

# O *AMICUS CURIAE* NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS – ASPECTOS TEÓRICOS E DOUTRINÁRIOS

**Edna Nascimento dos Anjos**

Bacharel em Direito pela Universidade Anhanguera – Uniderp. Pós Graduada em Direito do Estado com Ênfase em Controle Externo pela Faculdade Unigran Capital. Assessora Jurídica no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul desde abril/2012.

**RESUMO:** A presente pesquisa aborda a aplicação subsidiária e supletiva do Código de Processo Civil no âmbito do processo administrativo, especificamente no que diz respeito ao instituto do *amicus curea*. Objetiva-se analisar as possibilidades de diálogo entre as fontes e os sistemas processuais e inserção do instituto como mecanismo de promoção e garantia dos direitos assegurados pela Constituição Federal. A metodologia utilizada foi a bibliográfica exploratória, com abordagem dedutiva, partindo de premissas teóricas passíveis de conclusão acerca do tema.

**Palavras Chaves:** Código de Processo Civil. Processo Administrativo. *Amicus Curae*.

**ABSTRACT:** The present research addresses the subsidiary and supplementary application of the Code of Civil Procedure in the administrative proceeding, specifically with regard to the institute of *amicus curea*. The objective is to analyze the possibilities of dialogue between the sources and the procedural systems and insertion of the institute as a mechanism for the promotion and guarantee of the rights guaranteed by the Federal Constitution. The methodology used was the exploratory bibliographic, with deductive approach, starting from theoretical assumptions that can be concluded about the subject.

**Keywords:** Code of Civil Procedure. Administrative process. *Amicus Curae*.

## INTRODUÇÃO

A garantia de direitos, entre eles o do devido processo legal, faz parte de um importante processo histórico para chegar-se ao modelo democrático-republicano do Estado Brasileiro e, até os dias atuais, lança o permanente desafio de interpretar, aplicar e estabelecer o diálogo das fontes processuais nos sistemas vigentes.

Justifica-se e evidencia-se a relevância no tema proposto na medida em que a aplicação da intervenção do *amicus curae* no processo administrativo representa a maior

participação democrática dos cidadãos na construção das decisões estatais, e por outro lado, pode se realizar como meio de apoio técnico ao gestor, que enfrenta a complexidade do direito material na área publicista.

Objetiva-se com a pesquisa demonstrar a possibilidade de aplicação na seara administrativa do instituto oriundo do processo civil, buscando-se especificamente, estudar o processo administrativo, analisar os permissivos legais de aplicação do CPC nos processos administrativos; diferenciar aplicação supletiva da subsidiária; e examinar o instituto do *amicus curae*.

Como método de abordagem, elegeu-se o dedutivo, abordando premissas teóricas passíveis de conclusão para o tema proposto, e para a pesquisa, utilizou-se o método bibliográfico exploratório, pautado na compilação legislativa e estudo de doutrina e trabalhos científicos sobre o tema.

## 1. DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

A relação da administração pública com os seus administrados é fruto da realidade política e social de seu tempo. Durante grande parte da história da humanidade, os conceitos de lei e exercício de poder confundiam-se com a figura do governante, a lei representava apenas a vontade do soberano, de forma que o núcleo da atividade estatal não abrangia direito, tampouco o controle de seus atos, já que o conteúdo do ordenamento jurídico se identificava com a vontade do príncipe.

Apenas com o surgimento do Estado de Direito<sup>1</sup>, que condicionou a observância da lei a todos os indivíduos, estabelecendo que os governos democráticos devem exercer sua autoridade por meio da legalidade, é que alcançou-se garantia de direitos aos administrados. (CANOTILHO, 1999)

O direito administrativo moderno, assim concebido pela doutrina, cria força com a Constituição Federal de 1988, iniciando um processo de evolução da própria concepção de Estado, surgindo uma nova perspectiva do Direito Administrativo. conforme elucida BRAGA, 2019:

---

<sup>1</sup> Segundo J.J. Gomes Canotilho: “*Estado de Direito é um Estado ou uma forma de organização político-estadual cuja actividade é determinada e limitada pelo direito. «Estado de não direito» será, pelo contrário, aquele em que o poder político se proclama desvinculado de limites jurídicos e não reconhece aos indivíduos uma esfera de liberdade ante o poder protegida pelo direito*”.

(...)os princípios fundadores e informadores do Direito Administrativo deslocaram seu foco de atenção das prerrogativas que a Administração possuía, tais como, supremacia do interesse público, importância do ato administrativo como manifestação unilateral de vontade e poder discricionário, para as garantias do cidadão em relação à Administração, tais como, processo administrativo e controle da Administração, ou seja, um Direito Administrativo que impõe limitações ao poder. Tais garantias foram assumindo, cada vez mais, uma posição de destaque. Assim, a Administração Pública, que antes não estava vinculada a qualquer tipo de norma que limitasse a sua atividade, passa a ser exercida somente de acordo com a lei.

