

Rodrigo Bordalo

OS ÓRGÃOS COLEGIADOS  
NO DIREITO ADMINISTRATIVO  
BRASILEIRO

2016



# SUMÁRIO

|                                                                  |           |
|------------------------------------------------------------------|-----------|
| Agradecimentos .....                                             | 7         |
| Prefácio .....                                                   | 15        |
| Introdução .....                                                 | 19        |
| <b>1 A organização administrativa brasileira .....</b>           | <b>25</b> |
| 1.1 Estado, Administração e organização .....                    | 25        |
| 1.2 Sentido subjetivo da Administração Pública .....             | 26        |
| 1.3 Caráter jurídico da organização administrativa .....         | 29        |
| 1.4 Poder de organização administrativa .....                    | 30        |
| 1.5 Compostura da organização administrativa na atualidade ..... | 32        |
| 1.6 Técnicas organizacionais .....                               | 35        |
| 1.6.1 Descentralização .....                                     | 36        |
| 1.6.2 Desconcentração .....                                      | 38        |
| 1.6.2.1 Aspectos gerais .....                                    | 38        |
| 1.6.2.2 Definição tradicional .....                              | 38        |
| 1.6.2.3 Para além da definição tradicional .....                 | 40        |
| 1.6.2.4 Instituição da desconcentração .....                     | 44        |
| 1.6.3 Descentralização ou desconcentração? .....                 | 45        |
| <b>2 Princípios de organização administrativa .....</b>          | <b>47</b> |
| 2.1. Aspectos gerais .....                                       | 47        |
| 2.2 Competência .....                                            | 49        |
| 2.2.1 Aspectos gerais .....                                      | 49        |
| 2.2.2 Características .....                                      | 52        |
| 2.2.3 Classificação .....                                        | 53        |

|          |                                                                                                                            |           |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.2.4    | Competência exclusiva e independente. Considerações .....                                                                  | 56        |
| 2.3      | Hierarquia .....                                                                                                           | 61        |
| 2.3.1    | Aspectos gerais .....                                                                                                      | 61        |
| 2.3.2    | Hierarquia interna e externa .....                                                                                         | 65        |
| 2.3.3    | Definição .....                                                                                                            | 66        |
| 2.3.4    | Ponderações sobre o caráter principiológico da hierarquia...                                                               | 73        |
| 2.4      | Coordenação .....                                                                                                          | 76        |
| 2.4.1    | Aspectos gerais .....                                                                                                      | 76        |
| 2.4.2    | Coordenação e hierarquia .....                                                                                             | 78        |
| 2.4.3    | Coordenação e consensualidade .....                                                                                        | 80        |
| 2.4.4    | Instrumentos .....                                                                                                         | 81        |
| 2.5      | Democracia participativa .....                                                                                             | 83        |
| 2.5.1    | Aspectos gerais .....                                                                                                      | 83        |
| 2.5.2    | Natureza principiológica da democracia participativa .....                                                                 | 87        |
| 2.5.3    | Técnicas de participação .....                                                                                             | 89        |
| 2.6      | Colegialidade .....                                                                                                        | 91        |
| 2.6.1    | Aspectos gerais .....                                                                                                      | 91        |
| 2.6.2    | Considerações sobre a natureza principiológica .....                                                                       | 93        |
| <b>3</b> | <b>Órgãos públicos no direito administrativo brasileiro .....</b>                                                          | <b>95</b> |
| 3.1      | Teoria do órgão .....                                                                                                      | 95        |
| 3.1.1    | Aspectos gerais .....                                                                                                      | 95        |
| 3.1.2    | Administração Pública e organização personificada .....                                                                    | 96        |
| 3.1.3    | Contextualização jurídico-teórica .....                                                                                    | 98        |
| 3.1.4    | A doutrina brasileira .....                                                                                                | 102       |
| 3.1.5    | Ponderações sobre a teoria do órgão .....                                                                                  | 104       |
| 3.1.6    | Distinção entre órgãos e as demais unidades administrativas.<br>Consequência no âmbito da organização administrativa ..... | 110       |
| 3.1.7    | Elementos do órgão .....                                                                                                   | 112       |
| 3.1.8    | Posição jurídica subjetiva dos órgãos públicos .....                                                                       | 113       |
| 3.1.8.1  | Evolução histórica .....                                                                                                   | 113       |
| 3.1.8.2  | Considerações sobre a (des)personalização do órgão<br>público .....                                                        | 115       |

