO. INEXIGIBILIDADE. TERMO INICIAL.

- 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, do DL nº 2.398/1987 (com caput 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 - 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 . A inexigibilidade prevista na parte final do §1º do art. 47, §1º, da Lei nº ao conhecimento” 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 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.

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 2018, a SPU não pode, em 2018, exigir qualquer parcela sobre laudêmio devido em 2013 e dos cálculos que fez para a CAT em 2018, 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).

- Estão acostados aos autos DARFs indicando exigência de laudêmios atinentes ao período de apuração em 14/01/2013, com vencimento em 31/08/2018.

- Apelo provido.

Nas razões de seu recurso (e-STJ fls. 283/293), a recorrente aponta afronta ao art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998 e 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987, sustentando que "o recolhimento do laudêmio só ocorre quando a União tem ciência de sua efetivação, não havendo que se falar em início do prazo decadencial para sua cobrança antes do seu conhecimento formal pela Administração Pública" (e-STJ fl. 285), não havendo que falar em início do prazo decadencial para sua cobrança antes do seu conhecimento formal pela administração pública.

Defende, ainda, que "a limitação da cobrança aos 5 (cinco) exercícios precedentes tem aplicação limitada às receitas periódicas, i.e., a taxa de ocupação ou o foro que incidem anualmente. Ela não se aplica às receitas eventuais, caso do laudêmio, pois, de outro modo, ficaria esvaziada a regra do inciso I que fixa em 10 (dez anos) o prazo de decadência" (e-STJ fls. 286), conforme análise da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento – CONJUR, que exarou o Parecer n. 0088-5.9/2013/DPC/CONJUR- MP/CGU/AGU, cuja síntese segue *in verbis*:

7. Não obstante, cumpre-nos de plano trazer à baila entendimento manifestado no PARECER/MP/CONJUR/DPC/Nº 0471 – 5.9/2010, oportunidade na qual afirmamos que, em regra, a inexigibilidade, prevista no art. 47, parágrafo 1º, da Lei nº 9.636/98, não se aplica ao laudêmio, porquanto aquele instituto tem seu campo de atuação voltado para as despesas periódicas (taxa de ocupação e foros). Como o laudêmio é uma receita esporádica, eventual, que não se reproduz regularmente com o tempo, incidente apenas quando da ocorrência de transferências onerosas, a ela não se aplica o instituto da inexigibilidade.

Ressalta que admitir o contrário "seria o mesmo que permitir que a

parte pudesse se beneficiar do descumprimento da lei, na medida em que, deixando de comunicar a União acerca da transação, pelo prazo de 5 (cinco) anos, e, conseqüentemente, descumprindo o comando inserto no artigo 3º, § 4º do mesmo Decreto-Lei" (Decreto-Lei nº 2.398/1987), "ver-se-ia favorecida pela inexigibilidade do laudêmio, que então já não mais poderia ser constituído a despeito de a União não possuir outros meios para saber acerca da existência da transação" (e-STJ fl. 293).

Contrarrazões apresentadas às e-STF fls. 298/308.

O apelo nobre foi admitido pelo Tribunal de origem (e-STJ fls. 310/311).

Em decisão de e-STJ fls. 346/350, o Presidente da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas, eminente Min. PAULO DE TARSO SANSEVERINO, identificando a característica multitudinária da causa, pela constatação da existência de aproximadamente 56 decisões monocráticas proferidas por Ministros que compõem a Primeira e a Segunda Turmas sobre o tema, qualificou os presentes autos, juntamente com os REsps n. 1.951.346/SP, 1.952.093/SP, 1.954.050/SP, e 1.956.006/SP, como representativos da seguinte controvérsia:

I - definir se a hipótese de inexigibilidade de cobrança prevista na parte final do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/98 abrange ou não os créditos da União relativos a receitas esporádicas, notadamente as receitas referentes ao laudêmio; II – aferir se a inexistência de registro imobiliário da transação (contratos de gaveta) impede a caracterização do fato gerador do laudêmio e, por conseguinte, obsta a fluência do prazo decadencial de seu lançamento.

O Ministério Público Federal manifestou-se pela admissibilidade do recurso especial como representativo de controvérsia (e-STJ fls. 330/344).

Em 05/04/2022, a Primeira Seção afetou o presente recurso, juntamente com os Recursos Especiais n. 1.951.346/SP, 1.954.050/SP, 1.956.006/SP e 1.957.161/SP, como paradigmas da controvérsia repetitiva descrita no Tema 1.142/STJ.

Após, o *Parquet* federal opinou pelo desprovimento do recurso especial (e-STJ fls. 378/391).

É o relatório.

VOTO

O Superior Tribunal de Justiça afetou os Recursos Especiais ns. 1.951.346/SP, 1.952.093/SP, 1.954.050/SP, 1.956.006/SP e 1.957.161/SP como representativos de controvérsia, delimitando a seguinte tese controvertida (Tema 1.142): I - definir se a hipótese de inexigibilidade de cobrança prevista na parte final do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998 abrange ou não os créditos da União relativos a receitas esporádicas, notadamente aquelas referentes ao laudêmio; II - aferir se a inexistência de registro imobiliário da transação (contratos de gaveta) impede a caracterização do fato gerador do laudêmio e, por conseguinte, obsta a fluência do prazo decadencial de seu lançamento.

A despeito da ordem das teses controvertidas acima citadas, entendo que, para melhor compreensão da celeuma como um todo, o presente voto deve percorrer o seguinte caminho: a) examinar se a celebração do contrato de compra e venda de imóvel, sujeito ao regime de aforamento, implica fato gerador de laudêmio; b) analisar qual o termo inicial da decadência para constituir os créditos relativos aos laudêmios; e c) definir se a hipótese de inexigibilidade de cobrança prevista na parte final do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998 se aplica também às receitas eventuais (no caso, o laudêmio).

FATO GERADOR DA INCIDÊNCIA DO LAUDÊMIO

Como antecipei acima, cumpre definir se o fato gerador da obrigação de pagar o laudêmio ocorre: a) no momento da celebração do contrato de compra e venda; b) a partir do registro do título translativo no cartório de registro de imóveis, ou, c) quando a União (SPU) efetivamente toma conhecimento da alienação do domínio útil ou do direito de ocupação.

Essa discussão deve ter como ponto de partida a fundamentação legal para a cobrança do laudêmio, que está prevista no art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398, de 21 de dezembro de 1987, com redação introduzida pela Lei n. 13.465, de 2017, da seguinte maneira:

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.

Da leitura do dispositivo legal supratranscrito verifico que a

celebração do contrato de compra e venda é suficiente como fato gerador do laudêmio. Isso porque o legislador estabeleceu como uma das hipóteses de incidência a mera cessão de direitos, a qual ocorre tão logo o negócio jurídico particular produza os seus efeitos, prescindindo, para fins de cobrança do laudêmio, do registro do respectivo título no cartório de registro de imóveis.

Verifique-se que o legislador estabeleceu duas formas alternativas de hipótese de incidência: a transferência onerosa do domínio útil de terrenos da União ou a cessão de direito a eles relativo.

Importante registrar que não há incompatibilidade entre a norma do art. 1.227/CC (a qual exige o registro no cartório para aquisição do direito real) e a previsão do art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987: o primeiro estabelece a condição formal para perfectibilizar a transferência do direito real, sem prejuízo de que, por opção política, o legislador estabeleça, pelo segundo dispositivo legal, que a etapa anterior (a mera cessão de caráter obrigacional) já figure como fato gerador do laudêmio.

Assim, considerando e respeitando o entendimento em sentido contrário, tenho que 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.

TERMO INICIAL DO PRAZO DECADENCIAL

Controvérsia distinta da apresentada no item anterior consiste em saber qual o termo inicial da decadência para constituir os créditos relativos aos laudêmios.

Sobre o tema, extrai-se do atual quadro normativo que, embora o foreiro e o ocupante não mais sejam obrigados a solicitar a prévia autorização da Secretaria do Patrimônio da União - SPU para alienar o bem e transferir o direito das benfeitorias, o recolhimento do laudêmio e a comunicação do negócio jurídico ao órgão público constituem pressupostos para a concretização da transferência das obrigações enfiteúticas ou relativas à ocupação (art. 3º, § 2º, do Decreto-Lei n. 2.398/1987, c/c os arts. 2º e 9º do Decreto n. 95.760/1988).

Observa-se, ainda, dos referidos dispositivos que, para transmitir o domínio útil de terreno da União ou os direitos relativos à ocupação, os cartórios de notas

e registro de imóveis devem exigir certidão da SPU que declare ter o interessado recolhido o laudêmio devido, nas transferências onerosas entre vivos, e estar o transmitente em dia com as demais obrigações junto ao órgão responsável pelo patrimônio da União.

Por se tratar de direito real sobre coisa alheia, somente após o cumprimento dos trâmites administrativos acima descritos a alienação surtirá efeitos perante a União – detentora da nua propriedade –, permitindo-se, assim, a lavratura da escritura pública e seu registro subsequente no cartório de registro de imóveis, bem como a transferência da titularidade perante a SPU.

Ocorre que, frequentemente, a alienação de imóveis sujeitos a aforamento ou ao regime de ocupação se opera informalmente entre os particulares, mediante contratos de compromisso de compra e venda ou promessa de cessão de direitos que se perpetuam em transferências seguidas, sem a observância das normas de direito privado (arts. 108 e 1.227 do Código Civil/2002 e 195 e 237 da Lei n. 6.015/1973), bem como das de direito público, que exigem, entre outras obrigações, o pagamento de laudêmio.

Nesses casos, embora possa ter ocorrido o fato gerador do laudêmio no momento do contrato particular, a parte credora (União) não tem como, na ocasião, ter conhecimento do negócio jurídico, pelo que não pode constituir e exigir o valor devido.

Além disso, a publicidade conferida à transferência do domínio útil por meio do registro da transação em cartório (quando formalizada) não se confunde com a comunicação do fato à União, mormente para fins de contagem do prazo decadencial. E, até que a credora seja cientificada da ocorrência do fato gerador, não se pode exigir, em regra, que adote providência para constituir formalmente o crédito.

No que toca a essa situação, é imprescindível transcrever o que dispõe o art. 47 da Lei n. 9.636/1998, o qual rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, estabelecendo que:

Art. 47. O crédito originado de receita patrimonial será submetido aos seguintes prazos:

I - decadencial de dez anos para sua constituição, mediante lançamento; e
II - prescricional de cinco anos para sua exigência, contados do lançamento.

§ 1º **O prazo de decadência** de que trata o caput conta-se do instante em que o respectivo crédito poderia ser constituído, **a partir do conhecimento por iniciativa da União** ou por solicitação do interessado das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de incidência da receita patrimonial, ficando limitada a cinco anos a cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento. (Grifos acrescidos).

Nessa quadra, diante da expressa manifestação legal e dos fundamentos acima expostos, forçoso convir que o prazo decadencial para o lançamento do laudêmio começa a fluir somente a partir do momento em que a União toma conhecimento, por qualquer meio, das circunstâncias e fatos que caracterizam o fato gerador daquele (laudêmio).

Aliás, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que "a comunicação à Secretaria de Patrimônio da União - SPU é o momento em que a União toma conhecimento da alienação, sendo irrelevante a data em que emitida a Declaração de Operação Imobiliária (DOI), prevista pelos artigos 15 do Decreto-Lei 1.510/1976 e 8º da Lei 10.426/2002" (REsp 1765707/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/08/2019, DJe 11/10/2019).

Importante registrar que o art. 3º-A do Decreto no 2.398/1987, incluído pela Lei no 11.481/2007, dispõe que os oficiais deverão informar as operações imobiliárias anotadas, averbadas, lavradas, matriculadas ou registradas nos cartórios de notas ou de registro de imóveis, títulos e documentos que envolvam terrenos da União sob sua responsabilidade, mediante a apresentação de Declaração sobre Operações Imobiliárias em Terrenos da União (Doitu) em meio magnético.

Com isso, reforça-se a preocupação do legislador com a cientificação da União quanto à existência do seu crédito relativo ao laudêmio.

Em suma: o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento do fato gerador do seu crédito, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel.

APLICAÇÃO DA REGRA DE INEXIGIBILIDADE DE COBRANÇA PREVISTA NA PARTE FINAL DO ART. 47, § 1º, DA LEI N. 9.636/1998 ÀS RECEITAS ESPORÁDICAS

De início, é importante registrar que, no julgamento do REsp. 1.133.696/PE, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 17/12/2010, apreciado sob o rito do art. 543-C do CPC/1973, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento sobre a prescrição e a decadência relativas às receitas patrimoniais não tributárias da União.