Nesse contexto, assume relevância a questão do processo administrativo como forma de garantia dos interesses dos administrados e de uma Administração Pública mais transparente, sendo objetivo do estudo em apreço, abordar a teoria acerca das distinções conceituais e análise sobre os principais aspectos do processo administrativo, cujos conhecimentos possibilitam a compreensão da aplicação dos institutos oriundos do processo civil.

Destarte, é imperioso iniciar destacando que não se confundem os conceitos de processo e procedimento, pois, conforme se afere das precisas lições de MEIRELLES, 2014: *“processo é o conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo; procedimento é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual”*.

Analisando o assunto na perspectiva da colaboração das partes e do contraditório, MEDAUAR, 2008, explica que: *“(...) o procedimento consiste na sucessão necessária de atos encadeados entre si que antecede e prepara um ato final. O procedimento se expressa como processo se for prevista também a cooperação de sujeitos, sob prisma contraditório.”*

O processo administrativo, nos termos da Lei Federal n. 9.784/1999, é um conjunto de atos administrativos, sucessivos e concatenados, que resguardando a proteção dos direitos dos administrados<sup>2</sup>, objetiva a satisfação de determinadas finalidades de interesse público. Suas disposições têm aplicabilidade obrigatória sobre a Administração Pública direta e indireta, destacando-se na oportunidade, a interpretação extensiva quanto ao alcance da norma, como explica MOREIRA, 2017:

---

<sup>2</sup> Confirme assentou o Superior Tribunal de Justiça: “A Lei 9.784/99 é, certamente, *um dos mais importantes instrumentos* de controle do relacionamento entre Administração e Cidadania. Seus dispositivos trouxeram para nosso Direito Administrativo, o devido processo legal. *Não é exagero dizer que a Lei 9.784/99 instaurou no Brasil, o verdadeiro Estado de Direito*” (STJ, 1. SEÇÃO, MS 8946/DF, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, j. 22.10.2003, DJ 17 nov. 2003, p. 197).

Não obstante a previsão do caput do art. 1º da Lei 9.784/99 quanto à sua *incidência* 'no âmbito da Administração Federal direta e indireta' há *doutrinadores que reputam o diploma aplicável a Estados, Municípios e Distrito Federal* (...) assim, é de reconhecer que a Lei 9.784/99 já se tornou, devido à jurisprudência e à doutrina, uma lei nacional.

Nesse sentido já se posicionou o Superior Tribunal de Justiça (**STJ** - AgRg no RMS 25979 GO 2007/0302874-8):

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSUALCIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. AVERBAÇÃO DETEMPO DE SERVIÇO. REVISÃO DO ATO PELA ADMINISTRAÇÃO. LIMITES. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. DECISÃO EXTRA OU ULTRA PETITA. NÃO OCORRÊNCIA. TERMO INICIAL DO PRAZO DECADENCIAL. EDIÇÃO DE LEI ESPECÍFICA SOBRE O TEMA. **EXISTÊNCIA DA LEI FEDERAL Nº 9.784/99. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS.** DECADÊNCIA CONFIGURADA.

(...) **No âmbito estadual ou municipal, ausente lei específica, a Lei Federal nº 9.784/99 pode ser aplicada de forma subsidiária, haja vista tratar-se de norma que deve nortear toda a Administração Pública, servindo de diretriz aos seus órgãos (...)**

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

Apresenta a doutrina elementos que permitem a classificação do processo administrativo em espécies, considerando-se para tanto, a finalidade, natureza, e âmbito de desenvolvimento dos atos processuais. Nessa perspectiva, é possível afirmar que o processo administrativo é gênero que comporta as seguintes espécies:

- a) processo administrativo de gestão:* é um processo de atividade meio, permite que a Administração atinja uma determinada finalidade: licitações, concursos de ingresso ao serviço público
- b) processo administrativo de outorga:* permite que a Administração defira um direito àquele que o requer: licenciamento ambiental, registro de marcas e de patentes
- c) processo administrativo de controle:* prestação de contas e tomadas de contas (TCE), lançamento tributário, consulta fiscal
- d) processo administrativo punitivos:* a Administração detecta determinada conduta de seus administrados: processo administrativo de punição quanto a pesos e medidas – feito pelo INMETRO; processo administrativo de punição quanto a infrações de trânsito
- e) processo administrativo disciplinar:* verificar e sancionar por infrações cometidas pelos servidores: art. 143 e seguintes da Lei n. 8.112/90 - dispõe sobre o regime jurídico dos servidores civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais - trata do processo administrativo disciplinar
- f) processo administrativo fiscal:* apurar e coibir irregularidades cometidas pelos contribuintes, ou favorecer o contribuinte: isenção; lançamento tributário. (MARTINS, 2019)

