

# USO OU FRUIÇÃO POR PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA DE BEM PÚBLICO CONCEDIDO À INICIATIVA PRIVADA: O CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO DO COMPLEXO MARINA DA GLÓRIA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

---

*USE OR ENJOYMENT BY INDIVIDUALS OR LEGAL ENTITIES OF PUBLIC GOOD  
GRANTED TO THE PRIVATE SECTOR: THE CONTRACT FOR CONCESSION USE  
OF THE MARINA DA GLÓRIA COMPLEX IN RIO DE JANEIRO CITY*

**ANDRÉ SADDY**

Pós-Doutorado no Centre for Socio-Legal Studies da Faculty of Law da University of Oxford. Doutor Europeu em "Problemas actuales de Derecho Administrativo" pela Facultad de Derecho da Universidad Complutense de Madrid, com apoio da Becas Complutense Predoctorales en España. Mestre em Administração Pública pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, com apoio do Programa AlBan, Programa de Bolsas de Alto Nível da União Europeia para América Latina. Pós-graduado em Regulação Pública e Concorrência pelo Centro de Estudos de Direito Público e Regulação (CEDIPRE) da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Professor de direito administrativo da Faculdade de Direito, do Mestrado em Direito Constitucional e do Doutorado em Direitos, Instituições e Negócios da Universidade Federal Fluminense (UFF) e do Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). É membro consultor da Comissão Especial de Direito Administrativo do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB). Vice-Presidente do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro (IDARJ). Membro fundador do Instituto de Direito Administrativo Sancionador (IDASAN). Diretor-Presidente do Centro de Estudos Empírico Jurídico (CEEJ). Idealizador e Coordenador do Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direito Administrativo Contemporâneo (GDAC). Advogado, consultor e parecerista. ORCID: [<https://orcid.org/0000-0002-3928-0658>]. [andresaddy@yahoo.com.br](mailto:andresaddy@yahoo.com.br) DOI: [10.48143/rdai.21.saddy]

Recebido em: 04.12.2021 | Received: Dec 4<sup>th</sup>, 2021  
Aprovado em: 10.02.2022 | Approved: Feb. 10<sup>th</sup>, 2022

**ÁREA DO DIREITO:** Administrativo

**RESUMO:** O artigo tem como objetivo analisar a obrigatoriedade de realização de contrato de locação de vaga para embarcações de maneira onerosa com pessoa física ou jurídica do concessionário de uso de bem público do Complexo Marina da Glória, localizado na cidade do Rio

**ABSTRACT:** The article aims to analyse the obligation to carry out a contract for leasing a space for vessels, in an onerous manner, with an individual or legal entity belonging to the concessionaire for the use of public goods at the Marina da Glória Complex, located in the city

de Janeiro. Haja vista os pressupostos dos bens públicos da generalidade e da igualdade, conclui-se que o concessionário não pode se negar a firmar contrato de locação com qualquer pessoa que o procure se existir disponibilidade e compatibilidade para tanto. Qualquer recusa ao atendimento, além de caracterizar um desvio de finalidade, por uso indevido do bem público pelo concessionário, pode ser tratada como condição discriminatória, além de poder se caracterizar como conduta criminosa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Concessão – Bem público – Uso comum – Pressupostos – Complexo Marina da Glória.

of Rio de Janeiro. In view of the assumptions of public goods of generality and equality, it is concluded that the concessionaire cannot refuse to sign a lease contract with anyone who seeks it if there is availability and compatibility for such. Any refusal to service, in addition to characterizing a diversion of purpose, due to improper use of the public good by the concessionaire, may be treated as a discriminatory condition, in addition to being characterized as criminal conduct.

**KEYWORDS:** Concession – Public good – Common use – Assumption – Marina da Gloria Complex.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Bem da União cedido e contrato de concessão de uso do Complexo Marina da Glória. 3. Natureza jurídica do bem de uso/fruição especial ou anormal pelo concessionário do Complexo Marina da Glória. 4. Mitigação ou flexibilização do uso de bem público com uso/fruição especial ou anormal. 5. Impossibilidade de rescisão contratual imotivada com os usuários das atividades náuticas. 6. Conclusões. 7. Referências. Jurisprudência.