Entretanto, no aludido recurso repetitivo, não houve debate sobre a

aplicação da regra prevista na parte final do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998 (com a redação dada pela Lei n. 10.852/2004) às receitas patrimoniais esporádicas da União, como o laudêmio, o que reforça a necessidade de o Superior Tribunal se debruçar sobre o tema.

Reproduzo novamente a redação do artigo, com destaque para a controvérsia agora examinada:

Art. 47. O crédito originado de receita patrimonial será submetido aos seguintes prazos:

I - decadencial de dez anos para sua constituição, mediante lançamento; e

II - prescricional de cinco anos para sua exigência, contados do lançamento. iniciativa da União ou por solicitação do interessado das circunstâncias e fatos

§ 1º O prazo de decadência de que trata o caput conta-se do instante em que o respectivo crédito poderia ser constituído, a partir do conhecimento por que caracterizam a hipótese de incidência da receita patrimonial, **ficando limitada a cinco anos a cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento.** (Grifos acrescidos).

No intuito de regulamentar o lançamento e a cobrança de créditos originados de receitas patrimoniais, a SPU editou a Instrução Normativa n. 01/2007. O seu art. 20 dispunha sobre a inexigibilidade dos créditos, nos seguintes termos:

Art. 20º - 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:

(...)

III - 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.

Como se vê, a SPU adotava o entendimento no sentido de que, a partir da transação de cessão efetuada entre particulares, a administração pública teria o prazo de cinco anos para conhecimento do ocorrido, sob pena de inexigibilidade do crédito decorrente.

Entretanto, com fundamento no Memorando n. 10.040/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a administração pública passou a adotar o entendimento de que a regra de inexigibilidade, prevista no art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, não se aplicaria ao laudêmio, por se tratar de receita esporádica.

Em razão dessa mudança de interpretação, a SPU editou o Memorando Circular n. 372/2017-MP, para regulamentar esse novo entendimento.

Segundo a União, essa nova exegese se deve ao fato de que da forma como originalmente interpretado o referido § 1º, haveria indevida redução do prazo

decadencial. Isso porque, segundo argumenta, o inciso I do mesmo dispositivo estipula 10 (dez) anos para a constituição do crédito, previsão que seria esmorecida se o ente federal só pudesse constituir os fatos geradores que tivessem se operado no máximo até cinco anos antes do conhecimento da Fazenda.

Para a recorrente, essa previsão seria factível em relações de trato sucessivo (receita periódica), em que não conflitaria com o prazo decadencial do inciso I, porque sempre se renovaria; mas a regra seria incompatível com as receitas esporádicas.

A tese é sedutora, porque, como fundamentei no tópico anterior, em regra, o decurso do tempo entre o negócio jurídico e a comunicação à parte credora não deveria causar prejuízo a esta última, que não poderia agir sem a ciência do fato gerador.

A pretensão, todavia, não pode prosperar.

Em primeiro lugar, porque não há razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998 quanto ao laudêmio devido em casos de cessões particulares relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receita patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

Não cabe ao intérprete estabelecer divisões entre institutos quando o legislador, por opção política, não o fez, ainda que o raciocínio desenvolvido pela União se mostre razoável.

Ou seja, até é defensável, em abstrato, a proposta de que haja diferenciação entre a aplicação da condição para constituir o crédito a depender da sua natureza: se de caráter periódico ou esporádico. Porém, a questão é: o aperfeiçoamento dessa metodologia poderia ser realizado por meio de instrução normativa, de modo a acarretar inovação no ordenamento, em descompasso com a lei ordinária e diminuindo a esfera jurídica dos contribuintes?

A meu ver, a resposta é indubitavelmente negativa, já que tal tarefa compete ao legislador ordinário, e não ao intérprete, seja ele a Administração ou o próprio Poder Judiciário. Em atenção à separação de poderes e ao princípio da legalidade, não me parece possível que prevaleça a regra criada pelo próprio credor, a quem competia apenas aplicar ou no máximo regulamentar as normas já criadas.

Se a parte final do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998 poderia gerar

alguma restrição ao alcance da possibilidade de cobrança do laudêmio, competia à lei (em sentido estrito) modificá-la, e não ao executor ou intérprete da norma.

Além disso, nem se pode alegar que a previsão do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998 é inconciliável com o prazo decenal previsto no inciso I do mesmo artigo, porque os dispositivos regem situações distintas. O parágrafo cria uma condição temporal para que a União constitua e cobre o crédito, qual seja, o fato gerador do tal crédito deve ter ocorrido no quinquênio que antecedeu o conhecimento do ente público a respeito dele.

Se atendida essa condição, a União terá 10 (dez) anos para constituir o crédito (inciso I) e 5 (cinco) anos para cobrá-lo (inciso II), sendo estas normas compatíveis em abstrato.

Em concreto, um exemplo pode tornar mais clara a plena aplicação prática do dispositivo: contrato entre particulares de cessão dos direitos sobre domínio útil praticado em 2023; conhecimento da União sobre o referido negócio jurídico se operou em 2028 (dentro do quinquênio); o ente teria até 2038 para constituir o crédito e até 2043 para cobrá-lo.

FIXAÇÃO DA TESE JURÍDICA PARA PARA FINS DO ART. 1.036 E SEGUINTE DO CPC/2015

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;

b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, do fato gerador, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel;

c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do aludido diploma legal

quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, referente ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

CASO CONCRETO

No caso, os impetrantes – ALBERTO CERVONE e MARIA FRANCISCA COLELLA CERVON – postulam a anulação da cobrança do débito lançado nos RIP ns. 6213.0113224-19 e 6213.0113420-1, relativo ao laudêmio 2013, por inexigibilidade ou por prescrição, nos termos do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, art. 3º, I, da Portaria SPU 08, de 01/02/2001 e art. 20, III, da Instrução Normativa SPU n. 01, de 23/07/2007.

O Juiz de primeiro grau julgou denegou a segurança, sob os seguintes fundamentos:

No caso em tela, a parte impetrante afirma ter adquirido, por cessão de direito, o domínio útil dos imóveis em 14/02/2013. A escritura de compra e venda foi lavrada em 21/05/2018, consoante se verifica do documento de ID 22585914. Isto é, em que pese o contrato particular de compromisso de venda e compra tenha sido celebrado entre a parte impetrante e o antigo possuidor dos direitos em 14/02/2013, verifica-se que tal instrumento só foi registrado em escritura pública em 21/05/2018.

O domínio útil sobre imóvel tem natureza jurídica de direito real, de forma que sua transmissão só ocorre com o registro do contrato de compra e venda perante o Cartório de Registro de Imóveis, nos termos do art. 1.227 do Código Civil.

Portanto, o termo inicial para a contagem do prazo de inexigibilidade é a data do registro do contrato junto ao Cartório de Registro de Imóveis, no caso, 21/05/2018.

os termos do documento de ID 22585919, a ciência, pela União, da cessão onerosa de direitos ocorreu em 24/07/2018, de forma que não houve o decurso do prazo de cinco anos previsto para a inexigibilidade do crédito referente ao laudêmio, previsto na IN SPU 01/2007.

Assim, observados os prazos de inexigibilidade e decadência para constituição do crédito de laudêmio, não resta demonstrada a violação a direito líquido e certo da parte impetrante. (Grifos acrescidos).

Inconformados, os impetrantes apelaram, tendo o Tribunal Federal da 3ª Região dado provimento ao recurso sob os seguintes fundamentos:

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, , do DL nº caput 2.398/1987 (com alterações pela Lei nº 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.

Em suma, pela sequência de procedimentos exigidos pela legislação de regência, o interessado solicita à SPU o cálculo do laudêmio, após o que faz o

recolhimento do montante devido para, então, pedir à mesma SPU a expedição da CAT necessária para a escritura no Cartório de Notas e para o registro da transferência no Cartório de Imóveis. Na sequência, o adquirente deverá requerer à SPU as anotações para que seu nome conste como foreiro (titular do domínio útil do imóvel da União Federal), sob pena de multa pecuniária (art. 3º, §§ 4º e 5º do DL nº 2.398/1987).

É sabido que a expedição da CAT não é precedida de diligências ou investigações por parte da SPU sobre a sequência das transações envolvendo o imóvel aforado, mas tendo ciência acerca de cessões por contratos particulares não levados a registro (notadamente quando o adquirente pede a que seu nome seja anotado como foreiro), o laudêmio deve ser lançado e cobrado pela União Federal.

Como decorrência da segurança jurídica, a regra geral é a fixação de prazo para que obrigações sejam exigidas pelo credor, cabendo ao legislador estabelecer hipóteses de decadência e de prescrição, com seus respectivos prazos, termos (iniciais e finais) e circunstâncias de suspensão e de interrupção da exigibilidade.

(...)

Conforme expressamente indicado no art. 47 da Lei nº 9.636/1998, o termo inicial do prazo de decadência para lançamento do laudêmio é aquele em que a União (SPU) toma conhecimento da existência do fato gerador, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de incidência da receita patrimonial. E o termo inicial do prazo prescricional é a data na qual se consuma a inadimplência do recolhimento do laudêmio lançado.

(...)

Não obstante meu entendimento pessoal, admito que a interpretação dominante neste E.TRF é em outro sentido, ao qual me curvo em favor da unificação do direito e da pacificação dos litígios. Nesta E.Corte predomina a conclusão no sentido de que cessões de direitos realizadas por instrumento particular e não levadas a registro são fatos geradores de laudêmio (art. 3º, caput, do DL nº 2.398/1987), e o termo inicial do prazo decadencial é o dia em que a União Federal toma conhecimento dessas transferências, ainda que mediante apresentação de documentação anotada em Cartório de Notas ou Cartório de Registro de Imóveis 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). (...)

(...)

Contudo, 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 . A inexigibilidade prevista na parte final do §1º do art.

período anterior ao conhecimento” 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).

(...)

No caso dos autos, os impetrantes Alberto Cervone e Maria Francisca Colella Cervone questionam a cobrança dos laudêmios exigidos em decorrência da cessão de domínio útil do imóvel do apartamento 63, Edifício Golf – Bloco B, e vaga de apartamento dupla 07/07, do Empreendimento “Alphaclub Condominium”, Alphaville, Barueri/SP, objetos dos Registros Imobiliários Patrimoniais - RIP ns. 6213.0113224-19 e 6213.0113420-10.

Foi lavrada escritura de venda e compra do referido imóvel, em 21/05/2018 (id138640614, Págs. 1/6), indicando Área Nova Incorporadora Ltda. como vendedora e Juan Carlos Ortiz Vilorio e Mirian Del Carmen Diaz Pereira como compradores. CATs expedidas em 14/05/2018.

Referida Escritura revela as sucessivas transações do imóvel em questão, individualizando os compromissos de compra e venda e contratos de cessões e

transferências firmados, inclusive a cessão havida em 14/01/2013, dos impetrantes Alberto Cervone e Maria Francisca Colella Cervone a Juan Carlos Ortiz Villoria.

Em 24/07/2018, objetivando a transferência do imóvel para o nome do comprador, foi protocolizado o pedido junto à SPU, quando então o ente estatal tomou conhecimento de todas as transações (id138640619, Pág. 1).

Assim é que tendo tido ciência das transferências em 2018, a SPU não pode, em 2018, exigir qualquer parcela sobre laudêmio devido em 2013 e dos cálculos que fez para a CAT em 2018, 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).

Note-se que aos autos estão acostados DARFs indicando exigência de laudêmios atinentes ao período de apuração em 14/01/2013, com vencimento em 31/08/2018 (id138640615, Pág. 1 e id138640615, Pág. 1). (Grifos acrescidos).

Extrai-se dos autos que, em 14/01/2013, os impetrantes ALBERTO CERVONE e MARIA FRANCISCA COLELLA CERVONE cederam e transferiram os direitos que tinham sob o domínio útil dos imóveis a JUAN CARLOS ORTIZ VILORIA E MIRIAN DEL CARMEN DIAZ PEREIRA. Entretanto, não houve o recolhimento do laudêmio na cessão de direitos ocorrida.

Em 21/05/2018, foi lavrada a escritura pública de compra e venda do referido imóvel, em que indicados Área Nova Incorporadora Ltda. como vendedora e Juan Carlos Ortiz Viloria e Mirian Del Carmen Diaz Pereira como compradores e constantes todas as cessões de direitos antecedentes.