Quanto às finalidades insculpidas na Lei n. 9.784/1999, sintetiza GASPARINI, 2012 que dizem respeito ao registro de ato da Administração Pública, controle da

conduta de seus agentes e administrados, compatibilização do interesse público e privado, outorga de direitos e solução de controvérsias entre a administração pública e seus agentes ou administrados. Para MEDAUAR, 2008, trata-se da finalidade de garantia, legitimação da conduta dos administradores, resguardo aos administrados em face de condutas arbitrárias, atuação nos moldes da legalidade, facilitação do controle e transparência.

## 1.1 Princípios

Nos moldes do artigo 2º da Lei do Processo Administrativo, Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos seguintes princípios da *legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência*.

Impor observância à legalidade, importa dizer que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum. Os incisos I e II do art. 2º preconizam a atuação conforme a lei e o direito e o atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei.

Voltado ao processo administrativo, a finalidade tem por escopo que o ato seja praticado sempre com o interesse público, o controle da conduta dos seus agentes e administrados, a compatibilização do interesse público e privado, a outorga de direitos e a solução de controvérsias entre a Administração Pública, seus agentes e administrados. (GASPARINI, 2012)

A motivação, consequência lógica do postulado constitucional da fundamentação do conteúdo decisório, determina que os atos administrativos devem conter a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos. Isso permite a verificação da legalidade do ato, que em conformidade inciso VII do referido artigo, exige a indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão, e ainda, a exposição dos fatos conforme a verdade, nos termos em que preconiza o artigo 4º do mesmo diploma legislativo.

A razoabilidade e a proporcionalidade condizem à adequação entre meios e fins. O conteúdo valorativo diz respeito ao dever de manter um padrão razoável, coibir

os excessos e as condutas insensatas. Representa uma mitigação para a discricionariedade, exige a relação de pertinência entre oportunidade e conveniência de um lado e a finalidade de outro.

A moralidade implica na atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé, devendo-se proceder com lealdade e urbanidade.

A ampla defesa, corolário constitucional da instrução processual, assegura à parte, em litígio judicial ou administrativo, o direito de alegar e provar o que alega, podendo se valer de todos os meios e recursos disponibilizados para a busca da verdade real, proibindo-se taxativamente qualquer cerceamento de defesa.

Em conjunto com a ampla defesa, tem-se o contraditório, que assegura à parte a oportunidade de manifestar-se a respeito de todos os fatos a ela imputadas e de todas as provas contra ela produzidas.

No tocante ao contraditório e à ampla defesa<sup>3</sup>, não se pode olvidar a disposição do inciso X, que traz em seu bojo a garantia “*dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio*”.

Da junção das disposições do o *inciso V do art. 2º, do inciso II do art. 3º, e do art. 46*, aliado aos *princípios do contraditório e ampla defesa*, tem-se o **princípio da publicidade**, pois “*O direito de defesa, o direito do contraditório e a ampla publicidade são, realmente, as pedras fundamentais sobre as quais se assenta um processo administrativo autêntico (...)*”(FERRAZ, 2012)

A segurança jurídica visa dar maior estabilidade às relações. O processo administrativo deve respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, pois um dos fins do processo é justamente resguardar a estabilidade das relações jurídicas.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Impende registrar que inciso IV do art. 3º que dá ao administrado o direito “*de fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória à representação, por força de lei.*” Sobre a matéria, faz-se mister trazer à baila o conteúdo insculpido na Súmula Vinculante STF n. 05 “*A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição*”. E ainda, sobre o tema, o posicionamento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça: “*A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição*” (PSV 58/DF. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 30/11/2016. Publicado no DJE em 14/12/2016).

<sup>4</sup> Art. 2º (...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

O interesse público deve nortear toda atividade administrativa e voltar-se sempre à satisfação bem comum. É certo que pontuar um conceito de interesse público não é tarefa singela. Há entendimentos, inclusive, que o interesse público não é passível objetivamente de conceituação, eis que não ostenta um conteúdo determinado. Seria, na verdade, uma noção muito mais funcional e dinâmica do que conceitual, podendo apresentar inúmeras variações segundo critérios quantitativos e qualitativos no tempo. De forma poética, MOÑOZ, 2010, afirma que o interesse público é como o amor: é mais fácil sentir do que definir!

Para compreensão de conteúdo valorativo do interesse público explica CRISTÓVAN, 2019:

O conceito de interesse público passa, inequivocamente, pela carta de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, pelo princípio da dignidade da pessoa humana e pela teoria da ponderação de interesses, em tudo marcados pelo deslocamento da centralidade do debate jurídico do Estado para a pessoa humana!