## 1. INTRODUÇÃO

O<sup>1</sup> presente artigo tem como objeto a análise da obrigatoriedade de concessionário de uso de bem público, no caso, o Complexo Marina da Glória, realizar contrato de locação de vaga para embarcações de maneira onerosa com pessoa física ou jurídica que o procura, ou seja, se o concessionário de uso de bem público pode se negar a firmar tais contrato ou não.

Para tanto, abordar-se-á inicialmente a titularidade do bem da União cedido e o contrato de concessão de uso do Complexo Marina da Glória. Após, serão desenvolvidos aspectos relacionados à natureza jurídica do bem de uso/fruição especial ou anormal pelo concessionário do Complexo Marina da Glória focando, principalmente, os pressupostos relacionados ao fato do bem em questão ser um bem público de uso comum do povo. Só então, o artigo buscará tratar da mitigação ou flexibilização do uso de bem público com uso/fruição especial ou anormal, principalmente no que diz respeito aos pressupostos da generalidade e da igualdade, garantindo a todos igualdade de condições de uso ou fruição da área

1. Como citar esse artigo/*How to cite this article*: SADDY, André. Uso ou fruição por pessoa física ou jurídica de bem público concedido à iniciativa privada: a contrato de concessão de uso do Complexo Marina da Glória na Cidade do Rio de Janeiro. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI*, São Paulo, v. 6, n. 21, p. 117-128, abr.-jun. 2022. DOI: 10.48143/rdai.21.saddy.

pública administrada por particular. Por fim, tratar-se-á da impossibilidade de rescisão contratual imotivada com os usuários das atividades náuticas.

## 2. BEM DA UNIÃO CEDIDO E CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO DO COMPLEXO MARINA DA GLÓRIA

A União é a titular do domínio da área denominada Marina da Glória (art. 21, inc. VII, da CRFB). Por meio do Decreto 83.661, de 02.07.1979, a União cedeu ao Município do Rio de Janeiro a área de 105.890,00 m<sup>2</sup> (cento e cinco mil, oitocentos e noventa metros quadrados) situada no Parque do Flamengo, destinada à construção, pelo cessionário, do Complexo Marina-Rio, no prazo de dois anos, a contar da data da assinatura do contrato de cessão, o qual foi firmado em 22.03.1984, sob o regime de aforamento.

Por meio do Decreto 83.661/1979, o Serviço do Patrimônio da União foi autorizado “a promover a cessão, sob o regime de aforamento, ao Município do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, do terreno de acrescidos de marinha, com a área de 105.890,00 m<sup>2</sup> (cento e cinco mil, oitocentos e noventa metros quadrados), situado no Parque do Flamengo” (art. 1º), além de isentá-lo “do pagamento do preço correspondente ao valor do domínio útil do terreno e dos respectivos foros, enquanto lhe estiver o mesmo aforado, bem como dos laudêmios, nas transferências que vier a efetuar” (art. 3º).

No ano de 1993, surgiu a intenção de conceder à iniciativa privada as tarefas de administração e ampliação do Complexo Marina da Glória construído pelo Município do Rio de Janeiro e, em 01.10.1996, foi celebrado o “Contrato de Concessão do uso das instalações, da exploração dos serviços com finalidade comercial, da gestão administrativa e da revitalização do Complexo Marina da Glória” – 1.713/96, com a empresa EBTE, no qual, como única participante, sagrou-se vencedora do procedimento licitatório – Edital de Concorrência – CPL/RIOTUR 002/96. Em 2014, a empresa BR MARINAS, adquiriu a empresa MGX (nova denominação social da MG RIO, sucessora da EBTE e da Marina da Cidade) e passou a ser a administradora da área.

## 3. NATUREZA JURÍDICA DO BEM DE USO/FRUIÇÃO ESPECIAL OU ANORMAL PELO CONCESSIONÁRIO DO COMPLEXO MARINA DA GLÓRIA

O Complexo Marina da Glória é um bem público de uso comum concedido a particular para a exploração, essencialmente, da atividade náutica<sup>2</sup>. A concessão

