

22.5.5.2 No segundo aspecto, temos que, à luz do princípio da *economicidade*, a gestão dos bens públicos não deve descurar do fato de que, quaisquer que sejam as finalidades às quais estão consagrados estes bens, eles constituem patrimônio (público), ou seja, ativos econômicos titularizados pelo poder público e que, portanto, devem ser geridos ao lume da racionalidade econômica, o que não implica dizer que em prejuízo das finalidades coletivas às quais são destinados, nem que tal gestão possa ser feita à margem da lei. Por isso, nosso entendimento de que a existência de bens públicos dominicais não empregados na geração de receitas para o poder público (para além de representar desatenção ao dever de observância da função social) importa em violação ao princípio constitucional da eficiência. Como também ocorrerá com a descuidada administração destes bens que acarrete a sua depreciação ou facilite o uso não retribuído dos mesmos por alguns indivíduos.

22.5.6 Pode-se, pois, resumir, como faz com grande felicidade Diogo Figueiredo MOREIRA NETO, dizendo que “*a eficiência administrativa* [é entendida assim] *como a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, em termos da plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade*”,¹³⁶ de modo que, aplicado à gestão dos bens públicos, traduzir-se-á na otimização do uso deste patrimônio, compatibilizando na medida do possível o uso público ao qual o bem está afetado com a geração de receitas que possam ser, ao depois, revertidas para a sociedade.

23 Observando como os princípios constitucionais da Administração Pública balizam (ou devem balizar) a gestão dos bens públicos, cumpre entrever como se dá em detalhe o manejo deste acervo patrimonial, ou seja, como a Administração exerce seu domínio sobre os bens de seu patrimônio. E faremos isto a partir da análise de dois elementos condizentes com a própria natureza dos bens públicos: o instituto da afetação e os elementos tradicionalmente tidos como caracterizadores do regime público dos bens (inalienabilidade, não oneração, impenhorabilidade e imprescritibilidade). Deixaremos para analisar os aspectos relacionados ao uso para um pouco mais adiante (após a exposição do regime de disposição dos bens públicos), pois o faremos a partir da relação com os particulares (enfocando principalmente os instrumentos de conferência de usos específicos).

3.2.2.2 A afetação dos bens públicos

24 Já tratamos do tema da afetação no capítulo anterior. Pode-se dizer que a afetação é instituto central na teoria do bem público, pois ela, ao predicar

¹³⁶ *Curso de Direito Administrativo*, p. 103.

um ou mais usos para o bem, não apenas demarca a finalidade do bem, como também define a incidência mais ou menos intensa do regime de direito público sobre ele. Afetação, de modo bastante simples, é a consagração de um bem a uma dada função cometida ao Estado. Pela afetação, o bem não é necessariamente usado para uma dada finalidade. É a ela destinado (o que pode mesmo preceder a conclusão das intervenções necessárias a permitir o emprego efetivo do bem àquela aplicação).¹³⁷ Temos conosco que a afetação é uma decorrência do princípio da função.¹³⁸ Todos os recursos (materiais, humanos e financeiros) do Estado só têm razão de ser se prestantes ao atendimento (direto ou indireto, imediato ou remoto) de uma necessidade coletiva. Caso contrário, a utilização dos recursos estatais implicaria em retirar riqueza da sociedade para imobilizá-la na pessoa jurídica política, esvaziando-a de utilidade. A afetação importa, então, em incorporar o bem ao cumprimento de uma função de interesse geral, de incumbência do poder público.

A afetação pode ser *expressa* (formal) ou *tácita* (material ou fática).¹³⁹ A primeira pressupõe a edição de um ato (legal ou infralegal), consagrando o bem a uma dada finalidade, ato este que pode ser mesmo a decretação da utilidade ou necessidade públicas para fins expropriatórios, a qual deve consignar o uso ao qual o bem se destina. A segunda prescinde de um ato formal, manifestando-se por um fato, uma circunstância concreta de emprego do bem a uma dada finalidade, o que se coaduna, como antes dissemos, com a referência constitucional a bens públicos pela simples pertença (artigo 20, I, CF).¹⁴⁰ Lembremos que o sentido agora inaugurado pelo novo CCB de bens públicos de uso especial como aqueles “*destinados*” (artigo 99, II) a um uso público pressupõe a necessidade de uma afetação formal, na medida em que não vemos como haver uma destinação (anterior ao emprego efetivo do bem

¹³⁷ Para Jaqueline MORAND-DEVILLER, o ato jurídico de afetação fixa a destinação do bem, alinhando a Administração proprietária aos objetivos previamente traçados em relação à sua utilização, como o atendimento do interesse público (cf. *Cours de Droit Administratif des Biens*, p. 116).

