

Georges Louis Hage Humbert
Carlos Sérgio Gurgel da Silva

PROCESSO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL NA SPU

Secretaria do Patrimônio da União

Versão revista, ampliada e atualizada,
incluindo comentários sobre a PEC 03/2022 ou PEC das praias

2ª edição

PREFÁCIO

Prof. Dr. Vladimir da Rocha França



Rio de Janeiro
2025

1ª edição – 2023

2ª edição – 2025

© Copyright: *Georges Louis Hage Humbert / Carlos Sérgio Gurgel da Silva*

Presidente do Conselho Editorial: *Nelson Nery*

Conselho Editorial: • *Álvaro Mayrink* • *André Brandão Nery Costa* • *Araken de Assis* • *Arnaldo Rizzardo* • *Arruda Alvim* • *Cláudio Brandão* • *Florisbal de Souza Del' Olmo* • *Geraldo Magela Alves* • *Mathias Coltro* • *Nelson Nery Costa* • *Sylvio Capanema de Souza (in memoriam)* • *Tânia da Silva Pereira* • *André Gustavo Corrêa de Andrade* • *José Roberto de Castro Neves* • *Fátima Cristina Santoro Gerstenberger* • *Eduardo Vasconcelos dos Santos Dantas* • *Roberto Rosas*

Diagramação: *Olga Martins*

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

H899p
2. ed.

Humbert, Georges Louis Hage
Processo administrativo e judicial na SPU : Secretaria do Patrimônio da União :
incluindo comentários sobre a PEC 03/2022 ou PEC das praias / Georges Louis Hage
Humbert, Carlos Sérgio Gurgel da Silva ; prefácio Prof. Dr. Vladimir da Rocha França. -
2. ed., rev., ampl. e atual. - Rio de Janeiro : GZ, 2025.
176 p. ; 24 cm.

Inclui bibliografia e índice
ISBN 976-65-5813-126-7

1. Brasil. Secretaria do Patrimônio da União. 2. Propriedade pública - Brasil. 3.
Direito administrativo - Brasil. I. Silva, Carlos Sérgio Gurgel da. II. França, Vladimir da
Rocha. III. Título.

25-96301

CDU: 342.9(81)



Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

12/02/2025 17/02/2025

O titular cuja obra seja fraudulentamente reproduzida, divulgada ou de qualquer forma utilizada poderá requerer a apreensão dos exemplares reproduzidos ou a suspensão da divulgação, sem prejuízo da indenização cabível (art. 102 da Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

Quem vender, expuser à venda, ocultar, adquirir, distribuir, tiver em depósito ou utilizar obra ou fonograma reproduzidos com fraude, com a finalidade de vender, obter ganho, vantagem, proveito, lucro direto ou indireto, para si ou para outrem, será solidariamente responsável com o contrafator, nos termos dos artigos precedentes, respondendo como contrafadores o importador e o distribuidor em caso de reprodução no exterior (art. 104 da Lei nº 9.610/98).

As reclamações devem ser feitas até noventa dias a partir da compra e venda com nota fiscal (interpretação do art. 26 da Lei nº 8.078, de 11.09.1990).

Reservados os direitos de propriedade desta edição pela
GZ EDITORA

contato@editoragz.com.br
www.editoragz.com.br

Estrada do Capuava, nº 1325 - Box Q - CEP 06715-410
Bairro Barro Branco - Município de Cotia - SP
Tels.: (0XX21) 99585-0737 / 99755-0737

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

Aos servidores da SPU-BA, que me acolheram, como família e amigos, durante a minha gestão, e atuam com competência e elevado interesse público em defesa do patrimônio da União.

À Mirela, Gegeo e Tetê, forças motrizes de amor que impulsionam minha vida.

À Deus, sempre.

Georges Humbert

Ao Senhor Jesus, autor e consumidor de minha Fé.

À minha esposa Silvana e meus filhos Igor e Esther.

