

## A DOCTRINA E A JURISPRUDÊNCIA NA ELABORAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

LAFAYETTE PONDÉ

A originalidade do Direito Administrativo é que ele resulta de uma construção doutrinária — a só interpretação do princípio da “*separação dos poderes*” do Estado, tal como foi proclamado entre os ideais da Revolução de 1789. Vedado ao Judiciário conhecer dos atos do Executivo, ficou a este instituir seus próprios juízes, pela atuação dos quais se formou todo um corpo de normas e preceitos específicos, a que se chamou “*uma ciência da ação e da competência da Administração Pública*” (M.F. Laferrière “*Cours Dr. Adm.*”, 1860).

O Estado surge como uma composição jurídica: os poderes do governante e dos seus agentes, ao invés de um atributo pessoal, passam a ser uma *limitação* da sua capacidade de agir, em função das liberdades e direitos individuais (“*soberania da lei*”).

A construção é puramente teórica: o regime administrativo não é uma *fonte* do poder, mas uma contenção das autoridades; e se essas autoridades devem ser “*separadas*”, não há como as do Executivo depender do Legislativo, ou do Judiciário (Montesquieu). Daí dizer-se que a França inventou o Direito Administrativo (M.S. Gianinni, *Santi Romano*) — uma invenção tão fecunda que serviu de modelo a todos os sistemas políticos do mundo ocidental.

Nada importa que em alguns desses sistemas, entre os quais o nosso, o modelo tenha sido adotado pela metade, dele excluída a “*justiça administrativa*”, uma característica do original tão relevante que, sem ela, ao que se diz, subsistirá apenas “*un droit mixte, c'est-à-dire, un droit inadapté*” (F.P. Benoît “*Le Droit Adm. Fr.*”, 1968, 323; M. Waline “*Précis Dr. Adm.*”, 1969, I p. 39).

É um truismo lembrar — e disto aliás se deu conta o mesmo Marcel Waline, no prefácio a G. Tixier “*Le Controle Judiciaire de l'Administration Anglaise*”, 1954 — que a lei de um Estado, ou Nação, não se transplanta com a mesma facilidade com que o fazemos com as árvores ou as flores. Afinal, a recepção das leis estrangeiras é velha de todos os tempos, desde Solon e Licurgo, ou as XII Tábuas.

A essência mesma de um regime jurídico, sua “*autonomia*”, estará menos na composição dos órgãos que o elaborem ou apliquem, do que na *especialidade* de

suas normas, sejam eles judiciários, ou não. Por isto mesmo, ninguém repete hoje “*les erreurs*” de Dicey, para quem o Direito Administrativo seria incompatível com o sistema constitucional da Inglaterra (*Jean Rivero “Cours Dr. Adm. Comparé”, 1956-1957, p. 158; J.F. Garner “Adm. Law”, 1967, 1; W. Robson “Justice Adm. Law”, 1951; G. Tixier, op. cit.*). Aliás, já em 1861, Batbie citava o “*Le Droit Const. et Administratif de l’Angleterre*” como uma de suas fontes de estudo (*Batbie “Introd. Gen au Dr. Public et Adm”., 1861, I, 6*).

Nós mesmos não tivemos nunca uma “*justiça administrativa*”, nem no Império com a Constituição de 1824 inspirada na Constituição francesa da época: um Conselho de Estado, a modo do Conseil d’Etat do Ano VIII, um “*contencioso*” “*enfesado e incompleto*” (*Uruguai, I, 154*) que “*nunca passou de simples ensaio*” (*Amaro Cavalcanti “Responsabilidade Civil do Estado”, 1905, 496*). Sem “*justiça administrativa*”, nosso Direito Administrativo formou-se, por inteiro, nas lições de Marcel, De Girando, Laferrière, Pradièr-Fodéré. Dizia-se até que o Direito Administrativo francês era “*lei no Brasil*” (*Nabuco no Conselho de Estado; Vicente Pereira Rego no “Compêndio para uso das Fac. Direito do Império”, 1871 e nota de Uruguai “Dr. Adm.”, 1862, p. XIII; Clóvis Beviláqua “História da Faculdade de Direito de Recife”, 1977, 325*).