¹³⁸ Cf. Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, *Direito Administrativo*, p. 638; José CRETELLA JR., *Tratado do Domínio Público*, p. 152; Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, *Curso de Direito Administrativo*, p. 781; Themístocles Brandão CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, vol. III, p. 354-355; Marçal JUSTEN FILHO, *Curso de Direito Administrativo*, p. 851.

¹³⁹ Em sentido contrário, ver Diogenes GASPARINI, *Direito Administrativo*, p. 743: “Não nos parece possível a afetação por um fato jurídico (fato relevante para o Direito, como a morte ou a inundação) ou por um fato administrativo (construção de uma cadeia). Aquele, por não poder consagrar o bem atingido a um uso especial ou comum do povo, e este, porque antes da construção houve um ato determinando-a. Este e não aquela, a construção, foi quem deu a consagração ao bem”, e Marcello Caetano, segundo o qual: “A afetação pode resultar de um acto administrativo (...) ou traduzir-se num mero facto (...) ou numa prática consentida pela Administração em termos de manifestar a intenção de consagração ao uso público. Quer dizer que não há afetação, própria dita, mesmo tácita, senão onde se exerça a jurisdição administrativa e portanto se possa provar o destino ao uso público com consentimento do Poder.” (*Manual de Direito Administrativo*, tomo II, p. 853).

¹⁴⁰ Neste sentido, ver Marçal JUSTEN FILHO, *Curso de Direito Administrativo*, p. 851.

a esta finalidade) sem que ela se dê por um ato formal e expresso. Certo deve estar que, embora seja uma constante, a afetação tácita não há de ser incentivada, devendo ser-lhe reservado papel absolutamente excepcional. A afetação formal e expressa é a que mais se coaduna com os cânones da publicidade, da legalidade (ampla, como vimos) e mesmo da eficiência, haja vista que a edição de um ato de afetação torna tal consagração do bem presumidamente mais refletida e sopesada, favorecendo a otimização de sua gestão.

25 Dissemos também que a doutrina associa o instituto da afetação à predisposição do bem a um uso especial ou comum. Daí alguns autores toinarem a afetação como critério de apartação dos bens públicos (bens do domínio público) dos bens do domínio patrimonial do Estado, sendo estes últimos, no entender de tais autores, bens não afetados. Ocorre que o instituto da afetação pode ser entendido — e assim o fazemos — de forma mais genérica, como a consagração de um bem do domínio público¹⁴¹ à “*satisfação de necessidades coletivas e estatais*”.¹⁴² Em assim sendo, sempre que o bem do domínio público estiver consagrado ao atendimento de uma necessidade estatal, mesmo que apenas indireta e remotamente aproveitável pela coletividade, haveria uma destinação do bem a um fim público e, portanto, uma afetação genérica.

Veja-se que, neste sentido, a afetação pressupõe a qualificação do bem a um determinado uso de interesse geral, remanescendo ainda a possibilidade de existirem bens do domínio público ociosos, cuja única finalidade é integrar o patrimônio público (o que no capítulo anterior denominamos de “*bens dominicais sem uso*”). Estes, em nosso entender, deixam de cumprir uma função social, nos termos da Constituição.¹⁴³

26 Podemos ainda identificar duas espécies de afetação.

26.1 A *afetação própria*, que corresponde ao sentido tradicionalmente dado pela doutrina para o instituto da afetação, é entendida como a predisposição do bem a um uso específico de interesse geral, seja como uma utilidade de interesse geral (uso comum), seja como uma utilidade de suporte a uma atividade de interesse geral (uso especial).

26.2 De outro lado, podemos identificar uma *afetação imprópria*, que corresponde à destinação do bem a uma finalidade também de interesse público, porém não qualificada a um uso específico (utilidade ou serviço público) fruível

¹⁴¹ Nos termos do definido no CCB, bens do domínio de pessoas de direito público.