A eficiência exige do agente público uma atuação célere, com rendimento funcional, com presteza, e, sobretudo, baseada em um controle de gastos públicos, pois cabe à administração pública alcançar o bem comum da forma menos onerosa possível.

É importante notar que os atos emanados da administração pública ainda devem guardar observância ao rol de princípios implícitos como a oficialidade, lealdade e boa-fé, celeridade processual, formalismo moderado, revisibilidade, verdade material, etc.

## **1.2 Do processo**

Para fins de propositura do processo administrativo, são capazes os maiores de dezoito anos, ressalvada previsão especial em ato normativo próprio. A norma elenca como legitimados e interessados as pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação; aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada; as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos; as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos

A instauração do processo administrativo pode ocorrer, nos termos legais, de ofício ou a pedido do interessado, devendo neste caso, conter a identificação do órgão ou autoridade administrativa a que se dirige; identificação do interessado ou de quem o represente; o domicílio do requerente ou local para recebimento de comunicações; a formulação do pedido, com exposição dos fatos e de seus fundamentos; q data e assinatura do requerente ou de seu representante.<sup>5</sup>

O processo administrativo norteia-se pelo *formalismo moderado* expressamente previsto no art. 22 da Lei n. 9.784/99. Tem-se, pois, diante dos princípios da instrumentalidade e da forma e *'pas de nullité sans grief'*, que se deve anular o ato administrativo apenas se patente o prejuízo à defesa do representado administrativamente.<sup>6</sup>

É de se enfatizar, que nos termos do diploma legal que rege a matéria, e ressalvando-se o princípio da especificidade, os atos processuais não dependem de forma determinada, senão quando a lei expressamente a exigir; devem ser produzidos por escrito, em vernáculo (língua portuguesa); deve conter a data, o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável; o processo deverá ter suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas; devem ser realizados em dias úteis, na sede do órgão e durante o seu horário de expediente; inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem, devem ser praticados no prazo de cinco dias; este prazo pode ser dilatado até o dobro, mediante comprovada justificação.

A competência, poder-dever de decidir o processo administrativo ou de praticar certos atos, é irrenunciável, no entanto:

Art. 12 - Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, **delegar** parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial

---

<sup>5</sup> Sobre a matéria, e sob o prisma do Princípio da oficialidade ou impulso oficial, manifesta-se a jurisprudência: “Uma vez desencadeado pela Administração ou provocado pela própria parte interessada, constitui um ônus para a Administração, cabendo a ela e não a um terceiro o empenho na condução e desdobramento da sequência de atos que o compõem, até a produção de seu ato conclusivo” (TRF 3, REO nº 90.03.00683-0, rel. Des. Sinval Antunes, DJU12.12.1995).

<sup>6</sup> Nesse sentido: (TRF1, Apel. 0007760 - 78.2004.4.01.3400, rel. Des. Luciano Tolentino Amaral, e-DJF1 20.09.2013)

A delegação consiste na transferência do exercício de determinada tarefa (competência) a órgão ou agente público hierarquicamente subordinado (superior para o inferior), e segundo a norma, deve contemplar os seguintes requisitos:

I - o ato de delegação especificará as *matérias e poderes transferidos*, os *limites da atuação do delegado*, a *duração* e os *objetivos* da delegação e o *recurso* cabível

II - o ato de *delegação* e sua revogação deverão ser *publicados* no meio oficial

III - o ato de delegação é *revogável* a qualquer tempo pela autoridade delegante

IV - as *decisões* adotadas por *delegação* devem *mencionar* explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado

Impende registrar que a delegação não é ato irrestrito, sendo vedada nos casos de edição de atos de caráter normativo, decisão de recursos administrativos e nas matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

Nessa perspectiva, tem-se ainda, o instituto da avocação, que consiste na transferência do exercício de determinada competência de um órgão inferior para um órgão superior na cadeia hierárquica; sendo permitida, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, ressalvando a norma, nos termos no seu artigo 17, que “*inexistindo competência legal específica, o processo administrativo deverá ser iniciado perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir.*”

Caso a instrução houver sido conduzida por quem não é competente para decidir, aquele deverá formular um relatório circunstanciado, narrando todos os atos do processo, desde a instauração até o momento atual, e concluindo com um parecer e sugestão de decisão, não vinculante.