Em 24/07/2018, com vistas à transferência do imóvel para o nome do comprador, foi protocolizado o pedido junto à SPU, quando então o ente estatal tomou conhecimento de todas as transações. Diante disso, a SPU expediu a cobrança de laudêmios atinentes ao período de apuração em 14/01/2013, com vencimento em 31/08/2018.

No caso, portanto, o fato gerador do laudêmio em apreço ocorreu em 14/01/2013, e a União tomou conhecimento de todas as transações em 24/07/2018, pelo que o crédito (laudêmio) não pode ser cobrado, consoante a regra prevista no § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, porquanto a ciência da Fazenda se operou após o quinquênio contado do fato gerador.

Diante do exposto, NEGÓ PROVIMENTO ao recurso especial.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2021/0277290-2

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.957.161 / SP

Número Origem: 50181603520194036100

PAUTA: 26/04/2023

JULGADO: 10/05/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DARCY SANTANA VITOBELLO

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : ALBERTO CERVONE
RECORRIDO : MARIA FRANCISCA COLELLA CERVONE
ADVOGADO : RAQUEL ORTIZ DE CAMARGO - SP353735

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

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dra. MARCIA LUCIANA DANTAS, pela parte RECORRENTE: UNIÃO

CERTIDÃO

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

A Primeira Seção, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foi aprovada a seguinte tese repetitiva no tema 1142: "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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, do fato gerador, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do aludido diploma legal quanto à inexistência de laudêmio devido em casos de cessões particulares, referente ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio)."

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Francisco Falcão, Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães e

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2021/0277290-2

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.957.161 / SP

Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER JUDICIÁRIO

MALOTE DIGITAL

Tipo de documento: Administrativo

Código de rastreabilidade: 30020232037314

Nome original: REsp 1952093 inteiro teor.pdf

Data: 19/05/2023 15:11:51

Remetente:

Gabinete da Presidência

Gabinete da Presidência

TRF3

Prioridade: Normal.

Motivo de envio: Para conhecimento.

Assunto: STJ - REsp 1952093 negado provimento aprovada tese Tema 1142 Proc Origem 50116
382620184036100

RECURSO ESPECIAL Nº 1.952.093 - SP (2021/0240515-9)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : SOCIMEL EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA
ADVOGADOS : DÉBORA PEREIRA BERNARDO - SP305135
GUSTAVO BERNARDO DOS SANTOS PEREIRA - SP369631
LUANA TEIXEIRA SANTOS - SP369638

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. TERRENO DE MARINHA. CESSÃO DE DIREITOS. FATO GERADOR. LAUDÊMIO. DECADÊNCIA. TERMO INICIAL. CIÊNCIA DA UNIÃO (SPU). EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO. LIMITAÇÃO TEMPORAL. CINCO ANOS ANTERIORES À CIÊNCIA DA TRANSAÇÃO. OBSERVÂNCIA.

1. O art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987, com redação introduzida pela Lei n. 13.465/2017, dispõe que a transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil e da inscrição de ocupação de terrenos 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 imóvel, excluídas as benfeitorias.

2. A celebração do contrato de compra e venda é suficiente como fato gerador do laudêmio, pois o legislador estabeleceu como uma das hipóteses de incidência a mera cessão de direitos, a qual ocorre tão logo o negócio jurídico particular produza os seus efeitos, prescindindo, para fins de cobrança do laudêmio, do registro do respectivo título no cartório de registro de imóveis.

3. 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.

4. O art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, estabelece que o prazo decadencial para constituição do crédito não tributário conta-se a partir do conhecimento por iniciativa da União.

5. Até que a credora seja cientificada da ocorrência do fato gerador, não se pode exigir, em regra, que adote providência para constituir formalmente o crédito.

6. A legislação limita a cinco anos a cobrança de créditos relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador daqueles.

7. Não há razão jurídica para afastar essa disposição legal quanto ao laudêmio devido em casos de cessões particulares relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

8. Tese jurídica firmada: 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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, da alienação do imóvel, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do art. 47 do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, relativas a período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

9. No caso concreto, a SPU não pode exigir os valores relativos ao laudêmio decorrente da transação efetivada em 11/09/2000, por ter transcorrido mais de cinco anos da data do conhecimento dos fatos pela autoridade administrativa (03/08/2015), consoante regra prevista no § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998.

10. Recurso julgado sob a sistemática do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 e do art. 256-N e seguintes do Regimento Interno do STJ.

11. Recurso especial não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso especial nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foi aprovada a seguinte tese repetitiva no tema 1142: "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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, do fato gerador, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, referente ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas

Superior Tribunal de Justiça

patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio)." Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Francisco Falcão, Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 10 de maio de 2023

MINISTRO GURGEL DE FARIA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1952093 - SP (2021/0240515-9)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRIDO : **SOCIMEL EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA**
ADVOGADOS : **DÉBORA PEREIRA BERNARDO - SP305135**
GUSTAVO BERNARDO DOS SANTOS PEREIRA - SP369631
LUANA TEIXEIRA SANTOS - SP369638

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. TERRENO DE MARINHA. CESSÃO DE DIREITOS. FATO GERADOR. LAUDÊMIO. DECADÊNCIA. TERMO INICIAL. CIÊNCIA DA UNIÃO (SPU). EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO. LIMITAÇÃO TEMPORAL. CINCO ANOS ANTERIORES À CIÊNCIA DA TRANSAÇÃO. OBSERVÂNCIA.

1. O art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987, com redação introduzida pela Lei n. 13.465/2017, dispõe que a transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil e da inscrição de ocupação de terrenos 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 imóvel, excluídas as benfeitorias.

2. A celebração do contrato de compra e venda é suficiente como fato gerador do laudêmio, pois o legislador estabeleceu como uma das hipóteses de incidência a mera cessão de direitos, a qual ocorre tão logo o negócio jurídico particular produza os seus efeitos, prescindindo, para fins de cobrança do laudêmio, do registro do respectivo título no cartório de registro de imóveis.

3. 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.

4. O art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, estabelece que o prazo decadencial para constituição do crédito não tributário conta-se a partir do conhecimento por iniciativa da União.

5. Até que a credora seja cientificada da ocorrência do fato gerador, não se pode exigir, em regra, que adote providência para constituir formalmente o crédito.

6. A legislação limita a cinco anos a cobrança de créditos relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador daqueles.
7. Não há razão jurídica para afastar essa disposição legal quanto ao laudêmio devido em casos de cessões particulares relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).
8. Tese jurídica firmada: 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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, da alienação do imóvel, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do art. 47 do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, relativas a período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).
9. No caso concreto, a SPU não pode exigir os valores relativos ao laudêmio decorrente da transação efetivada em 11/09/2000, por ter transcorrido mais de cinco anos da data do conhecimento dos fatos pela autoridade administrativa (03/08/2015), consoante regra prevista no § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998.
10. Recurso julgado sob a sistemática do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 e do art. 256-N e seguintes do Regimento Interno do STJ.
11. Recurso especial não provido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pela UNIÃO, com fundamento na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região assim ementado (e-STJ fls. 316/317):

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. REMESSA OFICIAL E APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. RECEITA

DECORRENTE DE LAUDÊMIO. COBRANÇA LIMITADA A CINCO ANOS ANTERIORES AO CONHECIMENTO. TRANSFERÊNCIA DE DIREITOS E OBRIGAÇÕES DECORRENTES DE CONTRATO DE COMPROMISSO DE COMPRA E VENDA. FATO GERADOR. LAUDÊMIO. FATO GERADOR: REGISTRO DO IMÓVEL. INEXIGIBILIDADE DA EXAÇÃO. REMESSA NECESSÁRIA E RECURSO DE APELAÇÃO NÃO PROVIDOS.

1. Reexame necessário e apelação interposta pela União contra sentença que julgou procedente o pedido, com resolução do mérito, nos termos do art. 487, I, do Código de Processo Civil, confirmou a liminar e concedeu a segurança pleiteada na inicial, para reconhecer a inexigibilidade do laudêmio lançado no RIP nº 7047.0003521-14, relativo ao período de apuração 11.09.2000.

2. O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do recurso especial representativo de controvérsia (REsp 1.133.696 - PE), firmou entendimento no sentido de que as relações de direito material que ensejam o pagamento de taxa de ocupação, foro e laudêmio de terrenos públicos têm natureza eminentemente pública, sendo regidas pelas regras do Direito Administrativo, e que os créditos gerados na vigência da Lei nº 9.821/99 estão sujeitos a prazo decadencial de cinco anos (art. 47), que passou a ser de dez anos após a vigência da lei 11.852/2004, ao passo que o prazo prescricional é de 5 anos, independentemente do período considerado, uma vez que os débitos posteriores a 1998 se submetem ao prazo quinquenal do o artigo 47 da Lei 9.636/98, e os anteriores à vigência da citada lei, se submetem ao prazo previsto no art. 1º do Decreto-Lei n.20.910/1932.

3. O parágrafo 1º do artigo 47 da Lei nº 9.636/1998 não foi revogado, de sorte que continua vigente a limitação a cinco anos da cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento do ocorrido, sob pena de inexigibilidade. Ademais, não se encontra nesse dispositivo nenhuma ressalva quanto à sua aplicação exclusivamente a receitas periódicas.

4. O fato gerador do laudêmio não consiste na celebração do contrato de compra e venda nem na sua quitação, mas sim no registro do imóvel em cartório. Assim, no caso dos autos, somente estão alcançadas pela inexigibilidade as receitas de laudêmio anteriores a cinco anos contados do registro do imóvel. Precedentes.

5. A mera celebração de compromisso de compra e venda não se trata de negócio jurídico hábil a ensejar a transferência do direito real de ocupação do imóvel, não constituindo, portanto, fato gerador da incidência de laudêmio (art. 3º, do Decreto-lei nº 2.398/1987).

6. A efetiva transferência do domínio útil do imóvel - fato gerador da exação - realizou-se, tão somente, por meio de negócio jurídico celebrado entre a compradora e a vendedora, havendo o respectivo título translativo foi devidamente levado a registro, constante da certidão de matrícula do bem objeto da transação.

8. Somente é exigível o laudêmio em face da efetiva transferência do domínio útil do imóvel, consubstanciada pelo registro do respectivo título translativo no Cartório Registro de Imóveis (artigo 1.227, do Código Civil de 2002). Precedentes.

9. Negado provimento à remessa necessária e ao recurso de apelação interposto pela União Federal.

Nas razões de seu recurso (e-STJ fls. 354/368), a recorrente aponta afronta ao art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998 e 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987, sustentando que "a obrigação do recolhimento do laudêmio, seja na modalidade definitiva ou na cessão onerosa de direito, só se dá no momento em que a União tem ciência do fato, que ocorreu em junho de 2015, conforme informado pela própria parte impetrante" (e- STJ fl. 360), não havendo que falar em início do prazo decadencial para sua (do laudêmio) cobrança antes do conhecimento formal do fato pela administração pública.

Defende que "a limitação da cobrança aos 5 (cinco) exercícios precedentes tem aplicação limitada às receitas periódicas, i.e., a taxa de ocupação ou o foro que incidem anualmente. Ela não se aplica às receitas eventuais, caso do laudêmio, pois, de outro modo, ficaria esvaziada a regra do inciso I que fixa em 10 (dez anos) o prazo de decadência" (e-STJ fls. 361), conforme análise da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento – CONJUR, que exarou o Parecer n. 0088-5.9/2013/DPC/CONJUR- MP/CGU/AGU, cuja síntese segue:

7. Não obstante, cumpre-nos de plano trazer à baila entendimento manifestado no PARECER/MP/CONJUR/DPC/Nº 0471 – 5.9/2010, oportunidade na qual afirmamos que, em regra, a inexigibilidade, prevista no art. 47, parágrafo 1º, da Lei nº 9.636/98, não se aplica ao laudêmio, porquanto aquele instituto tem seu campo de atuação voltado para as despesas periódicas (taxa de ocupação e foros). Como o laudêmio é uma receita esporádica, eventual, que não se reproduz regularmente com o tempo, incidente apenas quando da ocorrência de transferências onerosas, a ela não se aplica o instituto da inexigibilidade.

Aduz, por fim, que o laudêmio é devido nas meras cessões de direito, ainda que as transações – contratos particulares de compra e venda – não tenham sido registradas no cartório de imóvel.

Contrarrrazões apresentadas às e-STJ fls. 373/384.

O apelo nobre foi admitido pelo Tribunal de origem (e-STJ fls. 386/391).