¹⁴² A construção é de Marçal JUSTEN FILHO (*Curso de direito administrativo*, p. 851).

¹⁴³ Já dissemos e repetimos. A Constituição, em duas oportunidades, para os bens do domínio urbano (artigo 182, §4º) e rural (artigo 184), censura a detenção de propriedade sem sua aplicação numa atividade de interesse geral, mesmo que privada. Não há porque excluir o poder público desta sujeição. Daí por que, reiteramos, a propriedade pública ociosa descumpra o dever de cumprimento de sua função social.

direta ou indiretamente pelo administrado. É neste segundo sentido que dissemos anteriormente que os bens dominicais não deixam de ser consagrados a uma atividade de interesse geral (gerar receitas ou suportar as necessidades financeiras do poder público), apenas despossuindo um emprego concreto numa atividade genericamente considerada serviço público em sentido amplo.¹⁴⁴

Não vai aqui nenhuma posição de se negar a doutrina tradicional, pervertendo o instituto da afetação. Ocorre que não se pode descurar que o poder público pode (e, dissemos, deve) se utilizar dos seus bens dominicais com vistas a (i) fazer cumprir a função patrimonial deles e assim (ii) permitir que eles cumpram sua função social.¹⁴⁵ E neste fazer põe-se necessário que se dê a estes bens uma destinação específica, muitas vezes mediante autorização legal, que não se confunde com a alienação dos mesmos. Tais destinações não podem ser enquadradas como "*serviço ou estabelecimento da administração*", o que os tornaria, pela definição do CCB, bens de uso especial.

Não obstante, tais bens não podem ser tratados como se fossem desprovidos de qualquer qualificação a um uso específico de interesse da Administração. Note-se que o CCB, ao definir os bens dominicais, não afirma serem eles bens não afetados. E quando prevê a inalienabilidade dos bens de uso comum e especial apenas se reporta ao fato de estarem eles qualificados a uma finalidade de uso específico, ou seja, ao fato de estarem eles direta ou indiretamente empregados a um serviço público. Daí nossa posição no sentido de que haverá bens que, mesmo sem serem qualificados a um uso comum ou especial, são destinados a uma finalidade (patrimonial) de interesse geral, podendo-se identificar esta destinação como uma *afetação imprópria* (na medida em que o uso não corresponde a uma fruição direta ou indireta pelo administrado, mas ao cumprimento de uma atividade meio de caráter fiscal).

27 A afetação, já dissemos anteriormente, advém de um fato jurídico, podendo corresponder ou não a um ato jurídico ou legislativo, como de resto pode advir de um fato ao qual correspondem conseqüências jurídicas. Ocorre que muitas vezes somos levados a crer que a afetação importa numa qualificação única e exclusiva do bem a um único e específico uso. O que não é verdadeiro.

¹⁴⁴ É essa concepção que podemos depreender do artigo 64 do Decreto-Lei nº 9.760/46, que prevê: "Artigo 64. Os bens imóveis da União não utilizados em serviço público poderão, qualquer que seja a sua natureza, ser alugados, aforados ou cedidos". O texto legal prescreve, pois, que poderá haver uma destinação patrimonial (mesmo que a finalidade de auferição de receitas esteja referida exclusivamente para o aluguel) quando o bem não estiver empregado em uma atividade considerada serviço público em sentido lato.

¹⁴⁵ É bem verdade que em certas condições o cumprimento da função patrimonial corresponde à função social. Porém, há casos em que essa coincidência não se revela. Serão estes os casos em que ao bem não é dado qualquer uso, apenas mantendo-se ele como reserva patrimonial. Ou, ainda, a situação em que o bem, malgrado cumprir função patrimonial, não é empregado em outros usos possíveis de interesse coletivo, usos estes que não interditem a geração de receitas patrimoniais.

Um mesmo bem pode ser consagrado a mais de um uso, de forma concomitante ou sucessiva. Daí ser possível conceber a *afetação única* do bem (quando a finalidade a ele reservada não admite, sem sua descaracterização, a preposição do bem a outra espécie de uso) e a *afetação múltipla* do bem (possibilidade de haver mais de uma afetação recaindo sobre o mesmo bem ou de ele ser afetado a uma multiplicidade de usos consagrados, compatíveis, material ou temporalmente, entre si).¹⁴⁶ Há bens que não admitem afetação outra que não aquela originalmente a eles reservada. É o que ocorre com alguns bens de uso especial. Um quartel do Exército ou a residência oficial do supremo mandatário, por exemplo, tem uso que se incompatibiliza com outras afetações.