A comunicação dos atos processuais são obrigatórias nas decisões proferidas no processo administrativo; para realização de diligências e nos atos que resultem em imposição de deveres, ônus, sanções, restrição ao exercício de direitos e atividades; e deve ser determinada pelo órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo, cumprindo com o seguintes requisitos estabelecidos na lei do processo administrativo:

- identificação do intimado e nome do órgão ou entidade administrativa
- finalidade da intimação
- data, hora e local em que deve comparecer
- se o intimado deve comparecer pessoalmente, ou fazer-se representar

- informação da continuidade do processo independentemente do seu comparecimento
- indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes

A lei prescreve ainda, que o ato deve se operacionalizar de forma escrita, com assinatura da autoridade responsável; com antecedência mínima de três dias úteis quanto à data de comparecimento; pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado; ara interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido, a intimação será feita mediante publicação oficial.

Particulariza a norma que o desatendimento da intimação não importa o reconhecimento da verdade dos fatos (revelia), nem a renúncia a direito pelo administrado e ainda, que as intimações feitas sem a observância das prescrições legais serão nulas.

A fase instrutória é o momento em que se procede ao levantamento de todas as provas e elementos capazes de confirmar ou refutar os fatos alegados, destina-se à averiguação e comprovação dos dados necessários à tomada de uma decisão fundamentada. As atividades de instrução realizam-se de ofício ou mediante impulso do órgão responsável (princípio da oficialidade). Poderá ser aberto processo para consulta ao público, bem como a realização de uma Audiência Pública (sobre assuntos relevantes discutidos no processo).

Importa ainda nesse momento, a distinção quanto ao ônus da prova, que segundo a lei:

- I - cabe aos interessados quanto aos fatos alegados
- II - cabe à autoridade responsável pela instrução providenciar a obtenção de documentos arquivados na própria administração responsável pelo processo ou em outro órgão

Na fase instrutória, antes de tomada a decisão, poderá ser *juntado documentos*, *requerer diligências* e o que for pertinente. A *recusa* dos pleitos de *provas* deverá ser fundamentada e apenas ocorrerá quando estas forem: *ilícitas*, *impertinentes*, *desnecessárias ou protelatórias*.<sup>7</sup> Cabe lembrar que são de *03 dias úteis a antecedência*

---

<sup>7</sup> Sobre o tema, precedentes jurisprudenciais: Cabe juntada de documentos pelo administrado até a prolação da decisão administrativa (art. 3º, inciso III, LFPA)” (MS nº 24.519-1/DF, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, j. 28.09.2005)

*mínima da intimação* para a realização de prova ou diligência, e que os elementos probatórios apresentados na fase de instrução deverão ser considerados na motivação do relatório e da decisão

O parecer consultivo, fase importante do processo administrativo, com trâmite específico de acordo com a natureza do processo, deve ser emitido no prazo de 15 dias, não dando prosseguimento ao processo até a sua emissão, quanto este for vinculante. -

O Supremo se manifestou no sentido da responsabilidade do *parecerista* quando sua opinião é de *caráter obrigatório* no processo em questão (MS nº 24.584/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 09.08.2007)

O Min. Joaquim Barbosa, em voto-vista, faz uma análise mais criteriosa e distingue os pareceres em duas categorias: (i) *facultativos e meramente opinativos*, para os quais não há responsabilidade do parecerista, e (ii) *vinculativos* ao ato administrativo decisório por definição legal, ocasião em que há compartilhamento da responsabilidade. O Ministro ainda completa: “*O que é relevante nessa classificação é que, no caso do parecer vinculante, há efetiva partilha do poder decisório.*”

Encerrada a instrução o interessado tem o direito de manifestar-se no prazo máximo de dez dias, salvo se outro prazo for legalmente fixado; obter vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram; desistir total ou parcialmente do pedido formulado (a qualquer tempo); renunciar a direitos disponíveis, em qualquer momento.

É possível, no curso da instrução processual, a adoção de medidas cautelares pela Administração Pública, sem a necessidade de se ouvir a outra parte. O poder geral de cautela é um importante instrumento, em especial para os órgãos incumbidos do controle, conforme elucida CHADID, 2019:

Na transposição do poder geral de cautela do Processo Civil para o controle externo, os Tribunais de Contas dispõem de um importante instrumento de preservação de direitos públicos, em especial, com os

---

“Configura abuso do direito de defesa a requisição de produção de provas irrelevantes, cabendo à Administração, nesses casos, indeferir a sua produção. Do mesmo modo, sendo garantida a manifestação do administrado nos autos e sendo elas rebatidas pela autoridade, não há que se falar em restrição à defesa” (RMS nº 26.212/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, j. 03.05.2011; MS nº 27.699 AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, j. 21.08.2012)

“A *celeridade* e a *formalidade moderada* que regem o processo administrativo permitem que a instrução seja abreviada, quando o próprio *administrado* não demonstra *interesse na produção de provas*, não implicando isso *cerceamento de defesa*” (RMS nº 24.462/DF, Rel. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, 1ª Turma, j. 05.03.2013, fls. 8-9 do acórdão).

relacionados às políticas públicas. Além da importância da teoria da cautelaridade, o que põe os Tribunais de Contas na vanguarda da aplicação deste instituto é que, ao contrário do Poder Judiciário, o controle externo dispõe de poder *ex officio* na adoção de medidas de preservação de direitos subjetivos coletivos relacionados à aplicação de dinheiro, bens e valores públicos.