Com a República, veio-nos a Constituição de 1891, fundada inteiramente no sistema norte-americano. A exposição de motivos do Ministro Campos Sales, sobre o decreto de organização da magistratura federal, mal implantada a República, aludia à “*sábia organização judicial dos Estados Unidos da América*” (“*Decretos do Governo Provisório*”, 1890) e o decreto nº 848, em seu artigo 387: “*os estatutos dos povos cultos e especialmente os que regem as relações jurídicas da República dos Estados Unidos da América, os casos de common law e equity serão também subsidiários da jurisprudência e processo federal*” (sic).

Não obstante, o nosso Direito Administrativo permaneceu inteiramente no figurino francês. Feita a ressalva de uma ou outra contribuição buscada no direito norte-americano, como, no princípio deste século, a cláusula “*enquanto bem servir*” (repercussão local, embora tardia, do “*Pandleton Act*” de 1883, consagrada pelo Supremo Tribunal Federal (ac. nº 2.132, de 23.04.1913) e os demais exemplos citados pelo professor Caio Tácito (“*Rev. D.A.*” 129, 21), a linha mestra de nosso Direito permaneceu no modelo francês: conceituação das “*prerrogativas*” do poder administrativo, o conceito de “*poder discricionário*” e o de “*polícia*”, a teoria do ato administrativo, seus elementos constitutivos — a competência, o motivo, o objeto, o fim — o controle de sua legalidade, assim como a alusão ao seu “*mérito*”, o regime dos bens públicos e o dos contratos, a noção de entidade administrativa — autarquia, sociedade de economia mista, empresas e fundações públicas — o regime estatutário do funcionalismo, a responsabilidade civil do “*serviço público*”, a noção mesma de “*serviço público*”, tudo tem, entre nós, o cunho da doutrina francesa.

Se considerarmos que o Direito Administrativo é um corolário do Direito Constitucional — os dois tão íntimos e entrelaçados que no sistema anglo-americano se confundem e não se separam (*J.Hart “Introd. Adm. Law”, 1950, 13; J.F.Garner “Adm. Law”, 1967, 1 sep.*) —, teremos aí um exemplo vivo do “*phenomene paradoxal*” relatado por G.Vedel — a “*descontinuidade do Direito Constitucional e*

*continuidade do Direito Administrativo*” (G. Vedel in “*Mélanges à M. Waline*”, 1979, II, 777).

É certo que a ordem jurídica é una, indivisível; e os chamados “ramos” do Direito não têm sentido, senão didático; e disto se apercebeu a sabedoria romana — *hujus studii duae sunt positiones...* Esses “ramos”, ou “divisões”, são “*un peu comme des pions sur un échiquier*” (S. Romano) ou como as palavras de um mesmo período gramatical — sujeito, verbo, substantivo, adjetivo — cada qual em sua função específica, todas articuladas na mesma regra de concordância.

Na verdade, soa como um “paradoxo” termos uma Constituição rígida, avessa ao regime de “*common law*”, excluirmos a possibilidade de uma “*justiça administrativa*” e admitirmos a jurisprudência como fonte formal do nosso direito positivo, fora do preceito limitativo do art. 5, II, da mesma Constituição, fora do texto permissivo do art. 4º da lei de Introdução do Código Civil, e até, muita vez, contra disposição literal de lei, como, por exemplo, na conceituação da responsabilidade civil do Estado independente de culpa, antes de 1934 e em plena vigência do art. 15 do Código Civil, ou quando converte a ocupação de bem público, formalmente contratada, em “*concessão de uso*”, ato administrativo unilateral, contra o texto que define como “*locação*” predial a cessão do uso de propriedade imóvel (Código Civil, art. 1.188, 1.200) ou no das desapropriações indiretas, contra a letra do art. 547 do mesmo Código Civil, contra o art. 6º da lei de expropriação (de 3.365/41) e contra a exigência constitucional de prévia indenização, com o agravante de, algumas vezes, servir, não de expediente válido para preservar de eventual erro de boa-fé o princípio da “*intangibilidade da obra pública*”, mas como subterfúgio para legitimar o aposamento intencional, que Hely Meireles, com boa razão, chamava “*esbulho da propriedade particular*” (“*Dir. Adm. Bras.*”, 1985, 501). Tal é a peculiaridade do Direito Administrativo.