Contudo, a afetação única não se confunde com a circunstância fática de o bem ser afetado a apenas um uso por falta de interesse ou de necessidade de haver afetação múltipla. Será única a afetação apenas quando o bem não comportar outras destinações que não aquela que lhe foi primacialmente conferida.

Doutro lado, a afetação múltipla não se confunde com os *usos extraordinários*,¹⁴⁷ sejam eles excepcionais ou transitórios. Estes usos são exatamente idênticos ao uso afetado, mas não importam numa consagração do bem a tal finalidade. São episódicos, seja por implicar numa especial sobrecarga ao uso do bem, seja por ensejar uma interdição temporária do uso afetado. Tomemos o exemplo do leito carroçável de uma avenida urbana, bem de uso comum afetado à circulação de veículos automotores. Sem haver uma afetação secundária, nela pode ocorrer a circulação de uma sobremaneira grande carreta que impacte significativamente o trânsito até o ponto de obstar a circulação dos demais veículos (hipótese de uso extraordinário); pode-se autorizar sobre esta avenida a realização de corrida de pedestres (uso excepcional); ou, ainda, pode ocorrer uma passeata ou manifestação interditando o tráfego por algumas horas (uso transitório). Em nenhum destes casos há que se falar em afetações múltiplas ou afetação secundária.

¹⁴⁶ Em sentido próximo, embora confundindo afetação secundária com usos ancilares, é a posição de Thiago MARRARA: "A destinação ou afetação jurídica não torna exclusivo um uso concreto e, por via reversa, não proíbe outros usos, normais ou anormais, privativos ou comuns." (*A Teoria do Domínio Público e as Infra-Estruturas de Serviços Públicos*, p. 42).

¹⁴⁷ Diogo Freitas do AMARAL dá um sentido um pouco diverso para os usos excepcionais, quando assevera: "Antes de mais, há que reconhecer que cada um dos princípios fundamentais sobre que se articula o regime do uso comum comporta certo número de exceções, subordinadas a um regime diverso ou oposto. Haverá assim a considerar exceções ao princípio da generalidade, exceções ao da liberdade, exceções ao da gratuidade, etc. Cada uma dessas exceções deve constituir, portanto, uma espécie ou modalidade de uso comum extraordinário. Simplesmente, verifica-se que não há, ao fim e ao cabo, um tipo uniforme de uso extraordinário, mas diversos tipos autônomos de usos extraordinários. Estes, com efeito, nada têm que os una, que os possa reconduzir a uma mesma categoria, senão a circunstância para nós irrelevante, de todos eles serem desvios ou exceções aos princípios gerais que dominam o uso comum ordinário." (*A Utilização do Domínio Público pelos Particulares*, p. 108).

A afetação pressupõe a consagração permanente do bem a uma determinada finalidade. Ela será múltipla quando o bem comportar usos distintos, permanentes e compatíveis entre si. É o que ocorre com o uso das vias (bens de uso comum afetados à circulação de pessoas) para instalação de bancas de jornal, implantação de redes de tubos, cabos, condutos e exploração de publicidade. Nestes casos, paralela e concomitantemente à afetação original (primária), há outras possíveis afetações que, sem inviabilizar aquela, otimizam o emprego do bem (afetações secundárias). Bom exemplo disso, já pudemos asseverar, é uma barragem que pode a um só tempo estar afetada à geração de energia, ao transporte hidroviário e ao serviço público de irrigação ou abastecimento de água.¹⁴⁸

E, reiterar-se, seja em função do dever de observância da função social da propriedade, seja em virtude do princípio da eficiência, parece que a afetação múltipla deve ser sempre homenageada na gestão dos bens públicos.¹⁴⁹ Como há mais de duas décadas asseverou Maria Sylvia Zanella DI PIETRO: “os bens públicos devem ser disciplinados de tal forma que permitam **proporcionar o máximo de benefícios à coletividade**, podendo desdobrar-se em tantas modalidades de uso quantas forem compatíveis com a destinação e com a conservação do bem”.¹⁵⁰