Carlos Sérgio Gurgel

APRESENTAÇÃO

A obra que ora se apresenta ao leitor surge para suprir uma lacuna existente hoje no direito administrativo brasileiro: a de explorar os meandros processuais que fazem parte da rotina administrativa na Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão estratégico da estrutura do Ministério da Economia, responsável pela gestão do Patrimônio da União. Como é sabido, entre as diversas atribuições e responsabilidades deste órgão está a de realizar a autorização necessária para a ocupação dos imóveis públicos federais, o que deve fazer estabelecendo diretrizes para alienação de imóveis, cessão onerosa ou gratuita, entre outras formas de destinação. Também deve promover a gestão dos terrenos de marinha, das praias marítimas e fluviais e o controle do uso dos bens de uso comum do povo.

No **primeiro capítulo**, apresenta-se a essência e estrutura da Superintendência do Patrimônio da União: seu regime jurídico, suas competências, atos, contratos e instrumentos administrativos, processos administrativos e legislação típica e selecionada. Trata-se de um mergulho, indispensável para quem deseja conhecer os trâmites dos mais variados serviços e manifestações administrativas.

No **segundo capítulo** apresenta-se, em maiores detalhes, o processo administrativo em trâmite na Secretaria do Patrimônio da União, ocasião em que se apontam os fundamentos do processo administrativo e sua aplicação, os impactos da Lei da Liberdade Econômica e da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e da Lei de Abuso de Autoridade nos processos administrativos que ali têm curso.

No **terceiro capítulo** faz-se uma exposição minuciosa das aproximações e distinções entre o processo administrativo e o processo judicial da SPU, situando o leitor no seguinte roteiro de abordagens: a) definição do que é o Patrimônio da União e especificamente o que são terrenos de marinha, acrescidos de marinha, terrenos marginais, terras devolutas e quais são os métodos e procedimentos administrativos e judiciais necessários para consolidar a instituição e fruição dos mesmos como patrimônio da União; b) posição histórica da evolução dos terrenos de marinha no Brasil; c) a relação dos terrenos de marinha com outras ciências; d) considerações sobre o processo de ocupação do território brasileiro; e por fim, e) exposição detalhada da principal orientação normativa a reger a demarcação dos terrenos de marinha, bens da União que dentre os demais é o que mais gera controvérsias e o impacta mais a vida do cidadão brasileiro. Trata-se da Orientação Normativa nº 002 – ON GEADE 002 da SPU.

No **quarto capítulo** do presente livro apresenta-se a definição de área urbana e rural no âmbito da Secretaria do Patrimônio da União, o que tem gerado diversas controvérsias e esforços distintos de interpretação.

No **quinto e último capítulo**, aborda-se o tema da demarcação de terras e comunidades tradicionais, em exposição que ressalta o devido processo legal, os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e função social, econômica e ambiental da propriedade.

Por fim, como forma de efetivar, em termos práticos, alguns elementos da abordagem administrativa e judicial exposta ao longo da presente obra, apresenta-se um modelo de ação que visa questionar e desconstituir cobranças de taxas pela utilização de terreno de marinha.

Longe de termos a expectativa de esgotar o assunto, lançamos à crítica pátria a presente obra, que certamente será ampliada e revista em edições posteriores, em sinal claro de que reconhecemos o direito como um fato social e político em constante transformação, cujas relações e aplicações se espraiam em uma teia de enunciados e aplicações quase infinitos. Segue, portanto, nossa contribuição ao debate que ainda, infelizmente, se apresenta muito tímido.

Natal (RN) e Salvador (BA), abril de 2023.

Os autores

PREFÁCIO

Quando a expedição lusa comandada por Pedro Álvares Cabral chegou ao que hoje chamamos Brasil, em 22 de abril de 1500, todos os bens economicamente apreciáveis constantes da terra revelada passaram a integrar do domínio do Reino de Portugal e dos Algarves.

Na medida em que esses bens ou o direito de explorá-los ia sendo repassados ou concedidos pelo rei português à iniciativa privada, eles passaram a integrar a esfera jurídica dos súditos que não se encontravam escravizados no Brasil.

Mas não deixa de ser interessante anotar que, durante o período colonial, tanto a propriedade pública como a propriedade privada estiveram submetidos modelos jurídicos legais com baixa efetividade, enquanto a área não despertasse interesse do rei ou dos súditos que lhe eram mais caros ou próximos. Modelos jurídicos que, aliás, refletiam a visão político-jurídica patrimonialista de Sociedade que atravessou o Oceano Atlântico.