No Direito Privado, todos os seus institutos e conceitos são escritos em textos de lei: as pessoas e os bens, os atos jurídicos, sua forma, seus defeitos, seus elementos constitutivos, os direitos pessoais, os direitos reais, suas categorias, sua aquisição e perda, as obrigações e suas modalidades, a constituição, os efeitos de cada qual e sua extinção, os contratos, um a um, tudo pormenorizado; tudo está no Código Civil, no Código Comercial, na Consolidação do trabalho ou nas diversas outras leis em que esses códigos se desdobram. Enquanto isto, não há uma noção única de Poder Executivo, nem do Governo, nem da Administração Pública. Tampouco, uma linha divisória entre esses conceitos; e, se se admite que não existe justiça nem lei sem um componente administrativo, segue-se que a substância mesma da Administração, do Executivo, é partilhada com o Judiciário e o Legislativo. Do “*ato administrativo*”, expressão criada pela doutrina (Merlin), se não antes como “*actes d’Administration*”, no Ano III, ainda hoje não se tem uma definição única; a do “*contrato*” é, em parte, “*regulamento*”. Paira uma grande ambigüidade entre os conceitos de “*licença*”, “*permissão*”, “*autorização*”, “*concessão*” (“*concessionnaire, cette détestable expression*” — M. Waline).

A conceituação de “*funcionário*” é fugidia: Presidente da República? (Ruy “*Comentário à Constituição*” v. 6, p. 403). Governador? (“*Rev. Trib.*” 143, 191; “*Arq. Jud.*” 101, 196). Magistrado? (“*Arq. Jud.*” 97, 203; “*Rev. Serv. Publ.*”, 1948,

139; “*Rev. Trib.*” 363, 368.) Soldado de polícia? (“*Rev. Dir. Adm.*” 81, 227; 87, 573). Deputado? Vereador? De ato a qualquer deles imputável poderá resultar a responsabilidade civil do Estado. A maior fraqueza do Direito Administrativo é a incerteza de sua terminologia: até hoje, não nos entendemos sobre as noções de funcionários e de agentes públicos; a única definição exata é a seguinte: “*un fonctionnaire est un homme à qui a été reconnue la qualité de fonctionnaire public*” (M. Waline in “*Rev. Droit. Publ.*”, 1953, p. 469-470). E Jean Rivero acrescenta: “*les spécialistes du droit administratif méritent quelque compassion*” (Rev. cit., p. 279).

Tamanha incerteza explica no Direito Administrativo o amontoado de “*crises*”. O próprio vocábulo “*crise*” perde nele o seu significado e, em vez de um distúrbio transitório, passa a estado normal e continuado: “*la crise est l’expression du Droit Administratif*” (Jean-Jacques Bievenu “*Le Droit Adm. Une crise sans catastrophe*” in “*Droits*” 1986, 93). Aliás, já no prefácio à edição de 1957 do “*Juris Classeur Administratif*”, Marcel Waline acentuava que a *crise* do Direito Administrativo se estendia, não apenas aos problemas de delimitação do seu campo de aplicação, mas também “*às questões relativas às definições dos seus conceitos e categorias fundamentais*”.

Observe-se, por exemplo, que a noção de *interesse público*, centro de gravidade do Direito Administrativo, é uma *noção indeterminada* — seu conteúdo e sua extensão indefinidos. Afinal, o interesse público não é senão um interesse privado, particular, de pessoas que formem agrupamentos sociais, muita vez antagônicos. Não há relação, ou interesse, ou categoria jurídica, seja no direito público, seja no direito privado, em cujo centro e essência não figure a pessoa humana individualmente considerada.