28 Anteriormente,¹⁵¹ já dissemos discordar da existência de afetação intrínseca, no sentido de que não cremos que um bem já traga, pela sua própria natureza, a consagração a um uso. Isso, contudo, não importa dizer que não haja limites para a afetação de um bem. Se o bem não traz de *per se* um uso impregnado, certo é que não se pode consagrá-lo a um fim incompatível com suas características naturais. As terras indígenas não podem ser afetadas para edificação de um empreendimento habitacional público. Um sítio arqueológico urbano não pode ser afetado para implantação de um estacionamento. Tal raciocínio é sobremaneira válido quando tratamos de afetação secundária, pois, nesta, haverá um limite prévio ao ato de afetação correspondente à vedação da colisão com a afetação primária.

29 Se a afetação de um bem é a sua consagração a uma dada finalidade, a *desafetação* é a retirada desta predisposição, tornando o bem público passível

¹⁴⁸ A este respeito, ver nosso *Regime Jurídico dos Bens Públicos Empregados na Geração de Energia*, p. 333-354.

¹⁴⁹ A afetação múltipla mostra-se ainda mais patente no domínio público infra-estrutural. Composto por diversos elementos ligados por meio de redes, de acordo com Ana Raquel Gonçalves MONIZ, os bens do domínio público infra-estrutural podem assumir múltiplas afetações, conforme a finalidade especificada pelo poder público para prestação do serviço (cf. *O Domínio Público: o Critério e Regime Jurídico da Dominialidade*, p. 224).

¹⁵⁰ *Uso Privativo de Bem Público por Particular*, p. 2, grifos nossos.

¹⁵¹ Ver parágrafo 20.1 do Capítulo 2 supra.

de ser reafetado a outros usos ou mesmo possibilitando sua retirada do domínio público. Parte da doutrina concebe a desafetação como a mudança categorial dos bens públicos.¹⁵² Como entendemos a afetação não no sentido de aposição do bem numa das três categorias previstas no CCB, concebemos o instituto de forma mais ampla: a desafetação compreende a supressão de alguma destinação dada anteriormente ao bem, de modo que pode haver desafetação sem que o bem mude de categoria. Isso ocorrerá quando, por exemplo, for suprimida uma afetação secundária, mantendo-se a afetação primária. Nestes casos, embora haja uma desafetação (entendida como a retirada de uma destinação do bem), não haverá uma transformação do bem em dominical, nem necessariamente advirá sua alienabilidade.

30. Qualquer bem pode ser desafetado,¹⁵³ embora algumas hipóteses de desafetação sejam extremamente difíceis e incompatíveis com o interesse público. Muitas vezes a desafetação importará em promulgação de emenda constitucional.¹⁵⁴ Não se deve confundir enquadramentos de classes de bens no domínio público com a afetação do bem específico (ou de parcela dele). Insista-se no exemplo: a categoria geral do bem público “mar” seguirá sendo genericamente afetada ao uso comum, embora uma parcela das terras marítimas possa ser desafetada por ato formal (*v.g.*, para destinação à criação de crustáceos) ou material (*v.g.*, ganho de área agriculturável ou, entre nós, os exemplos cariocas do aeroporto Santos Dumont ou do Aterro do Flamengo).

Igualmente não concordamos que os bens de uso comum sejam impassíveis de desafetação. O traçado de uma avenida ou de um rio pode ser alterado, passando os antigos terrenos afetados a tais usos a deixar de sê-lo, podendo ser consagrados a outros usos.

31 Em regra, a desafetação pressupõe um ato formal e, especialmente para os bens de uso comum, exigirá autorização legislativa.¹⁵⁵ Entendemos

¹⁵² “A mudança de um bem de uma das duas primeiras categorias (bem de uso comum do povo e bem de uso especial) para dos bens dominicais chama-se desconagração ou desafetação” (Diogenes GASPARINI, *Direito Administrativo*, p. 743).

¹⁵³ Em sentido contrário, Marçal JUSTEN FILHO, *Curso de Direito Administrativo*, p. 853.