|         |                                                                     |     |
|---------|---------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1.8.3 | Ponderações sobre a subjetividade jurídica do órgão público .....   | 117 |
| 3.1.8.4 | Posicionamento sobre a questão .....                                | 119 |
| 3.2     | Relações interorgânicas.....                                        | 123 |
| 3.2.1   | Enquadramento da controvérsia.....                                  | 123 |
| 3.2.2   | Primeira posição: inexistência de relação entre órgãos .....        | 123 |
| 3.2.3   | Segunda posição: existência de relação entre órgãos .....           | 124 |
| 3.2.4   | Reflexões .....                                                     | 127 |
| 3.3     | Órgão público como instituição .....                                | 130 |
| 3.3.1   | Institucionalismo.....                                              | 132 |
| 3.3.2   | Ponderações sobre o caráter institucional dos órgãos públicos ..... | 133 |
| 3.4     | Classificação dos órgãos .....                                      | 136 |
| 3.4.1   | Considerações gerais .....                                          | 136 |
| 3.4.2   | Classificação quanto à posição estrutural.....                      | 137 |
| 3.4.3   | A categoria dos órgãos autônomos .....                              | 139 |
| 3.4.3.1 | Introdução.....                                                     | 139 |
| 3.4.3.2 | Autonomia e independência. Aspectos terminológicos .....            | 140 |
| 3.4.3.3 | Considerações sobre os órgãos autônomos .....                       | 142 |
| 3.4.4   | Classificação quanto à função .....                                 | 146 |
| 3.4.5   | Classificação quanto à composição .....                             | 146 |
| 4       | Aspectos gerais dos órgãos colegiados .....                         | 149 |
| 4.1     | Introdução .....                                                    | 149 |
| 4.2     | Esboço histórico .....                                              | 151 |
| 4.3     | Órgãos colegiados e funções estatais.....                           | 158 |
| 4.3.1   | Instâncias deliberativas pluripessoais .....                        | 159 |
| 5.      | Os órgãos colegiados e sua caracterização .....                     | 163 |
| 5.1     | Órgãos colegiados e a noção de deliberação eficiente .....          | 163 |
| 5.2     | Características .....                                               | 166 |
| 5.2.1   | Aspecto quantitativo .....                                          | 166 |

|          |                                                                               |            |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.2.2    | Aspecto qualitativo. A colegialidade .....                                    | 168        |
| 5.2.2.1  | Convocação colegiada .....                                                    | 169        |
| 5.2.2.2  | O <i>quorum</i> estrutural nos órgãos colegiados .....                        | 170        |
| 5.2.2.3  | Discussão colegiada .....                                                     | 171        |
| 5.2.3    | Aspecto relacional .....                                                      | 173        |
| 5.2.4    | Aspecto temporal .....                                                        | 175        |
| 5.3      | Definição dos órgãos colegiados: conclusão .....                              | 177        |
| 5.4      | Tipologia .....                                                               | 177        |
| 5.4.1    | Crítério funcional .....                                                      | 179        |
| 5.4.2    | Funcionalidade e organização colegiada .....                                  | 182        |
| 5.4.3    | Conselhos e atuação discricionária .....                                      | 184        |
| 5.5      | Autonomia dos conselhos .....                                                 | 186        |
| 5.5.1    | Competência e organização colegiada .....                                     | 186        |
| 5.5.2    | Relação interorgânica .....                                                   | 187        |
| 5.5.3    | Ponderações sobre a autonomia dos conselhos .....                             | 190        |
| 5.6      | Caráter institucional dos conselhos .....                                     | 194        |
| <b>6</b> | <b>Órgãos colegiados. Feição estrutural .....</b>                             | <b>197</b> |
| 6.1      | Composição dos conselhos .....                                                | 197        |
| 6.1.1    | Aspectos gerais .....                                                         | 197        |
| 6.1.2    | Situação subjetiva dos membros. Poderes e deveres .....                       | 198        |
| 6.1.2.1  | A votação e o problema da abstenção .....                                     | 200        |
| 6.1.3    | Sistemas de provimento dos membros .....                                      | 205        |
| 6.1.4    | Participação popular .....                                                    | 207        |
| 6.1.4.1  | Aspectos gerais .....                                                         | 207        |
| 6.1.4.2  | Composição popular dos conselhos .....                                        | 209        |
| 6.1.4.3  | Participação popular e função administrativa consultiva e decisória .....     | 211        |
| 6.1.4.4  | Órgãos colegiados e aplicabilidade do princípio da participação popular ..... | 213        |
| 6.1.4.5  | Situação jurídica dos órgãos colegiados com representação da sociedade .....  | 217        |

|          |                                                                |            |
|----------|----------------------------------------------------------------|------------|
| 6.1.5    | Tipologia (critério composicional) .....                       | 218        |
| 6.1.6    | Ofícios dos conselhos .....                                    | 220        |
| 6.1.6.1  | Aspectos gerais .....                                          | 220        |
| 6.1.6.2  | Presidência .....                                              | 221        |
| 6.1.6.3  | Secretariado .....                                             | 223        |
| 6.1.6.4  | Relatoria .....                                                | 223        |
| <b>7</b> | <b>Órgãos colegiados. Gênese e desenvolvimento .....</b>       | <b>225</b> |
| 7.1      | Instituição e regulamentação .....                             | 225        |
| 7.2      | Órgãos colegiados e a juridicidade .....                       | 226        |
| 7.3      | Conteúdo mínimo .....                                          | 228        |
| 7.4      | Órgão colegiado e poder regulamentar .....                     | 230        |
| 7.5      | Auto-organização. Poder normativo-regimental .....             | 232        |
| 7.6      | Divisão interorgânica .....                                    | 237        |
| <b>8</b> | <b>Órgãos colegiados. Um modelo juridicamente viável .....</b> | <b>239</b> |
| 8.1      | Objecções jurídicas à adoção da organização colegiada .....    | 239        |
| 8.2      | Colegialidade e princípio da eficiência .....                  | 239        |
| 8.3      | Colegialidade e tecnicismo .....                               | 241        |
| 8.4      | Colegialidade e responsabilidade .....                         | 243        |
|          | <i>Referências</i> .....                                       | 245        |