Por sua vez, o conceito de “*serviço público*”, pedra angular do regime e da Administração, esgarçou-se, e somente pode ser definido em função de critérios diferenciados — o orgânico, o material, o formal e, ainda assim, é tão controvertido que sobre ele se diz que “*le nozioni di servizio pubblico sono tante quanti gli autori che se ne occuparono*” (Renato Alessi “*Le Prestazione Amministrative Resi ai Privati*”, 1956).

Na história do Direito Administrativo, aliás, o “*serviço público*”, embora sua noção já então havida como imprecisa e vaga (“*bien vague*”), foi erigido em base conceitual do regime e do Estado: “*l’Etat est une cooperation des services publics — le service public est le fondement et le limite des pouvoirs gouvernemental*” — (L. Duguit “*Dr. Constit.*” I, 1914, n° 27, p. 98). De logo a doutrina se agitou em “*crise*”: a idéia de “*serviço público*” existe em todos os países. A base do Direito Administrativo (“*le propre du système français*”) é o poder público: o Executivo, submetido à idéia de servir e não de dominar, “*grace à cette organisation ingénieuse — le principe de la séparation des pouvoirs*”. (Maurice Hauriou — Prefácio à 11ª ed., 1927).

A “*natureza das coisas*” desfez esse debate, já porque as duas noções — “*serviço público*” e “*poder público*” — não são contraditórias mas complementares, já porque aquele, o “*serviço público*”, nem sempre se rege pelo direito público (serviços industriais ou comerciais), já porque o poder público nem sempre se exerce em termos de serviço (prescrições regulamentares, poder de polícia).

A intensidade das intervenções do Estado, notadamente as de índole econômica, o desdobramento da Administração em novas entidades públicas diversificaram as formas de seus “serviços”, não porém a ponto de lhes suprimirem a própria identidade. Se se admite que “serviço” é uma atividade pessoal, de que resulta uma vantagem, ou utilidade, para outrem na conceituação do “serviço público” estarão sempre presentes uma *atividade organizada* pelo Estado, direta ou indiretamente, e o fim de interesse social, isto é, destinado a satisfazer interesses individuais de relevância social — “*une activité assurée ou assumée par une personne publique en vue d'un intérêt public*”. (Réné Chapus “*Droit Adm. Général*”, 1992, I, n° 628; Jean Rivero-Jean Waline “*Dr. Adm.*” n° 445 ss.).

Nada importa que a atividade assim organizada seja submetida a regime de direito público ou de direito privado, pois o caráter *público* estará sempre na entidade que a exerça, ou em função da qual seja prestada. Daí o acórdão do Supremo Tribunal Federal que reconhece como tempo de “serviço público” o prestado “*por integrante da Administração Pública indireta — empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas pelo poder público*” (“*Rev. Dir. Adm.*” 174, 68 e Súmula 567).

Sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações públicas são formas descentralizadas da Administração Pública (“*Const. Fed.*”, art. 37). Todas elas participam da estrutura do Estado e somente podem ser criadas mediante processo de direito público (*a lei*), jamais por processo de direito privado. Até mesmo a sociedade de economia mista, seu caráter público deriva, não da posição do Estado como acionista majoritário (seria a de qualquer sócio controlador), mas de desproporção entre esta sua condição e os poderes de gestão derivados da lei especial que a institua, isto é, da lei a que alude o art. 235 da lei orgânica das S.A. (Jean-Denis Bredin “*L’Entreprise Semi-Publique & Publique et le Dr. Privé*”, 1957, 139 ss.). Nem haveria, aliás, como justificar a existência de uma categoria especial de sociedade anônima, se o Estado nela figurasse apenas como acionista.