¹⁵⁴ Como sustentamos, é o caso das terras indígenas (ou de parcela destas), nos termos do artigo 231 e seu §4º da CF, segundo o qual “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. §4º. As terras de que trata este artigo são inalienáveis, indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis”. Não obstante, reiteramos o antes dito: uma reserva indígena pode ser desafetada pelo fato de ser eventualmente erradicada ou aculturada a população indígena antes ali existente.

¹⁵⁵ “Já, a desafetação dos bens de uso comum, isto é, seu trespasse para o uso especial ou sua conversão em bens meramente dominicais, depende de lei ou de ato do Executivo praticado na conformidade dela. (...) É um ato de hierarquia jurídica superior, como o é a lei, poderia ulteriormente contrariar o destino natural que adquiriram ou habilitar o Executivo a fazê-lo.” (Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, *Curso de Direito Administrativo*, p. 781).

contudo, poder haver desafetação fática quando advier um fato que torne o bem incompatível com o uso para o qual antes estava afetado, sem que isso faça desaparecer o dever de o poder público seguir executando a atividade pública para a qual o bem antes servia. Se uma enchente faz desaparecer o leito carroçável da estrada, não há razão para se entender que aquele bem siga sendo afetado ao uso comum de circulação de veículos. Se a floresta toma a rodovia que deixou de ser utilizada, não fará sentido dizer que a afetação original perdurará. O que não elide a obrigação do poder público de providenciar a implantação de novos caminhos adequados à necessidade de circulação de pessoas e bens. Se um incêndio consome por inteiro um edifício afetado ao funcionamento de uma escola, razão nenhuma há em dizer que o bem segue afetado à atividade de ensino. O que se terá de verificar é se o fato foi suficiente para tornar o bem afetado incompatível com a finalidade para a qual estava anteriormente qualificado. Em qualquer caso, sempre teremos que lembrar que a desafetação não importa na desobrigação do poder público em prover à coletividade a atividade antes exercida sobre o bem.

3.2.2.3 Atributos específicos dos bens públicos

32 Um dos poucos consensos doutrinários em matéria de bens públicos está no rol de atributos que lhes conferem um regime jurídico especial: inalienabilidade, impenhorabilidade, não oneração e imprescritibilidade.¹⁵⁶ Embora variem nos seus fundamentos, estes quatro atributos advêm de uma mesma premissa: sendo o interesse público indisponível e sendo os bens públicos meros instrumentos para a consecução deste interesse, os bens seriam, por conseguinte, também indisponíveis.¹⁵⁷ E, assim sendo, não poderiam ser alienados, nem dados em garantia, nem onerados e muito menos subtraídos do domínio público por prescrição aquisitiva.

¹⁵⁶ "Os traços caracterizadores do regime publicístico dos bens estatais, entre nós, variam conforme a classe a que pertencem esses bens. Porém fala-se, grosso modo, na inalienabilidade, na impenhorabilidade (e na impossibilidade de oneração) e na imprescritibilidade desses bens como sendo as notas que assinalam a titularidade publicística sobre eles." (Elival da Silva RAMOS, *Aspectos Gerais do Patrimônio Imobiliário do Poder Público*, p. 22). No mesmo sentido, ainda que sem fazer referência expressa à não oneração, Geraldo ATALIBA afirma: "A indisponibilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade dos bens públicos são formas de proteção dos fins a que eles servem. E alcançam as pessoas administrativas, inclusive sob forma de empresa." (*Patrimônio Administrativo - Empresas Estatais Delegadas de Serviço Público - Regime de seus Bens - Execução de suas Dívidas*, p. 21).

¹⁵⁷ Neste sentido, ao tratar dos fundamentos das regras da inalienabilidade e da imprescritibilidade, Yves BRARD nos fala que: "On la fait reposer sur l'affectation du domaine public à l'utilité publique, qu'elle garantit, et l'on fait valoir que, si tous les biens domaniaux étaient aliénables et prescriptibles, cette affectation serait bien mal protégée contre des administrateurs peu soucieux de la préserver, et contre des particuliers cherchant à acquérir des droits réels sur des dépendances domaniales. Il est vrai que la continuité des services publics et la satisfaction des besoins du public semblent s'opposer à ce les biens qui leur sont indispensables puissent sortir du patrimoine public." (*Domaines Public et Privé des Personnes Publiques*, p. 56).