Em decisão de e-STJ fls. 426/430, o Presidente da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas, identificando a característica multitudinária da causa, pela constatação da existência de aproximadamente 56 decisões monocráticas proferidas por Ministros que compõem a Primeira e a Segunda Turmas sobre o tema, qualificou os presentes autos, juntamente com os REsps n. 1.951.346/SP, 1.954.050/SP, 1.956.006/SP e 1.957.161/SP, como representativos da seguinte controvérsia:

I - definir se a hipótese de inexigibilidade de cobrança prevista na parte final do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/98 abrange ou não os créditos da União relativos a receitas esporádicas, notadamente as receitas referentes ao laudêmio; II – aferir se a inexistência de registro imobiliário da transação (contratos de gaveta) impede a caracterização do fato gerador do laudêmio e, por conseguinte, obsta a fluência do prazo decadencial de seu lançamento.

O Ministério Público Federal manifestou-se pela admissibilidade do recurso especial como representativo de controvérsia (e-STJ fl. 411).

Em 05/04/2022, a Primeira Seção afetou o presente recurso, juntamente com os Recursos Especiais n. 1.951.346/SP, 1.954.050/SP, 1.956.006/SP e

1.957.161/SP, como paradigmas da controvérsia repetitiva descrita no Tema 1.142/STJ.

Após, o *Parquet* federal opinou pelo desprovimento do recurso especial (e-STJ fls. 456/469).

É o relatório.

VOTO

O Superior Tribunal de Justiça afetou os Recursos Especiais n. 1.951.346/SP, 1.952.093/SP, 1.954.050/SP, 1.956.006/SP e 1.957.161/SP como representativos de controvérsia, delimitando a seguinte tese controvertida (Tema 1.142): I - definir se a hipótese de inexigibilidade de cobrança prevista na parte final do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998 abrange ou não os créditos da União relativos a receitas esporádicas, notadamente aquelas referentes ao laudêmio; II - aferir se a inexistência de registro imobiliário da transação (contratos de gaveta) impede a caracterização do fato gerador do laudêmio e, por conseguinte, obsta a fluência do prazo decadencial de seu lançamento.

A despeito da ordem das teses controvertidas acima citadas, entendo que, para melhor compreensão da celeuma como um todo, o presente voto deve percorrer o seguinte caminho: a) examinar se a celebração do contrato de compra e venda de imóvel, sujeito ao regime de aforamento, implica fato gerador de laudêmio; b) analisar qual o termo inicial da decadência para constituir os créditos relativos aos laudêmios; e c) definir se a hipótese de inexigibilidade de cobrança prevista na parte final do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998 se aplica também às receitas eventuais (no caso, o laudêmio).

FATO GERADOR DA INCIDÊNCIA DO LAUDÊMIO

Como antecipei acima, cumpre definir se o fato gerador da obrigação de pagar o laudêmio ocorre: a) no momento da celebração do contrato de compra e venda; b) a partir do registro do título translativo no cartório de registro de imóveis, ou, c) quando a União (SPU) efetivamente toma conhecimento da alienação do domínio útil ou do direito de ocupação.

Essa discussão deve ter como ponto de partida a fundamentação legal para a cobrança do laudêmio, que está prevista no art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398, de 21 de dezembro de 1987, com redação introduzida pela Lei n. 13.465, de 2017, da seguinte maneira:

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.

Da leitura do dispositivo legal supratranscrito verifico que a celebração do contrato de compra e venda é suficiente como fato gerador do laudêmio. Isso porque o legislador estabeleceu como uma das hipóteses de incidência a mera cessão de direitos, a qual ocorre tão logo o negócio jurídico particular produza os seus efeitos, prescindindo, para fins de cobrança do laudêmio, do registro do respectivo título no cartório de registro de imóveis.

Vê-se que o legislador estabeleceu duas formas alternativas de hipótese de incidência: a transferência onerosa do domínio útil de terrenos da União ou a cessão de direito a eles relativo.

Importante registrar que não há incompatibilidade entre a norma do art. 1.227/CC (a qual exige o registro no cartório para aquisição do direito real) e a previsão do art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987: o primeiro estabelece a condição formal para perfectibilizar a transferência do direito real, sem prejuízo de que, por opção política, o legislador estabeleça, pelo segundo dispositivo legal, que a etapa anterior (a mera cessão de caráter obrigacional) já figure como fato gerador do laudêmio.

Assim, considerando e respeitando o entendimento em sentido contrário, tenho que 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.

TERMO INICIAL DO PRAZO DECADENCIAL

Controvérsia distinta da apresentada no item anterior consiste em saber qual o termo inicial da decadência para constituir os créditos relativos aos laudêmios.

Sobre o tema, extrai-se do atual quadro normativo que, embora o foreiro e o ocupante não mais sejam obrigados a solicitar a prévia autorização da Secretaria do Patrimônio da União - SPU para alienar o bem e transferir o direito das benfeitorias, o recolhimento do laudêmio e a comunicação do negócio jurídico ao órgão público constituem pressupostos para a concretização da transferência das obrigações

enfiteúticas ou relativas à ocupação (art. 3º, § 2º, do Decreto-Lei n. 2.398/1987, c/c os arts. 2º e 9º do Decreto n. 95.760/1988).

Observa-se, ainda, dos referidos dispositivos que, para transmitir o domínio útil de terreno da União ou os direitos relativos à ocupação, os cartórios de notas e registro de imóveis devem exigir certidão da SPU que declare ter o interessado recolhido o laudêmio devido, nas transferências onerosas entre vivos, e estar o transmitente em dia com as demais obrigações junto ao órgão responsável pelo patrimônio da União.

Por se tratar de direito real sobre coisa alheia, somente após o cumprimento dos trâmites administrativos acima descritos a alienação surtirá efeitos perante a União – detentora da nua propriedade –, permitindo-se, assim, a lavratura da escritura pública e seu registro subsequente no cartório de registro de imóveis, bem como a transferência da titularidade perante a SPU.

Ocorre que, frequentemente, a alienação de imóveis sujeitos a aforamento ou ao regime de ocupação se opera informalmente entre os particulares, mediante contratos de compromisso de compra e venda ou promessa de cessão de direitos que se perpetuam em transferências seguidas, sem a observância das normas de direito privado (arts. 108 e 1.227 do Código Civil/2002 e 195 e 237 da Lei n. 6.015/1973), bem como das de direito público, que exigem, entre outras obrigações, o pagamento de laudêmio.

Nesses casos, embora possa ter ocorrido o fato gerador do laudêmio no momento do contrato particular, a parte credora (União) não tem como, na ocasião, ter conhecimento do negócio jurídico, pelo que não pode constituir e exigir o valor devido.

Além disso, a publicidade conferida à transferência do domínio útil por meio do registro da transação em cartório (quando formalizada) não se confunde com a comunicação do fato à União, mormente para fins de contagem do prazo decadencial. E, até que a credora seja cientificada da ocorrência do fato gerador, não se pode exigir, em regra, que adote providência para constituir formalmente o crédito.

No que toca a essa situação, é imprescindível transcrever o que dispõe o art. 47 da Lei n. 9.636/1998, o qual rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, estabelecendo que:

Art. 47. O crédito originado de receita patrimonial será submetido aos seguintes prazos:

I - decadencial de dez anos para sua constituição, mediante lançamento; e
II - prescricional de cinco anos para sua exigência, contados do lançamento.
§ 1º **O prazo de decadência** de que trata o caput conta-se do instante em que o respectivo crédito poderia ser constituído, **a partir do conhecimento por iniciativa da União** ou por solicitação do interessado das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de incidência da receita patrimonial, ficando limitada a cinco anos a cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento. (Grifos acrescidos).

Nessa quadra, diante da expressa manifestação legal e dos fundamentos acima expostos, forçoso convir que o prazo decadencial para o lançamento do laudêmio começa a fluir somente a partir do momento em que a União toma conhecimento, por qualquer meio, das circunstâncias e fatos que caracterizam o fato gerador daquele (laudêmio).

Aliás, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que "a comunicação à Secretaria de Patrimônio da União - SPU é o momento em que a União toma conhecimento da alienação, sendo irrelevante a data em que emitida a Declaração de Operação Imobiliária (DOI), prevista pelos artigos 15 do Decreto-Lei 1.510/1976 e 8º da Lei 10.426/2002" (REsp 1765707/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/08/2019, DJe 11/10/2019).

Importante registrar que o art. 3º-A do Decreto no 2.398/1987, incluído pela Lei no 11.481/2007, dispõe que os oficiais deverão informar as operações imobiliárias anotadas, averbadas, lavradas, matriculadas ou registradas nos cartórios de notas ou de registro de imóveis, títulos e documentos que envolvam terrenos da União sob sua responsabilidade, mediante a apresentação de Declaração sobre Operações Imobiliárias em Terrenos da União (Doitu) em meio magnético.

Com isso, reforça-se a preocupação do legislador com a cientificação da União quanto à existência do seu crédito relativo ao laudêmio.

Em suma: o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento do fato gerador do seu crédito, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel.

APLICAÇÃO DA REGRA DE INEXIGIBILIDADE DE
COBRANÇA PREVISTA NA PARTE FINAL DO ART. 47, § 1º, DA LEI N.
9.636/1998 ÀS RECEITAS ESPORÁDICAS

De início, é importante registrar que, no julgamento do REsp. 1.133.696/PE, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 17/12/2010, apreciado sob o rito do art. 543-C do CPC/1973, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento sobre a prescrição e a decadência relativas às receitas patrimoniais não tributárias da União.

Entretanto, no aludido recurso repetitivo, não houve debate sobre a aplicação da regra prevista na parte final do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998 (com a redação dada pela Lei n. 10.852/2004) às receitas patrimoniais esporádicas da União, como o laudêmio, o que reforça a necessidade de o Superior Tribunal se debruçar sobre o tema.

Reproduzo novamente a redação do artigo, com destaque para a controvérsia agora examinada:

Art. 47. O crédito originado de receita patrimonial será submetido aos seguintes prazos:

I - decadencial de dez anos para sua constituição, mediante lançamento; e
II - prescricional de cinco anos para sua exigência, contados do lançamento.

§ 1º O prazo de decadência de que trata o caput conta-se do instante em que o respectivo crédito poderia ser constituído, a partir do conhecimento por iniciativa da União ou por solicitação do interessado das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de incidência da receita patrimonial, **ficando limitada a cinco anos a cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento.** (Grifos acrescidos)

No intuito de regulamentar o lançamento e a cobrança de créditos originados de receitas patrimoniais, a SPU editou a Instrução Normativa n. 01/2007. O seu art. 20 dispunha sobre a inexigibilidade dos créditos, nos seguintes termos:

Art. 20º - 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:

(...)

III - 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.

Como se vê, a SPU adotava o entendimento de que, a partir da transação de cessão efetuada entre particulares, a administração pública teria o prazo de cinco anos para conhecimento do ocorrido, sob pena de inexigibilidade do crédito decorrente.

Entretanto, com fundamento no Memorando n. 10.040/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a administração pública passou a adotar o entendimento de que a regra de inexigibilidade, prevista no art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, não se aplicaria ao laudêmio, por se tratar de receita esporádica.

Em razão dessa mudança de interpretação, a SPU editou o Memorando Circular n. 372/2017-MP, para regulamentar esse novo entendimento.

Segundo a União, essa nova exegese se deve ao fato de que da forma como originalmente interpretado o referido § 1º, haveria indevida redução do prazo decadencial. Isso porque, segundo argumenta, o inciso I do mesmo dispositivo estipula 10 (dez) anos para a constituição do crédito, previsão que seria esmorecida se o ente federal só pudesse constituir os fatos geradores que tivessem se operado no máximo até cinco anos antes do conhecimento da Fazenda.

Para a recorrente, essa previsão seria factível em relações de trato sucessivo (receita periódica), em que não conflitaria com o prazo decadencial do inciso I, porque sempre se renovaria; mas a regra seria incompatível com as receitas esporádicas.

A tese é sedutora, porque, como fundamentei no tópico anterior, em regra, o decurso do tempo entre o negócio jurídico e a comunicação à parte credora não deveria causar prejuízo a esta última, que não poderia agir sem a ciência do fato gerador.

A pretensão, todavia, não pode prosperar.

Em primeiro lugar, porque não há razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/98 quanto ao laudêmio devido em casos de cessões particulares relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receita patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

Não cabe ao intérprete estabelecer divisões entre institutos quando o legislador, por opção política, não o fez, ainda que o raciocínio desenvolvido pela União se mostre razoável.