Enquanto isto, o Supremo Tribunal de Justiça dá outra versão de “serviço público” em recente acórdão: “*a advocacia é serviço público, igual aos demais prestados pelo Estado*” (“*Rev. Dir. Adm.*” 189, 283).

É certo que o art. 68 da lei n° 4.215, de 1963 (*Estatuto da Ordem dos Advogados*) dispõe: “*no seu ministério privado, o advogado presta serviço público, constituindo, com os juízes e membros do Ministério Público, elemento indispensável à administração da justiça*”. Esse texto não pode ser seccionado; ele próprio realça que o advogado exerce um “*ministério privado*” (sic) e, nesta qualidade, é indispensável ao funcionamento do juízo. Este — o juízo — é que é o órgão da “*justiça*”, o “*serviço público*”, não a atividade do advogado.

Em todos os lugares do mundo e em todos os tempos, a advocacia é atividade privada. E disto se deu conta o Supremo Tribunal Federal pelo voto de um dos seus luminares, o Ministro Orozimbo Nonato, no acórdão unânime que declarou inconstitucional a lei baiana, segundo a qual o exercício da advocacia seria contado como tempo de “serviço público”: “*a contagem de tempo de serviço privado, como a advocacia, ou de magistério particular, importa em redução indireta do tempo de*

*serviço público para a aposentadoria*” (ac. unânime, de 15.03.1972, in “Rev. Dir. Adm.” 111, 210).

Em todos os tempos, em todos os lugares, a advocacia sempre foi, por definição, uma profissão liberal; e é da essência da profissão liberal o caráter mínimo, confidencial, de suas relações com os respectivos “clientes”: “*ce qui nous paraît la caractériser dans tous c’est qu’elle consiste essentiellement dans un service personnel rendu d’homme à homme — une relation de personne à personne — c’est un trait commun des professions libérales que de reposer sur la confiance de leur clientèle. Et, sur cette confiance, les juristes ont construit l’analyse du droit propre à ces professions*” (L. Husson “*Les Activités Professionnelles et le Droit*”; R. Savatier “*L’origine et le Développement du Droit des Professions Libérales*” in “*Arch. Philos. Droit*”, 1953-1954, p. 2 ss, 45 ss.).

Por essa vinculação personalíssima, é que se diz que o profissional liberal, o médico, o advogado, exercem um “sacerdócio” ou, como está escrito naquele artigo 68 do Estatuto dos Advogados, um “ministério privado”: “*le représentant d’une ces professions donnera encore aujourd’hui à ses devoirs un coté religieux — il s’attribuera un ministère, voire un sacerdoce*” (Savatier, loc. cit., p. 43).

Esse status profissional é inteiramente incompatível com a noção de “serviço público”, pois é da essência deste serviço seu caráter geral e impessoal, isto é, funcionar por igual, em relação a todos os seus usuários, indiscriminadamente, de modo impessoal, anonimamente considerados. “*Serviço público*”, “*profissão liberal*” — são noções por natureza inconciliáveis.

Entidade pública, porque instituída por lei com prerrogativas de *poder público*, entre os quais as de natureza disciplinar, é a Ordem dos Advogados, não a “advocacia”. Daí, o art. 139 daquele Estatuto, que assim a define. Daí também, seu art. 147 que qualifica tempo de “serviço público” o exercício nos cargos dos Conselhos e Diretores da Ordem (sic) não a profissão de advogado, nem o exercício da advocacia.

Regime de direito público, regime de direito privado, em ambos opera a Administração, o Estado. O direito privado aliás foi, durante séculos, o regime próprio das relações humanas, e a formação histórica do Direito Administrativo, desde cedo, ressalvou os atos em que a Administração se coloca no mesmo plano dos particulares. Nem é exato supor que a atividade administrativa de direito privado seja uma exceção, ou um desvio das finalidades ou funções próprias da Administração: ainda atuando assim, ela estará sempre dominada pelas razões do “*interesse público*”.