Concluída a instrução do processo a administração tem o dever de:

- a) emitir decisão no prazo de 30 dias (prorrogável por igual período)
- b) *motivar os atos que:*
  - I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses
  - II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções
  - III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública
  - IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório
  - V - decidam recursos administrativos
  - VI - decorram de reexame de ofício
  - VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais
  - VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

A *motivação* deve ser *explícita, clara e congruente*, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

Nesse cenário, elucida-se a possibilidade de anulação<sup>8</sup> do ato administrativo por motivo de ilegalidade, efetuada pelo próprio Poder que o editou ou determinada pelo Judiciário, respeitando-se o direito adquirido; em regra, com efeitos retroativos (*ex tunc*), admitindo para os terceiros de boa-fé, o efeito *ex nunc*, com prazo decadencial de 5 anos (da data da prática do ato), ressalvando-se a hipótese de má fé.

A revogação, por sua vez, diz respeito à alteração, pela própria Administração para suprimir ato administrativo anterior, por razões de mérito, ou seja, por razões de

---

<sup>8</sup> Sobre a matéria, importa registrar a Súmula 346 do STF: “A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”; e a Súmula 473 do STF: “A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”

E ainda, o entendimento acerca do instituto a ser aplicado em caso de violação à razoabilidade/proporcionalidade: “Ignorar, no âmbito do processo administrativo, a força normativa do princípio da razoabilidade, enquanto mecanismo viabilizador do controle dos atos administrativos, significa incorrer, a rigor, em afronta ao próprio princípio da legalidade” (STJ: 2ª Turma, RMS nº 12.105/PR, Relator Ministro Franciulli Netto, DJ de 20.06.2005)

conveniência e oportunidade no atendimento ao interesse público, não gerando efeitos retroativos.

A convalidação é o ato administrativo que efetua a supressão de defeito de ato anteriormente editado, para mantê-lo no mundo jurídico, retroagindo seus efeitos a partir da edição do primeiro, gerando, portanto, efeitos retroativos.

É certo, portanto, que no âmbito do Direito Administrativo, a administração pública tem a prerrogativa de revisar os seus próprios atos, podendo *anulá-los, revogá-los ou modificá-los* por motivos de legalidade, conveniência e oportunidade, inclusive em relação aos processos administrativos.

De outro norte, tem legitimidade para invocar o vício e requerer o saneamento os titulares de direitos e interesses que forem parte no processo, aqueles cujos direitos ou interesses forem indiretamente afetados pela decisão recorrida, as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos, e os cidadãos ou associações, quanto a direitos ou interesses difusos.

Os prazos para prática dos atos processuais, segundo disciplina da lei do processo administrativo, começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento; considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal; contam-se de modo contínuo quando expresso em dias; os fixados em meses ou anos contam-se de data a data. Se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês, e salvo motivo de força maior devidamente comprovado, os prazos processuais não se suspendem.

### **1.3 Do recurso administrativo**

Das decisões emanadas no processo administrativo é cabível recurso por razões de legalidade e de mérito, que tramitará no máximo por três instâncias administrativas, salvo previsão legal diversa.

A peça recursal deverá expor os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar convenientes, e nos termos legais, será dirigido à

autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não reconsiderar no prazo de 05 dias, o encaminhará à autoridade superior; independe de caução, salvo exigência legal; o prazo para interposição é de 10 dias; o prazo para decisão é de 30 dias, podendo ser prorrogado por igual período; via de regra não tem efeito suspensivo, salvo disposição legal em contrário; não será conhecido quando interposto fora do prazo, perante órgão incompetente, por quem não seja legitimado ou após exaurida a esfera administrativa.

Impende registrar que o não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa.

Na particularidade de matéria sumulada, se o recorrente alegar que a decisão administrativa contraria enunciado da súmula vinculante, caberá à autoridade prolatora da decisão impugnada, se não a reconsiderar, explicitar, antes de encaminhar o recurso à autoridade superior, as razões da aplicabilidade ou inaplicabilidade da súmula, conforme o caso.

Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, mediante comprovação de fatos novos suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada, sendo vedado o agravamento desta (*non reformatio in pejus*).<sup>9</sup>

No que diz respeito à coisa julgada, consistente na impossibilidade de se rever, de ofício ou por provocação, o ato (ou decisão no processo administrativo) em sede administrativa após o percurso traçado no ordenamento jurídico. Segundo Hely Lopes Meirelles, a coisa julgada administrativa seria apenas uma preclusão de efeitos internos, não possuindo assim o mesmo alcance da coisa julgada judicial, uma vez que o ato jurisdicional da Administração não deixa de ser um simples ato administrativo

---

<sup>9</sup> Nesse sentido, manifesta-se a jurisprudência: ADMINISTRATIVO. COMISSÃO DE VALORES IMOBILIÁRIOS (CVM). PROCESSO ADMINISTRATIVO. *RESPEITO AO PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL*. DECISÃO DO CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. *MULTA. ART. 64, DA LEI N.º 9.784/99. REFORMATIO IN PEJUS. POSSIBILIDADE. NULIDADE NÃO CARACTERIZADA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ART. 20, § 3º DO CPC. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.*

(...)

5. *Quanto à possibilidade ou não da reformatio in pejus, dispõe o art. 64, da Lei n.º 9.784/99, que o órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência, permitindo expressamente a aplicação da reformatio in pejus no âmbito administrativo, não havendo que se falar em violação das garantias previstas em nossa Carta Magna.*

(...)

decisório, sem a força conclusiva do ato jurisdicional do Poder Judiciário. (MEIRELLES, 2014)

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, a chamada coisa julgada administrativa implica em efeitos definitivos somente para a própria Administração, a qual fica impedida de retratar-se administrativamente ou questionar seus próprios atos administrativos em via judicial. (MELLO, 2019)

Em que pese a divergência doutrinária acerca do tema, é certo que a coisa julgada no âmbito da administração pública, é passível de revisão pelo Poder Judiciário, quando eivados de vícios, conforme a Súmula 473 do STF.

Após a explanação dos principais aspectos do processo administrativo, passa-se ao estudo da aplicabilidade supletiva ou subsidiária do CPC.

## **2. APLICAÇÃO DO CPC AO PROCESSO ADMINISTRATIVO**

O advento da Lei n. 13.105/2015, trouxe com o novel código processual civil, novas perspectivas de sua aplicação no âmbito do processo administrativo, conforme é expresso em seu artigo 15, com a previsão nas formas supletiva e subsidiária, o que conduz à possibilidade de aproveitamento de regras processuais não apenas na ausência de norma do processo administrativo, mas igualmente na complementação de matérias já regulamentada, estabelecendo um diálogo entre as fontes processuais.

O dispositivo em comento, juntamente com outros 11 comandos normativos, foi objeto de questionamentos acerca de sua constitucionalidade pelo então governador do Estado do Rio de Janeiro<sup>10</sup>, por meio da ADI 5492/DF, com o escopo de que a aplicação apenas caberia se o próprio ente federativo fizesse a opção voluntária de integração do seu ordenamento por normas federais, sob os seguintes fundamentos:

1) processo administrativo é o meio democrático de produção da atividade administrativa. Logo, legislar sobre processo administrativo é legislar sobre a própria forma de administrar; 2) a organização federativa brasileira impõe que cada ente político tenha a autonomia legislativa e administrativa (art.18 e 25, caput e §1º CRFB/88) para disciplinar seu respectivo processo administrativo, de acordo com suas peculiaridades; 3) a competência privativa da União para legislar sobre “direito processual” (art.22, I CRFB/88) somente abarca o

---

<sup>10</sup> A ação foi objeto de pedido de intervenção por meio do instituto do *amicus curiae*, para participação no processo: Associação Norte e Nordeste de Professores de Processo (petição 17812/2016), Conselho Federal da OAB (petição 21821/2016), Instituto Brasileiro de Direito Processual (petição 24319/2016), Banco do Brasil (petição 27910/2016), Associação Brasileira de Direito Processual (petição 41849/2016) e o Colégio Nacional dos Procuradores Gerais dos Estados e DF (petição 43397/2016).

processo jurisdicional, não sendo aplicável ao processo administrativo; 4) diante das lacunas normativas, já são aplicadas as normas da Lei n. 9.784/99 e 5) o processo administrativo já preserva, por imposição constitucional, as garantias do contraditório e ampla defesa (art.5º, LV, CRFB/88), não sendo imprescindível a aplicação do CPC/2015 para tanto.

O processo foi distribuído para o relator, Ministro Dias Toffoli, que diante da relevância da matéria aplicou o procedimento abreviado insculpido no artigo 12 da Lei n. 9.868/1999.<sup>11</sup> Com o deferimento da participação de diversos entes, o processo ainda não foi objeto de julgamento.

Sobre as possibilidades de aplicação, explica GAJARDONI, 2015:

Na aplicação supletiva/subsidiária não se pode transpor do Código, para os demais sistemas processuais específicos, regras que não se coadunem com o espírito de regulamentação processual em particular (trabalhista, eleitoral ou administrativo), naquelas hipóteses em que o silêncio é proposital, fruto de deliberada escolha de corte processual, e não ocasional. Deve existir compatibilidade do dispositivo transplantado com o ordenamento em que é recebido, sob pena de ocorrer rejeição a aquele.