Ou seja, até é defensável, em abstrato, a proposta de que haja diferenciação entre a aplicação da condição para constituir o crédito a depender da sua natureza: se de caráter periódico ou esporádico. Porém, a questão é: o aperfeiçoamento dessa metodologia poderia ser realizado por meio de instrução normativa, de modo a acarretar inovação no ordenamento, em descompasso com a lei ordinária e diminuindo a esfera jurídica dos contribuintes?

A meu ver, a resposta é indubitavelmente negativa, já que tal tarefa compete ao legislador ordinário, e não ao intérprete, seja ele a Administração ou o

próprio Poder Judiciário. Em atenção à separação de poderes e ao princípio da legalidade, não me parece possível que prevaleça a regra criada pelo próprio credor, a quem competia apenas aplicar ou no máximo regulamentar as normas já criadas.

Se a parte final do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998 poderia gerar alguma restrição ao alcance da possibilidade de cobrança do laudêmio, competia à lei (em sentido estrito) modificá-la, e não ao executor ou intérprete da norma.

Além disso, nem se pode alegar que a previsão do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998 é inconciliável com o prazo decenal previsto no inciso I do mesmo artigo, porque os dispositivos regem situações distintas. O parágrafo cria uma condição temporal para que a União constitua e cobre o crédito, qual seja, o fato gerador do tal crédito deve ter ocorrido no quinquênio que antecedeu o conhecimento do ente público a respeito dele.

Se atendida essa condição, a União terá 10 (dez) anos para constituir o crédito (inciso I) e 5 (cinco) anos para cobrá-lo (inciso II), sendo estas normas compatíveis em abstrato.

Em concreto, um exemplo pode tornar mais clara a plena aplicação prática do dispositivo: contrato entre particulares de cessão dos direitos sobre domínio útil praticado em 2023; conhecimento da União sobre o referido negócio jurídico se operou em 2028 (dentro do quinquênio); o ente teria até 2038 para constituir o crédito e até 2043 para cobrá-lo.

FIXAÇÃO DA TESE JURÍDICA PARA PARA FINS DO ART. 1.036 E SEGUINTE DO CPC/2015

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;

b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, do fato gerador, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação

no cartório de imóvel;

c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, referente ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

CASO CONCRETO

No caso, a impetrante – SOCIMEL EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA. – postula a anulação da cobrança do débito lançado no RIP n. 7047.0003521-14, relativo ao laudêmio 2000, por inexigibilidade ou por prescrição, nos termos do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, art. 3º, I, da Portaria SPU 08, de 01/02/2001 e art. 20, III, da Instrução Normativa SPU n. 01, de 23/07/2007.

O Juiz de primeiro grau julgou procedente o pedido, sob os seguintes fundamentos:

Compulsando os autos, constato que efetivamente, em 30/11/1994, o Sr. Sérgio Pinho Mellão e a Sra. Renata da Cunha Bueno Mellão venderam ao impetrante o domínio útil do imóvel denominado como Lote n. 09, da Quadra G, do Loteamento Melville Residencial, Bairro Tamboré, Santana de Parnaíba - SP, objeto do Registro Imobiliário Patrimonial – RIP n. 7047.0003521-14, tendo sido a transmissão autorizada pela Secretaria de Patrimônio da União de São Paulo, sendo que, **em 11/09/2000, o impetrante cedeu o imóvel para o Sr. Marco Antonio Teixeira Furtado e para a Sra. Maria Inês Agostinho Furtado.**

Por sua vez, em 03/08/2015, foi protocolizado o pedido administrativo de transferência de titularidade do referido imóvel, perante a Secretaria de Patrimônio da União em São Paulo. Outrossim, noto que inicialmente nas relações de débitos dos imóveis constou a informação que **o valor de laudêmio referente ano de 2000 estava cancelado pela inexigibilidade**, sendo que posteriormente **o débito foi repentinamente reativado, com a cobrança do valor total de R\$ 5.657,22.**

A autoridade impetrada foi instada a se manifestar, notadamente sobre os motivos pelos quais reativou a cobrança do valor de laudêmio que já havia sido cancelado pela inexigibilidade, contudo, apenas se ateu a destacar de forma genérica a publicação do Memorando Circular n.º 372/2017-MP e a vedação da aplicação do art. 47, § 1º, da Lei n.º 9636/98.

(...)

Não obstante, reportando-se o fato gerador a 11/09/2000 e, tendo a administração tido conhecimento da cessão em 03/08/2015, há que se concluir que o lançamento do laudêmio poderia ser efetuado até 03/08/2025 (dez anos após o conhecimento do fato), porém, somente poderia cobrar débito de fato gerador ocorrido nos cinco anos anteriores ao conhecimento do fato, ou seja, a partir de 03/08/2010. Portanto, como o débito em questão se reporta a período anterior, é inexigível por força do disposto no artigo art. 47, § 1º, da Lei n.º 9636/98, uma vez que é

entendimento do juízo de que o laudêmio possui a natureza jurídica de receita patrimonial da União. (Grifos acrescidos).

Inconformada, a União interpôs apelação, tendo o Tribunal Federal da 3ª Região negado provimento ao recurso sob os seguintes fundamentos:

A Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento - CONJUR, exarou o PARECER Nº 0088 - 5.9/2013/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU, entendendo pela inaplicabilidade do instituto da inexigibilidade, previsto no parágrafo 1º, do artigo 47, da Lei nº 9.636/98, à receita de laudêmio, conforme parece:

“7. Não obstante, cumpre-nos de plano trazer à baila entendimento manifestado no PARECER/MP /CONJUR/DPC/Nº0471 - 5.9/2010, oportunidade na qual afirmamos que, em regra, a inexigibilidade, prevista no art. 47, parágrafo 1º, da Lei nº 9.639/98, não se aplica ao laudêmio, porquanto aquele instituto tem seu campo de atuação voltado para as receitas periódicas (taxa de ocupação e foros). Como o laudêmio é uma receita esporádica, eventual, que não se reproduz regularmente no tempo, incidente apenas quando da ocorrência de transferências onerosas, a ela não se aplica o instituto da inexigibilidade”.

O parágrafo 1º do artigo 47 da Lei nº 9.636/1998 não foi revogado por lei superveniente, de sorte que continua vigente a limitação a cinco anos da cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento do ocorrido, sob pena de inexigibilidade. Ademais, não se encontra nesse dispositivo nenhuma ressalva quanto à sua aplicação exclusivamente a receitas periódicas (taxa de ocupação e foro), não havendo impedimento de aplicabilidade ao laudêmio.

(...)

Assim, somente estão alcançadas pela inexigibilidade as receitas de laudêmio anteriores a cinco anos contados do conhecimento da Secretaria do Patrimônio da União acerca do registro do imóvel, o que se afigura no caso em tela.

Deve-se ter em mente, ainda, que o fato gerador do laudêmio não consiste na celebração do contrato de compra e venda nem na sua quitação, mas sim no registro do imóvel em cartório.

Da incidência do laudêmio

Conforme se depreende da análise dos autos, o **instrumento particular de cessão de direitos firmado em 11.09.2000 entre o cedente SOCIMEL EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA e o cessionário Marco Antonio Teixeira Furtado não foi registrado no Cartório de Registro de Imóveis e tampouco na Secretaria do Patrimônio da União.** Por conseguinte, nos termos dos artigos 221 e 1.417, ambos do Código Civil de 2002, o referido contrato produz efeitos somente entre as partes contratantes, não adquirindo o promitente comprador direito real à aquisição do imóvel.

A mera celebração de compromisso de compra e venda não se trata de negócio jurídico hábil a ensejar a transferência do direito real de ocupação do imóvel, não constituindo, portanto, fato gerador da incidência de laudêmio, nos termos o art. 3º, do Decreto-lei nº 2.398/1987.

A transferência do domínio útil do imóvel somente ocorreu entre o vendedor Espólio de Sergio Pinho Mellão e os compradores SERGIO FERNANDES DE MATOS e OLGA MARIA MARQUES DOS REIS COELHO DE MATOS em 28.05.2015, constante da certidão de matrícula do bem objeto da transação (matricula 125.993).

Em suma, a efetiva transferência do domínio útil do imóvel - fato gerador da exação - realizou-se, tão somente, por meio de negócio jurídico celebrado entre Espólio de Sergio Pinho Mellão e SERGIO FERNANDES DE MATOS e OLGA MARIAMARQUES DOS REIS COELHO DE MATOS, havendo o respectivo título translativo foi devidamente levado a registro, consoante dispõe o art. 3º, do Decreto-lei nº 2.398/1987.

Nesses termos, deve ser afastada a cobrança de laudêmio incidente sobre a mera cessão de direitos decorrentes de contrato de compromisso de

compra e venda, sendo o laudêmio exigível somente em face da efetiva transferência do domínio útil do imóvel, consubstanciada pelo registro do respectivo título translativo no Cartório Registro de Imóveis (artigo 1.227, do Código Civil de 2002).

(...)

Dessa forma, descabia a cobrança de laudêmio relativo à cessão de direitos ocorrida em 11.09.2000. Assim sendo, a parte impetrante faz jus a concessão da segurança requerida. (Grifos acrescidos).

Extrai-se dos autos que, em 30/11/1994, a empresa recorrente adquiriu os direitos aquisitivos sobre o imóvel de SÉRGIO PINHO MELLÃO E RENATA DA CUNHABUENO MELLÃO, primeiros detentores do domínio útil. Em 11/09/2000, por meio de instrumento particular de cessão de direitos, a impetrante cedeu e transferiu os direitos sobre o imóvel para MARCO ANTONIO TEIXEIRA FURTADO e MARIANES AGOSTINHO FURTADO, não tendo sido a transação levada a registro no cartório de imóveis, tampouco ao conhecimento da Secretaria do Patrimônio da União.

Em 28 de maio de 2015, visando a total regularização do imóvel, o comprador lavrou a escritura de compra e venda no Tabelião de Notas do Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais de Santana de Parnaíba, tendo a propriedade do domínio útil sido transferida a ele diretamente pelos primeiros proprietários SÉRGIO PINHO MELLÃO E RENATA DA CUNHA BUENO MELLÃO. Nessa ocasião, houve o recolhimento do laudêmio.

Entretanto, não houve o recolhimento do laudêmio na cessão de direitos ocorrida entre a empresa impetrante e MARCO ANTONIO TEIXEIRA FURTADO e sua esposa MARIANES AGOSTINHO FURTADO (cessionários).

Diante disso, a SPU expediu a cobrança de laudêmio no valor de R\$ 5.657,22, relativo ao período de apuração 11/09/2000, com vencimento em 04/09/2017.

No caso, portanto, o fato gerador do laudêmio em apreço ocorreu em 11/09/2000 e a União tomou conhecimento de todas as transações em 03/08/2015, pelo que o crédito (laudêmio) não pode ser cobrado, consoante a regra prevista no § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, porquanto a ciência da Fazenda se operou após o quinquênio contado do fato gerador.

Importante frisar que não me coaduno, conforme fundamentação supra, com o entendimento do Tribunal de origem de que o início da contagem do prazo decadencial ocorre a partir do registro da escritura de compra e venda, que, no caso em apreço, ocorreu somente em 28/05/2015 entre o vendedor Espólio de Sergio Pinho Mellão e os compradores SERGIO FERNANDES DE MATOS e OLGA MARIA

MARQUES DOS REIS COELHO DE MATOS. Tal prazo deveria ser contado, na realidade, a partir da ciência inequívoca da administração pública do negócio jurídico firmado entre os particulares.

Entretanto, o termo inicial da decadência, na espécie, não é relevante, já que o crédito não poderá ser cobrado por outro fundamento. Isto é, apesar de adotar entendimento diverso do Tribunal de origem quanto à caducidade, tal circunstância não altera o reconhecimento da inexigibilidade do laudêmio cobrada no presente caso concreto.

Diante do exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso especial.

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2021/0240515-9

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.952.093 / SP

Número Origem: 50116382620184036100

PAUTA: 26/04/2023

JULGADO: 10/05/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DARCY SANTANA VITOBELLO

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : SOCIMEL EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA
ADVOGADOS : DÉBORA PEREIRA BERNARDO - SP305135
GUSTAVO BERNARDO DOS SANTOS PEREIRA - SP369631
LUANA TEIXEIRA SANTOS - SP369638

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

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dra. MARCIA LUCIANA DANTAS, pela parte RECORRENTE: UNIÃO

CERTIDÃO

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

A Primeira Seção, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foi aprovada a seguinte tese repetitiva no tema 1142: "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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, do fato gerador, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, referente ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio)."