Tão extenso é hoje o campo dessa atividade que, para exercê-la, o Estado se, reveste de formas dali trazidas, tais como os “*serviços industriais*”, “*as sociedades de economia mista*”. Mas, ainda que assim, extenso, esse campo não é ilimitado e ao Estado não é lícito nele atuar, se a matéria a ser provida foi incompatível com os seus fins institucionais, se a lei lhe tiver reservado um processo específico de direito público. Afinal, Direito Administrativo e Direito Privado são dois planos de uma só e mesma ordem jurídica.

A Constituição inclui um — o Direito Privado — no inciso I do art. 22. O outro — o Direito Administrativo — estará, por força de compreensão, nos textos relativos

a institutos e conceitos nele, por definição, compreendidos (“*Administração Pública*”, “*poder regulamentar*”, “*serviços públicos*”, “*patrimônio público*”, “*urbanismo*”, “*funcionário público*” etc.).

O Direito Administrativo não é “*codificado*”, no sentido clássico de lei única, repositório ordenado de regras e preceitos definidos em um mesmo texto. Em vez disto, espraia-se em estatutos ou códigos parciais — código de trânsito, código florestal, código de contabilidade, de águas, de mineração, de aeronáutica, e todo um incontável amontoado de leis outras, regulamentos, medidas provisórias, posturas, instruções normativas, em que se desfaz por inteiro a falsa presunção de que a ninguém é dado ignorar a lei.

É missão da doutrina, fator poderoso de formação cultural e científica, influenciar o legislador em sua função legislativa, e os tribunais em suas sentenças. Neste seu papel, ela é fonte mediata dos sistemas jurídicos. Em Roma, a ciência dos juriconsultos atravessou os séculos: a ela — à ciência dos Prudentes — é que “*o direito romano deve sua originalidade e grandeza*” (*J. Declarevil — “Rome et l’Organisation du Droit”, 1924, 23*).

O Direito Administrativo, também ele, é construção doutrinária. Na 1ª edição do seu “*Les Principes du Droit Administratif*” (1904), Gaston Jèze disse que, até o fim do século XIX, 1890, o Direito Administrativo era “*obsuro e caótico*”, e seus estudos, “*le désespoir de nombreuses générations d’étudiants*”. Na segunda edição (1914), ressaltou a contribuição científica de Laferrière (1886): “*le Conseil d’Etat ne jure que par Laferrière même lorsqu’il s’écarte de ses idées*”, mas censura a terminologia, ainda persistente, dos professores e juristas agregados a uma formação cultural com base nos estudos do direito privado romano e do direito civil, que ainda se prendiam às aparências: “*um tratado internacional é um contrato; a concessão de serviço público, um contrato; a nomeação de um funcionário público, um contrato; o funcionário é um mandatário do Estado*” (*Prefácio, 1914*).

É excusado lembrar que essa terminologia ainda hoje ressoa entre nós, caudatários que somos do regime francês, um tanto a modo daqueles outros sistemas nele inspirados, a respeito dos quais (o italiano, o espanhol, o alemão, e demais países do grupo continental) se pode dizer: quando neles se fala, “*si usa una metonímia*” (*M.S. Giannini*). É aliás significativo destacar, para perceber-se a força criativa da doutrina na formação do Direito Administrativo, que a primeira obra a seu respeito publicada na Alemanha foi a “*Teoria do Direito Administrativo Francês*” (1886) de Otto Mayer, o mesmo autor do “*Le Droit Administratif Allemand*” (1903), obra esta ainda hoje universalmente consagrada, na qual, mais uma vez, ele reverencia: “*je reconnais que, pour édifier mon système, j’ai passé pour l’école des juristes français; j’ai beaucoup appris à l’école de leur doctrine du Droit Administratif*” (*vol. I, Prefácio e, no texto, p. 14 ss.*).

