

Órgãos colegiais: colegialidade, patologias e antídotos

Autor(a): Paulo Modesto

Publicado em: 17 de setembro de 2026

Publicação: conjur_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/paulo-modesto/orgaos-colegiais-colegialidade-patologias-internas-e-antidotos>

Fonte original: <https://conjur.com.br/2026-set-17/orgaos-colegiais-colegialidade-patologias-e-antidotos>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/paulo-modesto/orgaos-colegiais-colegialidade-patologias-internas-e-antidotos#ep-d8dbde5e

Resumo

Órgãos públicos são os elementos atômicos da organização administrativa. São unidades de atuação sem personalidade jurídica

Texto integral

Os órgãos públicos são os elementos atômicos da organização administrativa. São unidades de atuação sem personalidade jurídica, criadas por lei para formar e exprimir a decisão ou o entendimento da pessoa jurídica estatal [1]. Possuem competência, mas não se confundem com ela: não são fantasmas jurídicos, meros recortes abstratos de poderes e deveres, e sim a forma básica de expressão dinâmica da vontade ou da inteligência estatal. Repito sempre: órgãos são unidades de atuação (artigo 1º, § 2º, inciso I, da Lei 9.784/99), não unidades de competência. São unidades estruturais formadas por três componentes essenciais: normas de competência, normas de conduta (dirigidas aos titulares dos órgãos) e a institucionalização da vontade dos próprios integrantes regulados ou de seus substitutos [2]. Esse último elemento é o que permite classificar os órgãos em monocráticos (singulares ou unipessoais) e colegiais (coletivos ou pluripessoais), conforme a expressão volitiva normal do órgão seja definida por um titular ou por todo o colegiado. Em perspectiva dinâmica, órgãos são o contínuo institucionalizado das decisões administrativas em determinada matéria e nível organizativo. São veículos destinados a concretizar competências. A essa luz, órgãos colegiais são os centros de imputação institucional de decisão pluripessoal, ou coletiva, compostos por agentes em condição de igualdade e reunidos para deliberação unitária sobre determinadas competências públicas. Definida a perspectiva, a reflexão percorre três movimentos: situa a colegialidade como técnica de contenção do arbítrio individual, sem ocultar seus ônus; cataloga as patologias internas e externas que hoje a corroem; e, por fim, propõe alguns instrumentos concretos para proteger a deliberação coletiva da captura e da paralisia. Colegialidade: sentido próprio, exceções e ônus. Colegialidade é a relação de cooperação entre colegas, ou iguais, na deliberação de matérias submetidas à competência comum. A forma normal de expressão dos órgãos colegiais é a deliberação unitária de todos ou da maioria dos seus integrantes, com ou sem dissenso, mediante exercício de independência técnica e segundo competências de auto-organização. Colegiados regem-se pelas leis e regulamentos vigentes, mas possuem competência regimental, prerrogativa de autodisciplinar aspectos procedimentais do próprio funcionamento. O regimento interno deve assegurar a pluralidade e o contraditório no processo

decisório e a recorribilidade de eventuais decisões isoladas [3] . Nem todas as competências, porém, são comuns nos órgãos colegiais. Seria equivocado afirmar que a manifestação individualizada de qualquer integrante isolado tem apenas dimensão interna : em alguns casos, um único membro decide ou expressa a vontade de todos externamente, bastando que a lei o afirme ou que o regimento interno o prescreva [4] . Essa exceção é necessária porque a arquitetura decisória do Estado contemporâneo requer equilibrar a celeridade operacional com a impessoalidade, a pluralidade e a legitimidade democrática da decisão. Não convém que todas as decisões estatais sejam monocráticas e submetidas a viés personalista, mas tampouco que observem sempre o rito mais lento da oitiva prévia do colegiado. É preciso empregar antídotos tanto ao burocratismo quanto ao monocratismo . Convém igualmente não idealizar a técnica. A colegialidade cobra preço: dilui a responsabilidade individual (podendo converter-se em abrigo da irresponsabilidade difusa), onera o tempo da decisão e favorece o conformismo deliberativo (a adesão mecânica ao voto do relator). A colegialidade é técnica a calibrar, não dogma organizativo. Calibrada, porém, é instrumento insubstituível de contenção do arbítrio do decisor individual: amplia a transparência do processo volitivo e a resistência do órgão a pressões conjunturais, mediante deliberação pluripessoal, debate horizontal, motivação explícita e procedimento ao menos em parte autodisciplinado. Mas essa garantia estrutural tem sido sabotada por patologias que minam a legitimidade da deliberação coletiva, algumas internas ao próprio colegiado, outras impostas de fora dele. Patologias internas a)