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio D... Francisco Falcão, Humberto Martins,

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2021/0240515-9

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.952.093 / SP

Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER JUDICIÁRIO

MALOTE DIGITAL

Tipo de documento: Administrativo

Código de rastreabilidade: 30020232037314

Nome original: REsp 1952093 inteiro teor.pdf

Data: 19/05/2023 15:11:51

Remetente:

Gabinete da Presidência

Gabinete da Presidência

TRF3

Prioridade: Normal.

Motivo de envio: Para conhecimento.

Assunto: STJ - REsp 1952093 negado provimento aprovada tese Tema 1142 Proc Origem 50116
382620184036100

RECURSO ESPECIAL Nº 1.952.093 - SP (2021/0240515-9)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : SOCIMEL EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA
ADVOGADOS : DÉBORA PEREIRA BERNARDO - SP305135
GUSTAVO BERNARDO DOS SANTOS PEREIRA - SP369631
LUANA TEIXEIRA SANTOS - SP369638

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. TERRENO DE MARINHA. CESSÃO DE DIREITOS. FATO GERADOR. LAUDÊMIO. DECADÊNCIA. TERMO INICIAL. CIÊNCIA DA UNIÃO (SPU). EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO. LIMITAÇÃO TEMPORAL. CINCO ANOS ANTERIORES À CIÊNCIA DA TRANSAÇÃO. OBSERVÂNCIA.

1. O art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987, com redação introduzida pela Lei n. 13.465/2017, dispõe que a transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil e da inscrição de ocupação de terrenos 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 imóvel, excluídas as benfeitorias.

2. A celebração do contrato de compra e venda é suficiente como fato gerador do laudêmio, pois o legislador estabeleceu como uma das hipóteses de incidência a mera cessão de direitos, a qual ocorre tão logo o negócio jurídico particular produza os seus efeitos, prescindindo, para fins de cobrança do laudêmio, do registro do respectivo título no cartório de registro de imóveis.

3. 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.

4. O art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, estabelece que o prazo decadencial para constituição do crédito não tributário conta-se a partir do conhecimento por iniciativa da União.

5. Até que a credora seja cientificada da ocorrência do fato gerador, não se pode exigir, em regra, que adote providência para constituir formalmente o crédito.

6. A legislação limita a cinco anos a cobrança de créditos relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador daqueles.

7. Não há razão jurídica para afastar essa disposição legal quanto ao laudêmio devido em casos de cessões particulares relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

8. Tese jurídica firmada: 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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, da alienação do imóvel, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do art. 47 do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, relativas a período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

9. No caso concreto, a SPU não pode exigir os valores relativos ao laudêmio decorrente da transação efetivada em 11/09/2000, por ter transcorrido mais de cinco anos da data do conhecimento dos fatos pela autoridade administrativa (03/08/2015), consoante regra prevista no § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998.

10. Recurso julgado sob a sistemática do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 e do art. 256-N e seguintes do Regimento Interno do STJ.

11. Recurso especial não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso especial nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foi aprovada a seguinte tese repetitiva no tema 1142: "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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, do fato gerador, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, referente ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas

Superior Tribunal de Justiça

patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio)." Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Francisco Falcão, Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 10 de maio de 2023

MINISTRO GURGEL DE FARIA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1952093 - SP (2021/0240515-9)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRIDO : **SOCIMEL EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA**
ADVOGADOS : **DÉBORA PEREIRA BERNARDO - SP305135**
GUSTAVO BERNARDO DOS SANTOS PEREIRA - SP369631
LUANA TEIXEIRA SANTOS - SP369638

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. TERRENO DE MARINHA. CESSÃO DE DIREITOS. FATO GERADOR. LAUDÊMIO. DECADÊNCIA. TERMO INICIAL. CIÊNCIA DA UNIÃO (SPU). EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO. LIMITAÇÃO TEMPORAL. CINCO ANOS ANTERIORES À CIÊNCIA DA TRANSAÇÃO. OBSERVÂNCIA.

1. O art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987, com redação introduzida pela Lei n. 13.465/2017, dispõe que a transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil e da inscrição de ocupação de terrenos 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 imóvel, excluídas as benfeitorias.

2. A celebração do contrato de compra e venda é suficiente como fato gerador do laudêmio, pois o legislador estabeleceu como uma das hipóteses de incidência a mera cessão de direitos, a qual ocorre tão logo o negócio jurídico particular produza os seus efeitos, prescindindo, para fins de cobrança do laudêmio, do registro do respectivo título no cartório de registro de imóveis.

3. 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.

4. O art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, estabelece que o prazo decadencial para constituição do crédito não tributário conta-se a partir do conhecimento por iniciativa da União.

5. Até que a credora seja cientificada da ocorrência do fato gerador, não se pode exigir, em regra, que adote providência para constituir formalmente o crédito.

6. A legislação limita a cinco anos a cobrança de créditos relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador daqueles.
7. Não há razão jurídica para afastar essa disposição legal quanto ao laudêmio devido em casos de cessões particulares relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).
8. Tese jurídica firmada: 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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, da alienação do imóvel, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do art. 47 do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, relativas a período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).
9. No caso concreto, a SPU não pode exigir os valores relativos ao laudêmio decorrente da transação efetivada em 11/09/2000, por ter transcorrido mais de cinco anos da data do conhecimento dos fatos pela autoridade administrativa (03/08/2015), consoante regra prevista no § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998.
10. Recurso julgado sob a sistemática do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 e do art. 256-N e seguintes do Regimento Interno do STJ.
11. Recurso especial não provido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pela UNIÃO, com fundamento na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região assim ementado (e-STJ fls. 316/317):

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. REMESSA OFICIAL E APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. RECEITA

DECORRENTE DE LAUDÊMIO. COBRANÇA LIMITADA A CINCO ANOS ANTERIORES AO CONHECIMENTO. TRANSFERÊNCIA DE DIREITOS E OBRIGAÇÕES DECORRENTES DE CONTRATO DE COMPROMISSO DE COMPRA E VENDA. FATO GERADOR. LAUDÊMIO. FATO GERADOR: REGISTRO DO IMÓVEL. INEXIGIBILIDADE DA EXAÇÃO. REMESSA NECESSÁRIA E RECURSO DE APELAÇÃO NÃO PROVIDOS.

1. Reexame necessário e apelação interposta pela União contra sentença que julgou procedente o pedido, com resolução do mérito, nos termos do art. 487, I, do Código de Processo Civil, confirmou a liminar e concedeu a segurança pleiteada na inicial, para reconhecer a inexigibilidade do laudêmio lançado no RIP nº 7047.0003521-14, relativo ao período de apuração 11.09.2000.

2. O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do recurso especial representativo de controvérsia (REsp 1.133.696 - PE), firmou entendimento no sentido de que as relações de direito material que ensejam o pagamento de taxa de ocupação, foro e laudêmio de terrenos públicos têm natureza eminentemente pública, sendo regidas pelas regras do Direito Administrativo, e que os créditos gerados na vigência da Lei nº 9.821/99 estão sujeitos a prazo decadencial de cinco anos (art. 47), que passou a ser de dez anos após a vigência da lei 11.852/2004, ao passo que o prazo prescricional é de 5 anos, independentemente do período considerado, uma vez que os débitos posteriores a 1998 se submetem ao prazo quinquenal do o artigo 47 da Lei 9.636/98, e os anteriores à vigência da citada lei, se submetem ao prazo previsto no art. 1º do Decreto-Lei n.20.910/1932.

3. O parágrafo 1º do artigo 47 da Lei nº 9.636/1998 não foi revogado, de sorte que continua vigente a limitação a cinco anos da cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento do ocorrido, sob pena de inexigibilidade. Ademais, não se encontra nesse dispositivo nenhuma ressalva quanto à sua aplicação exclusivamente a receitas periódicas.

4. O fato gerador do laudêmio não consiste na celebração do contrato de compra e venda nem na sua quitação, mas sim no registro do imóvel em cartório. Assim, no caso dos autos, somente estão alcançadas pela inexigibilidade as receitas de laudêmio anteriores a cinco anos contados do registro do imóvel. Precedentes.

5. A mera celebração de compromisso de compra e venda não se trata de negócio jurídico hábil a ensejar a transferência do direito real de ocupação do imóvel, não constituindo, portanto, fato gerador da incidência de laudêmio (art. 3º, do Decreto-lei nº 2.398/1987).

6. A efetiva transferência do domínio útil do imóvel - fato gerador da exação - realizou-se, tão somente, por meio de negócio jurídico celebrado entre a compradora e a vendedora, havendo o respectivo título translativo foi devidamente levado a registro, constante da certidão de matrícula do bem objeto da transação.

8. Somente é exigível o laudêmio em face da efetiva transferência do domínio útil do imóvel, consubstanciada pelo registro do respectivo título translativo no Cartório Registro de Imóveis (artigo 1.227, do Código Civil de 2002). Precedentes.

9. Negado provimento à remessa necessária e ao recurso de apelação interposto pela União Federal.

Nas razões de seu recurso (e-STJ fls. 354/368), a recorrente aponta afronta ao art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998 e 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987, sustentando que "a obrigação do recolhimento do laudêmio, seja na modalidade definitiva ou na cessão onerosa de direito, só se dá no momento em que a União tem ciência do fato, que ocorreu em junho de 2015, conforme informado pela própria parte impetrante" (e- STJ fl. 360), não havendo que falar em início do prazo decadencial para sua (do laudêmio) cobrança antes do conhecimento formal do fato pela administração pública.

Defende que "a limitação da cobrança aos 5 (cinco) exercícios precedentes tem aplicação limitada às receitas periódicas, i.e., a taxa de ocupação ou o foro que incidem anualmente. Ela não se aplica às receitas eventuais, caso do laudêmio, pois, de outro modo, ficaria esvaziada a regra do inciso I que fixa em 10 (dez anos) o prazo de decadência" (e-STJ fls. 361), conforme análise da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento – CONJUR, que exarou o Parecer n. 0088-5.9/2013/DPC/CONJUR- MP/CGU/AGU, cuja síntese segue:

7. Não obstante, cumpre-nos de plano trazer à baila entendimento manifestado no PARECER/MP/CONJUR/DPC/Nº 0471 – 5.9/2010, oportunidade na qual afirmamos que, em regra, a inexigibilidade, prevista no art. 47, parágrafo 1º, da Lei nº 9.636/98, não se aplica ao laudêmio, porquanto aquele instituto tem seu campo de atuação voltado para as despesas periódicas (taxa de ocupação e foros). Como o laudêmio é uma receita esporádica, eventual, que não se reproduz regularmente com o tempo, incidente apenas quando da ocorrência de transferências onerosas, a ela não se aplica o instituto da inexigibilidade.

Aduz, por fim, que o laudêmio é devido nas meras cessões de direito, ainda que as transações – contratos particulares de compra e venda – não tenham sido registradas no cartório de imóvel.

Contrarrrazões apresentadas às e-STJ fls. 373/384.

O apelo nobre foi admitido pelo Tribunal de origem (e-STJ fls. 386/391).

Em decisão de e-STJ fls. 426/430, o Presidente da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas, identificando a característica multitudinária da causa, pela constatação da existência de aproximadamente 56 decisões monocráticas proferidas por Ministros que compõem a Primeira e a Segunda Turmas sobre o tema, qualificou os presentes autos, juntamente com os REsps n. 1.951.346/SP, 1.954.050/SP, 1.956.006/SP e 1.957.161/SP, como representativos da seguinte controvérsia:

I - definir se a hipótese de inexigibilidade de cobrança prevista na parte final do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/98 abrange ou não os créditos da União relativos a receitas esporádicas, notadamente as receitas referentes ao laudêmio; II – aferir se a inexistência de registro imobiliário da transação (contratos de gaveta) impede a caracterização do fato gerador do laudêmio e, por conseguinte, obsta a fluência do prazo decadencial de seu lançamento.

O Ministério Público Federal manifestou-se pela admissibilidade do recurso especial como representativo de controvérsia (e-STJ fl. 411).

Em 05/04/2022, a Primeira Seção afetou o presente recurso, juntamente com os Recursos Especiais n. 1.951.346/SP, 1.954.050/SP, 1.956.006/SP e

1.957.161/SP, como paradigmas da controvérsia repetitiva descrita no Tema 1.142/STJ.

