

Rodrigo Bordalo

OS ÓRGÃOS COLEGIADOS  
NO DIREITO ADMINISTRATIVO  
BRASILEIRO

2016





Rua Henrique Schaumann, 270, Cerqueira César — São Paulo — SP  
CEP 05413-909

PABX: (11) 3613 3000

SAC: 0800 011 7875

De 2ª a 6ª, das 8:30 às 19:30

[www.editorasaraiva.com.br/contato](http://www.editorasaraiva.com.br/contato)

**Direção editorial** Luiz Roberto Curia

**Gerência editorial** Thais de Camargo Rodrigues

**Editoria de conteúdo** Eveline Gonçalves Denardi

**Assistência editorial** Bruna Gimenez Boani

**Coordenação geral** Clarissa Boraschi Maria

**Preparação de originais** Maria Izabel Barreiros Bitencourt Bressan e  
Ana Cristina Garcia (coords.)

**Arte e diagramação** Jessica Siqueira

**Revisão de provas** Amélia Kassis Ward e  
Ana Beatriz Fraga Moreira (coords.)

Maria de Lourdes Appas

**Serviços editoriais** Elaine Cristina da Silva

Kelli Priscila Pinto  
Marília Carneiro

**Capa** Idée arte e comunicação

**Produção gráfica** Marli Rampim

**Impressão** Bartira gráfica

**Acabamento** Bartira gráfica

ISBN 978-85-02-62959-2

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

**Bordalo, Rodrigo**

Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro / Rodrigo Bordalo. — São Paulo : Saraiva, 2016.

**Bibliografia.**

1. Direito administrativo 2. Direito administrativo - Brasil I. Título.

15-02492

CDU-35(81)

**Índice para catálogo sistemático:**

1. Brasil : Direito administrativo 35(81)

**Data de fechamento da edição: 1º-10-2015**

**Dúvidas?**

Acesse [www.editorasaraiva.com.br/direito](http://www.editorasaraiva.com.br/direito)

Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio ou forma sem a prévia autorização da Editora Saraiva.

A violação dos direitos autorais é crime estabelecido na Lei n. 9.610/98 e punido pelo art. 184 do Código Penal.

140.441.001.001

# SUMÁRIO

<i>Agradecimentos</i> .....	7
<i>Prefácio</i> .....	15
<i>Introdução</i> .....	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. 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 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
<b>4</b>	<b>Aspectos gerais dos órgãos colegiados .....</b>	<b>149</b>
4.1	Introdução .....	149
4.2	Esforço histórico .....	151
4.3	Órgãos colegiados e funções estatais.....	158
4.3.1	Instâncias deliberativas pluripessoais .....	159
<b>5.</b>	<b>Os órgãos colegiados e sua caracterização .....</b>	<b>163</b>
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	Critério 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