2. Ressalta-se que foi anulada a licitação e o contrato de concessão de uso do bem à empresa particular por desvio de finalidade, uma vez que a concessionária da Marina, no

itens 11.6 e 24.2 cláusula exorbitante, ilícita em contrato celebrado entre particulares. De igual modo, fere o princípio da isonomia, da autonomia da vontade e do *pacta sunt servanda*, pois prevê tratamento desigual aos particulares, retira a possibilidade de negociação e horizontalidade decorrente das relações privadas e permite que cláusulas possam ser alteradas unilateralmente, assegurando ao concessionário poder discricionário superior ao da própria Administração Pública, pois, como já visto, nem mesmo ela pode expedir atos administrativos e rescindir unilateralmente contratos de forma imotivada. Cita-se, apenas como referência, a jurisprudência do TJ-SP sobre a matéria:

“plano de saúde coletivo. Rescisão unilateral e imotivada por parte da operadora. Impossibilidade. Insurgência da empresa ré contra a sentença de procedência. Sentença mantida. Aplicação do CDC. Precedentes. Contrato coletivo que se destina materialmente a proteção individual. Natureza de relação de consumo. Abusividade da cláusula contratual de rescisão unilateral imotivada. Recurso não provido.” (São Paulo. TJ-SP. APL: 00216875620128260602 SP 0021687-56.2012.8.26.0602, 20ª Câmara Extraordinária de Direito Privado, Rel. Moreira Viegas, J. 10.11.2016)

A relação estabelecida entre o concessionário e as pessoas físicas e jurídicas que o procuram é caracterizada como uma relação consumerista, posto que presentes os elementos subjetivos: (i) prestador de serviço (concessionário) e (ii) consumidor (usuário); e o elemento objetivo: (iii) serviço (uso da Área Náutica e o acesso às embarcações). Como decorrência, cláusulas que possibilitem ao prestador de serviço romper o vínculo de forma unilateral e imotivada, a seu critério, são ilegais.

## 6. CONCLUSÕES

Em conclusão, pode-se dizer que o concessionário de uso de bem público do Complexo Marina da Glória não pode se negar a firmar contrato de locação de vaga de embarcação de maneira onerosa com pessoa física ou jurídica. O concessionário não pode se negar a firmar contrato de locação com qualquer pessoa que o procure se existir disponibilidade e compatibilidade para tanto. Haja vista os pressupostos dos bens públicos da generalidade e da igualdade, deve ela garantir a todos igualdade de condições de uso ou fruição da área por ela administrada com exclusividade, sob pena de desvirtuar a natureza do bem de uso comum que ela realiza a gestão em nome do Poder Público. Qualquer recusa ao atendimento, além de caracterizar um desvio de finalidade, por uso indevido do bem público pelo concessionário, pode ser tratada como condição discriminatória, além de poder se caracterizar como conduta criminoso.

## 7. REFERÊNCIAS

- AMARAL, Diogo Freitas do. *A utilização do domínio público pelos particulares*. São Paulo: Juriscredi, 1972.
- AYALA, Bernardo Diniz de. *O (défice de) controlo judicial da margem de livre decisão administrativa*. Lisboa: Lex, 1995.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso privativo de bem público por particular*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- DUARTE, David. *A norma de legalidade procedimental administrativa: a teoria da norma e a criação de normas de decisão na discricionariedade instrutória*. Coimbra: Almedina, 2006.
- ORTEGA, Manuel Segura. *Sentido y límites de la discrecionalidad judicial*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2006.

### *Jurisprudência*

- BRASIL. TRF2. APELREEX 0059982-10.1999.4.02.5101. Oitava Turma Especializada. Rel. Min. Guilherme Diefenthaler. J. 16.02.2016.
- SÃO PAULO. TJ-SP. APL: 00216875620128260602 SP 0021687-56.2012.8.26.0602, 20ª Câmara Extraordinária de Direito Privado, Rel. Moreira Viegas, J. 10.11.2016.



## PESQUISAS DO EDITORIAL



ÁREA DO DIREITO: Administrativo

### Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- A utilização privativa dos bens públicos, de Zelmo Denari – *RTrib* 8/230-239 e *Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo* 2/221-235;
- Dos instrumentos jurídicos para o uso de bens públicos afetados a particulares, de Rocco Antonio Rangel Rosso Nelson e Walkyria de Oliveira Rocha Teixeira Nakamura – *RT* 1021/61-79;
- Gestão de bens públicos, de André Luiz dos Santos Nakamura e Katieli Justimiano Nakamura – *RT* 971/119-141; e
- Procedimentos administrativos de competição, de Carlos Ari Sunfeld – *RDAI* 16/375-382.