Com o surgimento do Império do Brasil, os bens da coroa lusa passaram a integrar o domínio da coroa brasileira. Embora tenha existido sob a égide de uma constituição liberal, os modelos jurídicos infraconstitucionais foram adaptados com baixa celeridade à visão político-jurídica liberal. Fato que tornou insegura a discriminação entre o patrimônio público e o patrimônio privado no Brasil, malgrado as tentativas de reforma fundiária do Governo Imperial.

Com o golpe de Estado de 15 de novembro de 1889, o Império substituído pela República. República esta que sofreu seis reestruturações até chegarmos ao Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição Federal vigente desde 5 de outubro de 1988.

Recorde-se que a República se tornou a legítima sucessora dos bens e direitos do Império. E, ainda que com percalços, e com bastante atraso, a República fez chegar ao Brasil, com maior celeridade, modelos jurídicos de propriedade mais próximos das necessidades socioeconômicas e técnico-científicas da Sociedade brasileira.

Embora a primeira constituição republicana tenha reestruturado integralmente a forma de Estado, a forma de governo, o sistema de governo e o sistema de jurisdição, a insegurança no direito de propriedade e na propriedade pública continuaram a persistir, ainda que com menor intensidade. Com efeito, o patrimonialismo tem sido desidratado no progresso das instituições republicanas até os dias atuais; mas a propriedade no Brasil ainda carece da ordem que torna possível do desenvolvimento socioeconômico e técnico-científico numa Sociedade democrática.

De todo modo, houve uma evolução lenta e gradual na proteção da propriedade privada e na gestão dos bens públicos, direcionada à promoção da segurança jurídica e da igualdade entre os cidadãos perante a lei, sem prejuízo da função social desses institutos jurídicos.

Na obra que se encontra nas mãos do leitor, os professores Georges Louis Hage Humbert e Carlos Sérgio Gurgel da Silva procuram contribuir para o aperfeiçoamento do regime jurídico dos bens públicos e do direito fundamental de propriedade, por meio da compreensão desses modelos jurídicos e de sua aplicação pela Administração Pública Federal, por meio da Secretaria do Patrimônio da União.

Por fim, registre-se que a abordagem dada pelos autores inova na medida em que prestigia o devido processo legal administrativo, apresentando soluções práticas para problemas antigos. Muitos deles, certamente, gerados pelos resquícios do patrimonialismo, que anda sempre de mãos dadas com o intervencionismo estatal.

Natal, 2 de maio de 2023.

Vladimir da Rocha França

Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Doutor em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Titular de Direito Administrativo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

SOBRE OS AUTORES

GEORGES LOUIS HAGE HUMBERT

WWW.HUMBERT.COM.BR – www.georghumbert.com.br

georges@humbert.com.br

- Foi Superintendente de Patrimônio da União
- Advogado e professor, com mais de duas décadas de carreira jurídica
- Doutor e mestre em direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
- Pós-doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Portugal
- Presidente do Instituto Brasileiro de Direito e Sustentabilidade – Ibrades
- Membro da comissão de defesa do meio ambiente da OAB/BA
- Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB
- Ex-membro do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama)
- Ex-membro do Comitê de Respostas à Desastres do Conselho de Governo da Presidência da República
- Foi Gerente de Projetos do Ministério do Meio Ambiente
- Foi Superintendente de Políticas Ambientais do Estado de Goiás
- Foi assessor especial da Secretaria-Geral da Presidência da República
- Foi assessor especial da presidência dos correios
- Foi membro do Conselho de Meio Ambiente da Federação das Indústrias do Estado da Bahia

CARLOS SÉRGIO GURGEL DA SILVA

sergiogurgeladvocacia@gmail.com

- Foi Secretário Municipal de Tributação do Município de Pau dos Ferros, Estado do Rio Grande do Norte
- Advogado e professor universitário, com mais de duas décadas de carreira jurídica;
- Doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Portugal);
- Mestre em direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte

- Presidente da Comissão de Direito Ambiental da OAB/RN (2022-2024);
- Vice-Presidente do Instituto de Direito Administrativo Seabra Fagundes (IDASF);
- Membro da comissão de defesa do meio ambiente da OAB/BA
- Membro do IBRADES;
- Membro da Associação Brasileira da Advocacia Ambiental (UBAA);
- Membro do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Norte (Conema);
- Membro do Comitê Científico do Geoparque Seridó (UNESCO);
- Advogado Ambiental desde 2004;
- Especialista em Direitos Fundamentais e Tutela Coletiva pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Norte – FESMP/RN (2007);
- Geógrafo desde 1999;
- Professor efetivo da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte;
- Conselheiro Suplente do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Norte (2017 a 2019);
- Conselheiro Seccional da Ordem dos Advogados do Rio Grande do Norte (OAB/RN),
- Membro do Conselho Científico da Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade – FIDES/UFRN e da Revista Direito e Liberdade da Escola da Magistratura do Estado do Rio Grande do Norte;
- Foi membro titular da Câmara Setorial de Comércio e Serviços do Estado do Rio Grande do Norte (2019-2022);
- Conselheiro Titular no Conselho da Cidade (CONCIDADE) do Município de Natal;
- Conselheiro Suplente no Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (CONPLAM);
- Associado da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil – APRODAB;
- Vice-líder do Grupo de Pesquisa Direitos Fundamentais e Desenvolvimento da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

SUMÁRIO

<i>APRESENTAÇÃO</i>	VII
<i>PREFÁCIO</i>	IX
<i>SOBRE OS AUTORES</i>	XI

Capítulo I

Terrenos de Marinha e Patrimônio da União

1.1. A origem do patrimônio da união e o processo histórico de ocupação do território brasileiro.....	1
1.2. Terrenos de Marinha e Acrescidos de Marinha.....	4
1.3. Terrenos de Marinha e sua Relação com as diversas Ciências.....	7
1.4. É possível empreender com segurança em Terreno de Marinha?.	11
1.5. Enfiteuse - Origem e Situação Atual	14
1.6. O art. 6º da lei 14.011/20 e a separação do terreno de marinha do alodial	16
1.7. Propostas de Extinção dos Terrenos de Marinha: Considerações sobre as PEC 39/2011 (Câmara dos Deputados) e PEC 03/2022 (Senado Federal)	18

Capítulo II

Superintendência de Patrimônio da União

2.1. Regime jurídico da SPU.....	31
2.2. Competências da SPU	37
2.3. Atos, Contratos e Instrumentos Administrativos da SPU	41
2.4. Dimensão nacional e demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos	49

Capítulo III

Processo Administrativo na SPU

3.1. Elementos fundamentais da teoria do processo e sua aplicação naqueles inerentes aos atos da SPU.....	53
---	----

3.2. Impactos da Lei de Liberdade Econômica, da Lei de Introdução ao Direito e da Lei de Abuso de Autoridade nos processos administrativos na SPU	62
3.3. Consensualidade na SPU	76

Capítulo 4

Processos e procedimentos típicos da da SPU

4.1. Como se dá a demarcação dos terrenos de marinha?.....	80
4.2. Discriminação administrativa de terreno de marina.....	89
4.3. Processo de Discriminação Judicial dos terrenos de marinha.....	93
4.5. On GEADE 002 da SPU.....	98
4.4. Demarcação de terras de comunidades tradicionais.....	105
4.5. Definição de área urbana e rural no âmbito da SPU.....	118

Capítulo V

Legislação selecionada por temas relevantes

Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020.....	125
Lei nº 13.813, de 09 de abril de 2019	125
Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017	125
Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015.....	126
Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015.....	126
Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012	126
Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010.....	126
Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007	127
Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.....	127
Lei nº 8.617, de 01 de janeiro de 1993.....	127
Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988.....	127
Lei nº 6.987, de 13 de abril de 1982.....	128
Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.....	128
Lei nº 6.739, de 05 de dezembro de 1979.....	128
Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979.....	128
Lei nº 6.282, de 09 de dezembro de 1975.....	128
Lei nº 5.972, de 11 de dezembro de 1973.....	128
Lei nº 4.804, de 20 de outubro de 1965.....	128
Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964	129
Decreto-lei nº 2.422, de 30 de março de 1988.....	129