Pedidos de vista abusivos e sem prazo razoável . Usados como estratégia dilatória, paralisam análises e decisões por tempo prolongado, por vezes com maioria já formada. Expediente que merece superação, vencido curto prazo: os processos hoje são eletrônicos e estão disponíveis desde o princípio a todos os decisores, dispensada a transferência física de volumes. b) A substituição abusiva de titulares por suplentes de última hora . Em alguns colegiados, a instabilidade na composição permite alterar artificialmente o quórum de votação em temas sensíveis, quando não contorna o regime de impedimento e suspeição (artigos 18 a 21 da Lei 9.784/99). c) O cerceamento impróprio do rito deliberativo pelo presidente do órgão . Controle da pauta ou da celeridade decisória por meio de manobras que esvaziam a independência dos demais membros. d) O esvaziamento da dimensão deliberativa por pautas extensas . Pautas excessivamente longas, orientadas por indicadores numéricos de produtividade, associadas a sessões virtuais sem garantias adequadas de interação, transformam o julgamento colegiado em simples coleta de votos individuais, fulminando a transparência e a troca de perspectivas distintas. e) A opacidade e a manipulação da sessão de julgamento e do procedimento de votação . Lacunas na disciplina do caráter público ou reservado da sessão, das condições de acesso e participação, do caráter público ou secreto dos votos e da ordem em que são colhidos podem direcionar a formação da vontade colegiada. Sessões reservadas injustificadas, alteração casuística da ordem de votação ou postergação estratégica de manifestações ocultam responsabilidades e induzem comportamentos de adesão, a despeito de exigir a lei que a motivação das decisões de órgãos colegiados conste da respectiva ata (artigo 50, § 3º, da Lei 9.784/99). Ameaças externas a)

Esvaziamento do colegiado pela via da não nomeação ou posse de integrantes . Colegiados com quórum rígido ficam reféns da não renovação de seus quadros. Via oblíqua e silenciosa de manipulação de decisões, porque não exige revogar norma alguma: basta não preencher os cargos. Desenvolvo esse tópico adiante. b) Dissolução do colegiado por via legislativa , quando sua existência se torna inconveniente aos interesses políticos conjunturais. c) Esvaziamento orçamentário do colegiado , mediante bloqueio ou contingenciamento seletivo da disponibilidade financeira, de modo a inviabilizar reuniões, apoio técnico, perícias e pareceres sem tocar formalmente na competência ou na composição do órgão. d) Judicialização