É possível que se considere o nosso Direito Administrativo, incluído naquela categoria, acima referida, de “*un droit mixte, inadapté*”. É que é contra a nossa tradição e existência de uma “*justiça administrativa*”, ou um órgão como o “*Conseil d’Etat*”, “*o grande artista da elaboração do regime francês*” (*Charles Eisenmann*

in "Mélanges à Waline" II, p. 349) — "órgão que concentra em suas mãos a quase-totalidade da justiça administrativa" (Jean Rivero — Jean Waline "Droit Administratif", 1992, I, n° 27, p. 2 t; G. Vedel — P. Dèvolvè "Dr. Adm.", 1992, I, p. 90). Neste ponto, aproximamo-nos do sistema constitucional anglo-americano, ante o qual aquele órgão — o "Conseil d'Etat" é tido como "un'escrudescensa quasi monstruosa" (J.C. Adams" "Il Diritto Administrativo Americano", 1957, p. 39).

Em nosso sistema federalista-dualista, as decisões e sentenças de nossos juízes e tribunais são independentes, ressalvados, limitativamente, os casos excepcionais de recurso extraordinário para o Supremo Tribunal: "a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não tem força obrigatória, deve ser entretanto acatada e seguida pelas instâncias inferiores, atenta a função constitucional desse Tribunal e a bem da realização do direito e aplicação uniforme das leis". (S.T.F. in "Rev. Tribs." 273, 820, 321, 231; "Rev. For." 82, 108 etc.).

Decisões divergentes e até contraditórias obstam a formação de uma jurisprudência uniforme: por exemplo, nos casos de mandado de segurança impetrado por um órgão contra outro órgão de uma mesma entidade pública (Prefeito x Câmara Municipal) algumas vezes admitido, como se a relação entre os dois órgãos não seja puramente interna, mera partilha de atribuições próprias da entidade (o Município) — nenhum deles titular de direito subjetivo, pressuposto necessário daquele processo judicial — "Const. Fed." art. 5º, LXIX (acórdãos) in "Rev. Dir. Adm." 47/182; 49/199; 54/166; 84/137; 98/202; 108/308; "Rev. Trbs." 280/204; 295/108; 228/254; 290/488 etc.), ou, igualmente, quando o mesmo processo de mandado de segurança se diz impetrado por "congressistas" (senadores, deputados) nesta sua qualidade, isto é, na sua posição de membros constitutivos de um "collegium", possam exercer, individualmente, sua função institucional fora das "sessões" de suas respectivas câmaras, ou seja, fora do lugar e do momento legal em que elas funcionem; e, sobre isso, possam eles alegar direito próprio, pessoal, para condicionar a matéria da deliberação colegial ("Rev. Dir. Adm." 157/220; 191/200).

Órgão não tem personalidade. Não tem capacidade jurídica, não é titular de direito próprio: é mero instrumento, "centro de referência jurídica", parcela da estrutura administrativa. Os poderes que exerce são poderes de entidade a que pertence, a ele atribuídos. São "atribuições". Prefeito, Câmara, Município não são três sujeitos de direito, mas um só de que os dois primeiros são partes integrantes. As relações entre esses dois elementos, duas parcelas, são relações internas (relações interorgânicas) — relações de direito objetivo (relação legal, de competência, de atribuições), jamais relações intersubjetivas.

Por sua vez, é uma regra fundamental da teoria dos órgãos colegiais que (salvo o caso de função representativa do Presidente) os membros constitutivos de um "collegium" somente exercem sua atividade institucional quando reunidos em "sessão", realizada esta em tempo e local próprios. De outro modo, estarão operando a título particular e, neste caso, só lhes é lícito impugnar a deliberação colegial se desta deliberação resultar lesão à sua posição institucional ("interesse legítimo").

No Direito Administrativo, mais talvez do que em qualquer outro campo dos estudos jurídicos, a doutrina é o fio condutor de sua elaboração e da sistematização de seus conceitos e categorias, como um todo orgânico.

E nenhuma oportunidade melhor, ou mais propícia, para a aferição desses conceitos do que a de seminários, como este, em que se reúnem tantos juristas e mestres, como empenhados no mesmo elevado propósito de contribuir para essa sistematização.