Após, o *Parquet* federal opinou pelo desprovimento do recurso especial (e-STJ fls. 456/469).

É o relatório.

VOTO

O Superior Tribunal de Justiça afetou os Recursos Especiais n. 1.951.346/SP, 1.952.093/SP, 1.954.050/SP, 1.956.006/SP e 1.957.161/SP como representativos de controvérsia, delimitando a seguinte tese controvertida (Tema 1.142): I - definir se a hipótese de inexigibilidade de cobrança prevista na parte final do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998 abrange ou não os créditos da União relativos a receitas esporádicas, notadamente aquelas referentes ao laudêmio; II - aferir se a inexistência de registro imobiliário da transação (contratos de gaveta) impede a caracterização do fato gerador do laudêmio e, por conseguinte, obsta a fluência do prazo decadencial de seu lançamento.

A despeito da ordem das teses controvertidas acima citadas, entendo que, para melhor compreensão da celeuma como um todo, o presente voto deve percorrer o seguinte caminho: a) examinar se a celebração do contrato de compra e venda de imóvel, sujeito ao regime de aforamento, implica fato gerador de laudêmio; b) analisar qual o termo inicial da decadência para constituir os créditos relativos aos laudêmios; e c) definir se a hipótese de inexigibilidade de cobrança prevista na parte final do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998 se aplica também às receitas eventuais (no caso, o laudêmio).

FATO GERADOR DA INCIDÊNCIA DO LAUDÊMIO

Como antecipei acima, cumpre definir se o fato gerador da obrigação de pagar o laudêmio ocorre: a) no momento da celebração do contrato de compra e venda; b) a partir do registro do título translativo no cartório de registro de imóveis, ou, c) quando a União (SPU) efetivamente toma conhecimento da alienação do domínio útil ou do direito de ocupação.

Essa discussão deve ter como ponto de partida a fundamentação legal para a cobrança do laudêmio, que está prevista no art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398, de 21 de dezembro de 1987, com redação introduzida pela Lei n. 13.465, de 2017, da seguinte maneira:

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.

Da leitura do dispositivo legal supratranscrito verifico que a celebração do contrato de compra e venda é suficiente como fato gerador do laudêmio. Isso porque o legislador estabeleceu como uma das hipóteses de incidência a mera cessão de direitos, a qual ocorre tão logo o negócio jurídico particular produza os seus efeitos, prescindindo, para fins de cobrança do laudêmio, do registro do respectivo título no cartório de registro de imóveis.

Vê-se que o legislador estabeleceu duas formas alternativas de hipótese de incidência: a transferência onerosa do domínio útil de terrenos da União ou a cessão de direito a eles relativo.

Importante registrar que não há incompatibilidade entre a norma do art. 1.227/CC (a qual exige o registro no cartório para aquisição do direito real) e a previsão do art. 3º do Decreto-Lei n. 2.398/1987: o primeiro estabelece a condição formal para perfectibilizar a transferência do direito real, sem prejuízo de que, por opção política, o legislador estabeleça, pelo segundo dispositivo legal, que a etapa anterior (a mera cessão de caráter obrigacional) já figure como fato gerador do laudêmio.

Assim, considerando e respeitando o entendimento em sentido contrário, tenho que 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.

TERMO INICIAL DO PRAZO DECADENCIAL

Controvérsia distinta da apresentada no item anterior consiste em saber qual o termo inicial da decadência para constituir os créditos relativos aos laudêmios.

Sobre o tema, extrai-se do atual quadro normativo que, embora o foreiro e o ocupante não mais sejam obrigados a solicitar a prévia autorização da Secretaria do Patrimônio da União - SPU para alienar o bem e transferir o direito das benfeitorias, o recolhimento do laudêmio e a comunicação do negócio jurídico ao órgão público constituem pressupostos para a concretização da transferência das obrigações

enfiteúticas ou relativas à ocupação (art. 3º, § 2º, do Decreto-Lei n. 2.398/1987, c/c os arts. 2º e 9º do Decreto n. 95.760/1988).

Observa-se, ainda, dos referidos dispositivos que, para transmitir o domínio útil de terreno da União ou os direitos relativos à ocupação, os cartórios de notas e registro de imóveis devem exigir certidão da SPU que declare ter o interessado recolhido o laudêmio devido, nas transferências onerosas entre vivos, e estar o transmitente em dia com as demais obrigações junto ao órgão responsável pelo patrimônio da União.

Por se tratar de direito real sobre coisa alheia, somente após o cumprimento dos trâmites administrativos acima descritos a alienação surtirá efeitos perante a União – detentora da nua propriedade –, permitindo-se, assim, a lavratura da escritura pública e seu registro subsequente no cartório de registro de imóveis, bem como a transferência da titularidade perante a SPU.

Ocorre que, frequentemente, a alienação de imóveis sujeitos a aforamento ou ao regime de ocupação se opera informalmente entre os particulares, mediante contratos de compromisso de compra e venda ou promessa de cessão de direitos que se perpetuam em transferências seguidas, sem a observância das normas de direito privado (arts. 108 e 1.227 do Código Civil/2002 e 195 e 237 da Lei n. 6.015/1973), bem como das de direito público, que exigem, entre outras obrigações, o pagamento de laudêmio.

Nesses casos, embora possa ter ocorrido o fato gerador do laudêmio no momento do contrato particular, a parte credora (União) não tem como, na ocasião, ter conhecimento do negócio jurídico, pelo que não pode constituir e exigir o valor devido.

Além disso, a publicidade conferida à transferência do domínio útil por meio do registro da transação em cartório (quando formalizada) não se confunde com a comunicação do fato à União, mormente para fins de contagem do prazo decadencial. E, até que a credora seja cientificada da ocorrência do fato gerador, não se pode exigir, em regra, que adote providência para constituir formalmente o crédito.

No que toca a essa situação, é imprescindível transcrever o que dispõe o art. 47 da Lei n. 9.636/1998, o qual rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, estabelecendo que:

Art. 47. O crédito originado de receita patrimonial será submetido aos seguintes prazos:

I - decadencial de dez anos para sua constituição, mediante lançamento; e
II - prescricional de cinco anos para sua exigência, contados do lançamento.
§ 1º **O prazo de decadência** de que trata o caput conta-se do instante em que o respectivo crédito poderia ser constituído, **a partir do conhecimento por iniciativa da União** ou por solicitação do interessado das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de incidência da receita patrimonial, ficando limitada a cinco anos a cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento. (Grifos acrescidos).

Nessa quadra, diante da expressa manifestação legal e dos fundamentos acima expostos, forçoso convir que o prazo decadencial para o lançamento do laudêmio começa a fluir somente a partir do momento em que a União toma conhecimento, por qualquer meio, das circunstâncias e fatos que caracterizam o fato gerador daquele (laudêmio).

Aliás, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que "a comunicação à Secretaria de Patrimônio da União - SPU é o momento em que a União toma conhecimento da alienação, sendo irrelevante a data em que emitida a Declaração de Operação Imobiliária (DOI), prevista pelos artigos 15 do Decreto-Lei 1.510/1976 e 8º da Lei 10.426/2002" (REsp 1765707/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/08/2019, DJe 11/10/2019).

Importante registrar que o art. 3º-A do Decreto no 2.398/1987, incluído pela Lei no 11.481/2007, dispõe que os oficiais deverão informar as operações imobiliárias anotadas, averbadas, lavradas, matriculadas ou registradas nos cartórios de notas ou de registro de imóveis, títulos e documentos que envolvam terrenos da União sob sua responsabilidade, mediante a apresentação de Declaração sobre Operações Imobiliárias em Terrenos da União (Doitu) em meio magnético.

Com isso, reforça-se a preocupação do legislador com a cientificação da União quanto à existência do seu crédito relativo ao laudêmio.

Em suma: o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento do fato gerador do seu crédito, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel.

APLICAÇÃO DA REGRA DE INEXIGIBILIDADE DE COBRANÇA PREVISTA NA PARTE FINAL DO ART. 47, § 1º, DA LEI N. 9.636/1998 ÀS RECEITAS ESPORÁDICAS

De início, é importante registrar que, no julgamento do REsp. 1.133.696/PE, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 17/12/2010, apreciado sob o rito do art. 543-C do CPC/1973, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento sobre a prescrição e a decadência relativas às receitas patrimoniais não tributárias da União.

Entretanto, no aludido recurso repetitivo, não houve debate sobre a aplicação da regra prevista na parte final do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998 (com a redação dada pela Lei n. 10.852/2004) às receitas patrimoniais esporádicas da União, como o laudêmio, o que reforça a necessidade de o Superior Tribunal se debruçar sobre o tema.

Reproduzo novamente a redação do artigo, com destaque para a controvérsia agora examinada:

Art. 47. O crédito originado de receita patrimonial será submetido aos seguintes prazos:

I - decadencial de dez anos para sua constituição, mediante lançamento; e
II - prescricional de cinco anos para sua exigência, contados do lançamento.

§ 1º O prazo de decadência de que trata o caput conta-se do instante em que o respectivo crédito poderia ser constituído, a partir do conhecimento por iniciativa da União ou por solicitação do interessado das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de incidência da receita patrimonial, **ficando limitada a cinco anos a cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento.** (Grifos acrescidos)

No intuito de regulamentar o lançamento e a cobrança de créditos originados de receitas patrimoniais, a SPU editou a Instrução Normativa n. 01/2007. O seu art. 20 dispunha sobre a inexigibilidade dos créditos, nos seguintes termos:

Art. 20º - 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:

(...)

III - 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.

Como se vê, a SPU adotava o entendimento de que, a partir da transação de cessão efetuada entre particulares, a administração pública teria o prazo de cinco anos para conhecimento do ocorrido, sob pena de inexigibilidade do crédito decorrente.

Entretanto, com fundamento no Memorando n. 10.040/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a administração pública passou a adotar o entendimento de que a regra de inexigibilidade, prevista no art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, não se aplicaria ao laudêmio, por se tratar de receita esporádica.

Em razão dessa mudança de interpretação, a SPU editou o Memorando Circular n. 372/2017-MP, para regulamentar esse novo entendimento.

Segundo a União, essa nova exegese se deve ao fato de que da forma como originalmente interpretado o referido § 1º, haveria indevida redução do prazo decadencial. Isso porque, segundo argumenta, o inciso I do mesmo dispositivo estipula 10 (dez) anos para a constituição do crédito, previsão que seria esmorecida se o ente federal só pudesse constituir os fatos geradores que tivessem se operado no máximo até cinco anos antes do conhecimento da Fazenda.

Para a recorrente, essa previsão seria factível em relações de trato sucessivo (receita periódica), em que não conflitaria com o prazo decadencial do inciso I, porque sempre se renovaria; mas a regra seria incompatível com as receitas esporádicas.

A tese é sedutora, porque, como fundamentei no tópico anterior, em regra, o decurso do tempo entre o negócio jurídico e a comunicação à parte credora não deveria causar prejuízo a esta última, que não poderia agir sem a ciência do fato gerador.

A pretensão, todavia, não pode prosperar.

Em primeiro lugar, porque não há razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/98 quanto ao laudêmio devido em casos de cessões particulares relativos ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receita patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

Não cabe ao intérprete estabelecer divisões entre institutos quando o legislador, por opção política, não o fez, ainda que o raciocínio desenvolvido pela União se mostre razoável.

Ou seja, até é defensável, em abstrato, a proposta de que haja diferenciação entre a aplicação da condição para constituir o crédito a depender da sua natureza: se de caráter periódico ou esporádico. Porém, a questão é: o aperfeiçoamento dessa metodologia poderia ser realizado por meio de instrução normativa, de modo a acarretar inovação no ordenamento, em descompasso com a lei ordinária e diminuindo a esfera jurídica dos contribuintes?

A meu ver, a resposta é indubitavelmente negativa, já que tal tarefa compete ao legislador ordinário, e não ao intérprete, seja ele a Administração ou o

próprio Poder Judiciário. Em atenção à separação de poderes e ao princípio da legalidade, não me parece possível que prevaleça a regra criada pelo próprio credor, a quem competia apenas aplicar ou no máximo regulamentar as normas já criadas.

Se a parte final do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998 poderia gerar alguma restrição ao alcance da possibilidade de cobrança do laudêmio, competia à lei (em sentido estrito) modificá-la, e não ao executor ou intérprete da norma.