prematura de decisões colegiais ainda em processo de formação , que desloca para o Judiciário ou para órgão de controle deliberações que deveriam amadurecer internamente, substituindo o debate plural por decisão monocrática de outra natureza. e) Captura corporativa e inflação orgânica . A criação de órgãos é, por vezes, motivada não por necessidade funcional, mas pela colonização da administração por determinados corpos de funcionários em disputa por espaço institucional: criam-se órgãos colegiais para justificar gratificações e complementos salariais, gerando desigualdades retributivas profundas e ineficiência sistêmica. É ameaça externa porque não nasce da deliberação do colegiado, mas da disputa por poder organizacional que o cerca. A defesa jurisprudencial dos colegiados Essas ameaças não são teóricas: o Brasil viveu, não faz muito, sequência de episódios em que o governo federal empregou decretos para desarticular conselhos gestores, com táticas de desmonte supostamente amparadas na legalidade formal: aparelhamento da posse e remoção de membros, redução do número de integrantes, criação de órgãos concorrentes controlados ou de fóruns informais sem institucionalidade. Um exemplo ilustrativo foi o Decreto 9.759/2019, editado para extinguir e esvaziar, de uma só vez, dezenas de conselhos, comitês e colegiados federais. Ao apreciar a medida cautelar na ADI 6.121, o STF suspendeu a eficácia do dispositivo central do decreto, afastando a possibilidade de extinção, por ato unilateral do chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal , ainda que ausente referência expressa à sua competência ou composição. Quanto aos colegiados instituídos por ato infralegal, a cautelar foi indeferida, por maioria, vencidos os ministros que a concediam integralmente. Pouco depois, na ADPF 622, a corte bloqueou a dispensa imediata de todos os membros do Conanda. Em ambos os casos prevaleceu o entendimento de que a reserva de lei blinda os espaços de participação e controle institucional contra o desmonte por vias oblíquas. Note-se a precisão do critério: não é a criação por lei, mas a menção em lei formal que atrai a proteção. E é aqui que a jurisprudência toca diretamente a teoria da organização administrativa. Penso que boa parte dos colegiados que ficam fora desse escudo são, na verdade, centros de competência colegiais : estruturas matriciais que exercem função administrativa, mas que surgem de ato infralegal e possuem campo de ação restrito, que não deve ser extrapolado. Nomeá-los órgãos apenas por analogia funcional, sem enfrentar sua natureza distinta, compromete o rigor que a teoria da organização administrativa deve conquistar. Em princípio, órgãos colegiais criados por lei podem exercer funções diversas (controle, normativa, consultiva, ativa e contenciosa) [5]. O mesmo não ocorre com centros de competência [6] . Antídotos testados e testáveis Contra as patologias internas, a disciplina legal e regimental deve adotar prazo peremptório e improrrogável para pedidos de vista, com devolução automática em mesa; fixação objetiva de quóruns de instalação e de deliberação; vedação de substituição de titular por suplente após a inclusão do processo em pauta, salvo impedimento declarado; limites quantitativos de pauta compatíveis com deliberação efetiva; publicidade como regra da sessão, com rol taxativo de hipóteses de reserva; ordem de votação predefinida e insuscetível de alteração casuística; e garantias de estabilidade funcional aos integrantes durante o mandato. Nada disso exige lei nova: são cláusulas mínimas que poderiam ser generalizadas por ato normativo para todos os colegiados de cada unidade política ou definidos em regimento interno. Contra as ameaças externas, o antídoto mais urgente responde à primeira hipótese: a paralisia decorrente da omissão no provimento compartilhado de dirigentes ou membros. O cenário é recorrente em agências reguladoras e conselhos deliberativos cujos indicados dependem não apenas do chefe do Executivo, porém também de sabatina e aprovação pelo Senado (artigo 52, III, da CF/88). Quando o jogo político bloqueia as indicações, o colegiado se esvazia por falta de quórum e pode paralisar a regulação setorial. Para enfrentar esse gargalo, a legislação deve