Decreto-lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987	129
Decreto-lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981	129
Decreto-lei nº 1.561, de 13 de julho de 1977	129
Decreto-lei nº 1.537, de 13 de abril de 1977	129
Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967	129
Decreto-lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946	130
Decreto-lei nº 4.120, de 21 de fevereiro de 1942	130
Decreto-lei nº 3.437, de 17 de abril de 1941	130
Decreto-lei nº 2.490, de 16 de agosto de 1940	130
Decreto nº 11.208, de 26 de setembro de 2022	130
Decreto nº 11.076, de 20 de maio de 2022.....	130
Decreto nº 11.051, de 26 de abril de 2022	130
Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020.....	131
Decreto nº 10.576, de 14 de dezembro de 2020.....	131
Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.....	131
Decreto nº 6.190, de 20 de agosto de 2007	131
Decreto nº 5.300, de 07 de dezembro de 2004.....	131
Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003	132
Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001	132
Decreto nº 99.672, de 06 de novembro de 1990.....	132
Decreto nº 99.266, de 28 de maio de 1990.....	132
Decreto nº 95.760, de 01 de março de 1988.....	132
Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980	132
Decreto nº 4.105, de 22 de fevereiro de 1868.....	133
Portaria nº 5.849, de 29 de junho de 2022.....	133
Portaria nº 5.629, de 23 de junho de 2022.....	133
Portaria nº 5.629, de 23 de junho de 2022.....	133
Portaria nº 812, de 31 de janeiro de 2022.....	133
Portaria nº 7.778, de 30 de junho de 2021.....	133
Portaria nº 11.190, de 01 de novembro de 2018.....	134
Portaria nº 8.700, de 27 de agosto de 2018.....	134
Portaria nº 5.378, de 21 de maio de 2018	134
Instrução Normativa nº 43, de 31 de maio de 2022	134
Instrução Normativa nº 28, de 26 de abril de 2022.....	134
Instrução Normativa nº 26, de 18 de fevereiro de 2021.....	134
Instrução Normativa nº 23, de 18 de março de 2020	135

Instrução Normativa nº 208, de 29 de outubro de 2019.....	135
Instrução Normativa nº 4, de 14 de agosto de 2018	135
Instrução Normativa nº 3, de 31 de julho de 2018	135
Instrução Normativa nº 1, de 01 de março de 2018.....	135
Instrução Normativa nº 22, de 22 de fevereiro de 2017.....	135
Instrução Normativa nº 3, de 09 de novembro de 2016.....	136
Instrução Normativa nº 1, de 07 de abril de 2015	136
Instrução Normativa nº 2, de 18 de dezembro de 2014.....	136
Instrução Normativa nº 5, de 24 de agosto de 2010	136
Instrução Normativa nº 2, de 23 de novembro de 2007.....	136
Instrução Normativa nº 1, de 23 de julho de 2007	136
Orientação Normativa nº 2, de 12 de março de 2001.....	137
Orientação Normativa nº 2, de 08 de março de 2001.....	137
Orientação Normativa nº 3, de 24 de janeiro de 2001	137

Capítulo VI

MODELO DE AÇÕES E REQUERIMENTO QUE VISAM DESCONSTITUIR COBRANÇAS DE TAXAS PELA UTILIZAÇÃO DE TERRENO DE MARINHA

AÇÃO ORDINÁRIA COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA

I. Do objeto da presente ação.....	139
II. Síntese dos fatos.....	140
III. Os fundamentos jurídicos da presente demanda.....	140
III.1. Da classificação dos terrenos de marinha	140
III.2. Da ausência de contraditório e ampla defesa no processo administrativo de classificação do terreno	142
III.3. Do cerceamento de defesa do autor	145
III.4. Dos vícios na metodologia de mapeamento.	147
III.5. Da prescrição dos créditos cobrados pela união	152
IV. Ilegalidade e inconstitucionalidade da taxa SELIC.....	152
V. Do pedido e da necessidade da tutela antecipatória.....	156
VI. Breves conclusões.....	157
VII. Dos pedidos.....	158
Referências	159