Além disso, nem se pode alegar que a previsão do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998 é inconciliável com o prazo decenal previsto no inciso I do mesmo artigo, porque os dispositivos regem situações distintas. O parágrafo cria uma condição temporal para que a União constitua e cobre o crédito, qual seja, o fato gerador do tal crédito deve ter ocorrido no quinquênio que antecedeu o conhecimento do ente público a respeito dele.

Se atendida essa condição, a União terá 10 (dez) anos para constituir o crédito (inciso I) e 5 (cinco) anos para cobrá-lo (inciso II), sendo estas normas compatíveis em abstrato.

Em concreto, um exemplo pode tornar mais clara a plena aplicação prática do dispositivo: contrato entre particulares de cessão dos direitos sobre domínio útil praticado em 2023; conhecimento da União sobre o referido negócio jurídico se operou em 2028 (dentro do quinquênio); o ente teria até 2038 para constituir o crédito e até 2043 para cobrá-lo.

FIXAÇÃO DA TESE JURÍDICA PARA PARA FINS DO ART. 1.036 E SEGUINTE DO CPC/2015

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;

b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, do fato gerador, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação

no cartório de imóvel;

c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, referente ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio).

CASO CONCRETO

No caso, a impetrante – SOCIMEL EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA. – postula a anulação da cobrança do débito lançado no RIP n. 7047.0003521-14, relativo ao laudêmio 2000, por inexigibilidade ou por prescrição, nos termos do art. 47, § 1º, da Lei n. 9.636/1998, art. 3º, I, da Portaria SPU 08, de 01/02/2001 e art. 20, III, da Instrução Normativa SPU n. 01, de 23/07/2007.

O Juiz de primeiro grau julgou procedente o pedido, sob os seguintes fundamentos:

Compulsando os autos, constato que efetivamente, em 30/11/1994, o Sr. Sérgio Pinho Mellão e a Sra. Renata da Cunha Bueno Mellão venderam ao impetrante o domínio útil do imóvel denominado como Lote n. 09, da Quadra G, do Loteamento Melville Residencial, Bairro Tamboré, Santana de Parnaíba - SP, objeto do Registro Imobiliário Patrimonial – RIP n. 7047.0003521-14, tendo sido a transmissão autorizada pela Secretaria de Patrimônio da União de São Paulo, sendo que, **em 11/09/2000, o impetrante cedeu o imóvel para o Sr. Marco Antonio Teixeira Furtado e para a Sra. Maria Inês Agostinho Furtado.**

Por sua vez, em 03/08/2015, foi protocolizado o pedido administrativo de transferência de titularidade do referido imóvel, perante a Secretaria de Patrimônio da União em São Paulo. Outrossim, noto que inicialmente nas relações de débitos dos imóveis constou a informação que **o valor de laudêmio referente ano de 2000 estava cancelado pela inexigibilidade**, sendo que posteriormente **o débito foi repentinamente reativado, com a cobrança do valor total de R\$ 5.657,22.**

A autoridade impetrada foi instada a se manifestar, notadamente sobre os motivos pelos quais reativou a cobrança do valor de laudêmio que já havia sido cancelado pela inexigibilidade, contudo, apenas se ateu a destacar de forma genérica a publicação do Memorando Circular n.º 372/2017-MP e a vedação da aplicação do art. 47, § 1º, da Lei n.º 9636/98.

(...)

Não obstante, reportando-se o fato gerador a 11/09/2000 e, tendo a administração tido conhecimento da cessão em 03/08/2015, há que se concluir que o lançamento do laudêmio poderia ser efetuado até 03/08/2025 (dez anos após o conhecimento do fato), porém, somente poderia cobrar débito de fato gerador ocorrido nos cinco anos anteriores ao conhecimento do fato, ou seja, a partir de 03/08/2010. Portanto, como o débito em questão se reporta a período anterior, é inexigível por força do disposto no artigo art. 47, § 1º, da Lei n.º 9636/98, uma vez que é

entendimento do juízo de que o laudêmio possui a natureza jurídica de receita patrimonial da União. (Grifos acrescidos).

Inconformada, a União interpôs apelação, tendo o Tribunal Federal da 3ª Região negado provimento ao recurso sob os seguintes fundamentos:

A Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento - CONJUR, exarou o PARECER Nº 0088 - 5.9/2013/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU, entendendo pela inaplicabilidade do instituto da inexigibilidade, previsto no parágrafo 1º, do artigo 47, da Lei nº 9.636/98, à receita de laudêmio, conforme parece:

“7. Não obstante, cumpre-nos de plano trazer à baila entendimento manifestado no PARECER/MP /CONJUR/DPC/Nº0471 - 5.9/2010, oportunidade na qual afirmamos que, em regra, a inexigibilidade, prevista no art. 47, parágrafo 1º, da Lei nº 9.639/98, não se aplica ao laudêmio, porquanto aquele instituto tem seu campo de atuação voltado para as receitas periódicas (taxa de ocupação e foros). Como o laudêmio é uma receita esporádica, eventual, que não se reproduz regularmente no tempo, incidente apenas quando da ocorrência de transferências onerosas, a ela não se aplica o instituto da inexigibilidade”.

O parágrafo 1º do artigo 47 da Lei nº 9.636/1998 não foi revogado por lei superveniente, de sorte que continua vigente a limitação a cinco anos da cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento do ocorrido, sob pena de inexigibilidade. Ademais, não se encontra nesse dispositivo nenhuma ressalva quanto à sua aplicação exclusivamente a receitas periódicas (taxa de ocupação e foro), não havendo impedimento de aplicabilidade ao laudêmio.

(...)

Assim, somente estão alcançadas pela inexigibilidade as receitas de laudêmio anteriores a cinco anos contados do conhecimento da Secretaria do Patrimônio da União acerca do registro do imóvel, o que se afigura no caso em tela.

Deve-se ter em mente, ainda, que o fato gerador do laudêmio não consiste na celebração do contrato de compra e venda nem na sua quitação, mas sim no registro do imóvel em cartório.

Da incidência do laudêmio

Conforme se depreende da análise dos autos, o **instrumento particular de cessão de direitos firmado em 11.09.2000 entre o cedente SOCIMEL EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA e o cessionário Marco Antonio Teixeira Furtado não foi registrado no Cartório de Registro de Imóveis e tampouco na Secretaria do Patrimônio da União.** Por conseguinte, nos termos dos artigos 221 e 1.417, ambos do Código Civil de 2002, o referido contrato produz efeitos somente entre as partes contratantes, não adquirindo o promitente comprador direito real à aquisição do imóvel.

A mera celebração de compromisso de compra e venda não se trata de negócio jurídico hábil a ensejar a transferência do direito real de ocupação do imóvel, não constituindo, portanto, fato gerador da incidência de laudêmio, nos termos o art. 3º, do Decreto-lei nº 2.398/1987.

A transferência do domínio útil do imóvel somente ocorreu entre o vendedor Espólio de Sergio Pinho Mellão e os compradores SERGIO FERNANDES DE MATOS e OLGA MARIA MARQUES DOS REIS COELHO DE MATOS em 28.05.2015, constante da certidão de matrícula do bem objeto da transação (matricula 125.993).

Em suma, a efetiva transferência do domínio útil do imóvel - fato gerador da exação - realizou-se, tão somente, por meio de negócio jurídico celebrado entre Espólio de Sergio Pinho Mellão e SERGIO FERNANDES DE MATOS e OLGA MARIAMARQUES DOS REIS COELHO DE MATOS, havendo o respectivo título translativo foi devidamente levado a registro, consoante dispõe o art. 3º, do Decreto-lei nº 2.398/1987.

Nesses termos, deve ser afastada a cobrança de laudêmio incidente sobre a mera cessão de direitos decorrentes de contrato de compromisso de

compra e venda, sendo o laudêmio exigível somente em face da efetiva transferência do domínio útil do imóvel, consubstanciada pelo registro do respectivo título translativo no Cartório Registro de Imóveis (artigo 1.227, do Código Civil de 2002).

(...)

Dessa forma, descabia a cobrança de laudêmio relativo à cessão de direitos ocorrida em 11.09.2000. Assim sendo, a parte impetrante faz jus a concessão da segurança requerida. (Grifos acrescidos).

Extrai-se dos autos que, em 30/11/1994, a empresa recorrente adquiriu os direitos aquisitivos sobre o imóvel de SÉRGIO PINHO MELLÃO E RENATA DA CUNHABUENO MELLÃO, primeiros detentores do domínio útil. Em 11/09/2000, por meio de instrumento particular de cessão de direitos, a impetrante cedeu e transferiu os direitos sobre o imóvel para MARCO ANTONIO TEIXEIRA FURTADO e MARIANES AGOSTINHO FURTADO, não tendo sido a transação levada a registro no cartório de imóveis, tampouco ao conhecimento da Secretaria do Patrimônio da União.

Em 28 de maio de 2015, visando a total regularização do imóvel, o comprador lavrou a escritura de compra e venda no Tabelião de Notas do Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais de Santana de Parnaíba, tendo a propriedade do domínio útil sido transferida a ele diretamente pelos primeiros proprietários SÉRGIO PINHO MELLÃO E RENATA DA CUNHA BUENO MELLÃO. Nessa ocasião, houve o recolhimento do laudêmio.

Entretanto, não houve o recolhimento do laudêmio na cessão de direitos ocorrida entre a empresa impetrante e MARCO ANTONIO TEIXEIRA FURTADO e sua esposa MARIANES AGOSTINHO FURTADO (cessionários).

Diante disso, a SPU expediu a cobrança de laudêmio no valor de R\$ 5.657,22, relativo ao período de apuração 11/09/2000, com vencimento em 04/09/2017.

No caso, portanto, o fato gerador do laudêmio em apreço ocorreu em 11/09/2000 e a União tomou conhecimento de todas as transações em 03/08/2015, pelo que o crédito (laudêmio) não pode ser cobrado, consoante a regra prevista no § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, porquanto a ciência da Fazenda se operou após o quinquênio contado do fato gerador.

Importante frisar que não me coaduno, conforme fundamentação supra, com o entendimento do Tribunal de origem de que o início da contagem do prazo decadencial ocorre a partir do registro da escritura de compra e venda, que, no caso em apreço, ocorreu somente em 28/05/2015 entre o vendedor Espólio de Sergio Pinho Mellão e os compradores SERGIO FERNANDES DE MATOS e OLGA MARIA

MARQUES DOS REIS COELHO DE MATOS. Tal prazo deveria ser contado, na realidade, a partir da ciência inequívoca da administração pública do negócio jurídico firmado entre os particulares.

Entretanto, o termo inicial da decadência, na espécie, não é relevante, já que o crédito não poderá ser cobrado por outro fundamento. Isto é, apesar de adotar entendimento diverso do Tribunal de origem quanto à caducidade, tal circunstância não altera o reconhecimento da inexigibilidade do laudêmio cobrada no presente caso concreto.

Diante do exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso especial.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2021/0240515-9

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.952.093 / SP

Número Origem: 50116382620184036100

PAUTA: 26/04/2023

JULGADO: 10/05/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DARCY SANTANA VITOBELLO

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : SOCIMEL EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA
ADVOGADOS : DÉBORA PEREIRA BERNARDO - SP305135
GUSTAVO BERNARDO DOS SANTOS PEREIRA - SP369631
LUANA TEIXEIRA SANTOS - SP369638

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

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dra. MARCIA LUCIANA DANTAS, pela parte RECORRENTE: UNIÃO

CERTIDÃO

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

A Primeira Seção, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foi aprovada a seguinte tese repetitiva no tema 1142: "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; b) o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos relativos ao laudêmio tem como data-base o momento em que a União toma conhecimento, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, do fato gerador, consoante exegese do § 1º do art. 47 da Lei n. 9.636/1998, com a redação dada pela Lei n. 9.821/1999, não sendo, portanto, a data em que foi consolidado o negócio jurídico entre os particulares o marco para a contagem do prazo decadencial, tampouco a data do registro da transação no cartório de imóvel; c) o art. 47 da Lei n. 9.636/1998 rege toda a matéria relativa a decadência e prescrição das receitas patrimoniais não tributárias da União Federal, não havendo razão jurídica para negar vigência à parte final do § 1º do aludido diploma legal quanto à inexigibilidade do laudêmio devido em casos de cessões particulares, referente ao período anterior ao conhecimento do fato gerador, visto que o legislador não diferenciou receitas patrimoniais periódicas (como foro e taxa) das esporádicas (como o laudêmio)."

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Diniz, Francisco Falcão, Humberto Martins,

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2021/0240515-9

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.952.093 / SP

Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.