prever mecanismos de investidura provisória resolutiva, ou mesmo de investidura definitiva do agente indicado, ultrapassado prazo razoável para a manifestação do Senado. Essa técnica de experimentação institucional, análoga ao silêncio administrativo, preserva a operabilidade técnica do órgão colegial sem suprimir a prerrogativa do Senado, que continua a exercer-se: apenas deixa de valer como veto por inércia. Solução equivalente já passou pelo crivo do Supremo, que julgou improcedente a ADI 2.611 e validou o artigo 9º, § 4º, da Lei 8.625/93, segundo o qual, não efetivada a nomeação do procurador-geral de Justiça nos quinze dias seguintes ao recebimento da lista tríplice, é investido automaticamente no cargo o membro mais votado [7]. Ali, o silêncio não suprime a competência: faz atuar critério legal substitutivo apenas ante a inércia. Ademais, deve-se fomentar a cultura da lealdade colegial, a colaboração de todos os titulares ao bom andamento do processo decisório comum. É um elemento cultural, porém imprescindível. Faltam, lamentavelmente, antídotos à captura orçamentária, que pede vinculação mínima de dotação ao funcionamento dos colegiados legalmente exigidos, e à inflação orgânica, que pede exatamente o oposto: demonstração prévia de necessidade funcional e de custo na criação de qualquer novo colegiado, com cláusula de revisão periódica. Proteger colegiados e conter sua proliferação são tarefas complementares e não contraditórias. Colegialidade como desenho, não como retórica. Se os órgãos são os elementos atômicos da organização administrativa, os órgãos colegiais são aqueles em que a decisão se forma por composição, por diálogo, e não por comando. Desmontá-los não exige revogar competências: basta não nomear, não orçar, não pautar, não deliberar. Por isso a proteção da colegialidade não se faz apenas com reserva de lei, mas com desenho procedimental minucioso, feito de prazos, quóruns, ordens de votação e investiduras supletivas, matéria que a doutrina costuma desprezar por miúda e que é, precisamente, onde a colegialidade vive ou morre. O poder monocrático resiste sempre à lógica plural da deliberação coletiva. Garantir a integridade dos órgãos colegiais e mecanismos dinâmicos contra a omissão na escolha de seus membros continua a exigir amadurecimento institucional e disposição para experimentar novas soluções organizacionais em favor da eficiência do próprio Estado. [1] O Chefe do Poder Executivo pode utilizar decretos para organizar e estruturar órgãos públicos, desde que não acarrete aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos (art. 84, VI, “a”, da CF/88). Órgãos e ministérios são criados e extintos apenas por lei (artigo 61, §1º, II, “b” e “e”, da CF/88) ou diretamente pela Constituição. [2] Sobre a distinção entre normas de competência e normas de conduta nos órgãos públicos, cf. MODESTO, Paulo. Código de Matrix: normas de competência e órgãos públicos. ConJur, 12.12.2024, disponível aqui e aqui. [3] Concordo com Rodrigo Bordalo quando afirma que “a auto-organização representa um traço marcante dos órgãos colegiados” (Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro, São Paulo: Saraiva, 2016, p.232). [4] O CPC, embora adote a colegialidade nos tribunais, autoriza decisões monocráticas do Relator com eficácia externa (art. 932 da Lei 13105/2015). [5] Observar a vigência de regras especiais: órgãos colegiais com representação de particulares ou grupos de interesse em número de votos superior a um terço do total apenas podem ter funções consultivas, de coordenação ou assessoramento, ressalvados os de julgamento de litígios fiscais (art. 177 do Decreto-Lei 200/1967). [6] MODESTO, Paulo. Centros de competência: novos personagens no mapa da organização administrativa. ConJur, 28.08.2025. Disponível em aqui e aqui, e objeto de episódio específico no podcast DDA (aqui). [7] MODESTO, Paulo. Direito Administrativo da Experimentação. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2026, p.79. Ver ConJur, 27.01.2022, aqui

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

MODESTO, Paulo. Órgãos colegiais: colegialidade, patologias e antídotos. conjur_import, 17 set. 2026. Disponível em: <https://conjur.com.br/2026-set-17/orgaos-colegiais-colegialidade-patologias-e-antidotos>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/paulo-modesto/orgaos-colegiais-colegialidade-patologias-internas-e-antidotos>. Acesso em: 18 set. 2026.

APA 7ª edição

Modesto, P. (2026, September 17). Órgãos colegiais: colegialidade, patologias e antídotos. *conjur_import*. <https://conjur.com.br/2026-set-17/orgaos-colegiais-colegialidade-patologias-e-antidotos>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

MODESTO, Paulo. 2026. "Órgãos colegiais: colegialidade, patologias e antídotos." *conjur_import*, September 17. <https://conjur.com.br/2026-set-17/orgaos-colegiais-colegialidade-patologias-e-antidotos>

BibTeX

```
@article{paulo-modesto-rg-os-colegiais-colegialidade-patologias-2026,  
  author = {Modesto, Paulo},  
  title = {Órgãos colegiais: colegialidade, patologias e antídotos},  
  journal = {conjur_import},  
  year = {2026},  
  url =  
{https://conjur.com.br/2026-set-17/orgaos-colegiais-colegialidade-patologias-e-antidotos},  
  urldate = {2026-09-17}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhagual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>