Em que pesem as controvérsias doutrinárias acerca da aplicabilidade, e a tramitação de ação direta de inconstitucionalidade, enquanto não houver julgamento da ação ou construção jurisprudencial diversa, as normas do CPC permanecem válidas e aplicáveis, importando ao presente estudo a admissão do *amicus curiae* nos processos administrativos.

## 2.1. Do *amicus curiae*

*Amicus Curiae* é uma forma de intervenção de terceiros que existe desde as antigas civilizações, entretanto a discussão envolvendo sua origem transformou-se em uma incógnita entre os doutrinadores do direito e os historiadores.

Na obra de BUENO, 2018, o autor menciona, no direito romano, a existência da figura de um auxiliar do juízo, cujas funções principais eram a de auxiliar o julgador

---

<sup>11</sup> LADIN - Lei nº 9.868 de 10 de Novembro de 1999 - Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

**Art. 12.** Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

nas questões que tratavam de assuntos não jurídicos e, também, intercedia para que os juízes não cometessem erros no momento do julgamento.

Ainda nessa esteira, explica o autor que o julgador romano poderia acrescentar o seu entendimento jurídico com a opinião de um técnico ou com a opinião do *consilium* romano, na qual a finalidade da consulta abrangia temas políticos, financeiros, religiosos, administrativos, militares, legislativos e judiciários. Por este ângulo, importante lembrar que a atuação do *consillarius*, poderia se dar de forma individual ou como participante do *consilium*, no qual deveriam obedecer necessariamente duas regras: A primeira no sentido de que o *consillarius* só poderia atuar por meio de provocação do julgador e; a segunda, observando os princípios do direito e a lealdade ao juiz conforme suas próprias convicções.

Distingue-se, portanto, *consillarius* de *amicus curiae*, tendo em vista que a distinção parte da natureza da intervenção e da liberdade na forma de atuar. Ainda conforme o autor, no ordenamento jurídico inglês, o *amicus curiae* poderia comparecer em juízo sem ser provocado, portanto, ao contrário do *consillarius*, na qual sua participação era sempre requerida; por conseguinte, o *amicus curiae* inglês, não possuía a obrigação de ser neutro na demanda, como a figura romana, porém, poderia manifestar-se privilegiando uma das partes, de acordo com o seu convencimento.

Assim, com a missão de assessorar a corte na elucidação de demandas com a finalidade de caracterizar as decisões, pode-se atribuir aos conselheiros romanos a nomenclatura de *amicus curiae*, haja vista que, ao final das contas, não atuava como advogado e nem como parte no processo, sendo assim, a atuação imparcial e a intervenção por convocação não retiram a particularidade do instituto que é a de viabilizar subsídios ao julgador para assegurar uma decisão mais justa.

No direito inglês antigo, o *amicus curiae* atuava nos casos em que não decorriam demandas de cunho governamental, contribuindo com os julgadores na apresentação de jurisprudências e esclarecimentos sobre leis que, por algum motivo, eram desconhecidos pelos juízes. (BUENO, 2018)

De toda sorte, pode-se concluir que, embora o fato de o *amicus curiae* possuir suas origens mais remotas decorrentes do direito romano, é no direito inglês, que o mencionado instituto nasce de forma mais sistemática.

Já no ordenamento jurídico brasileiro, o instituto *amicus curiae* foi incluído no Novo Código de Processo Civil (NCPC) como uma das modalidades de intervenção de terceiros e se encontra disciplinado no art. 138 e seus três parágrafos<sup>12</sup>. Entretanto, antes mesmo da edição do NCPC já existia a hipótese dessa espécie de intervenção processual no ordenamento jurídico brasileiro.

Nos moldes estabelecidos pelos comandos normativos vigentes, trata-se de uma das formas de intervenção de terceiros nos casos em que, a especificidade do tema objeto da demanda, a relevância da matéria ou a repercussão social da controvérsia legitima a sua participação, conforme delinea ZAGAGLIA, 2019:

A figura do *amicus curiae*: visa melhor instruir o processo com relação a temas sociais relevantes. Visa também fazer com que a sociedade civil legitimamente representada possa intervir em processos cuja matéria seja de grande repercussão social.

À vista disso, definir o instituto *amicus curiae* como uma das formas de intervenção de terceiros se ajusta com a orientação do NCPC de oferecer maior sistematização ao fenômeno de coletivização dos conflitos, uma vez que os litígios tendem a repercutir para além das partes, com a participação de entidades ou órgãos especializados nos pleitos judiciais.

Saliente-se que “*a intervenção poderá se dar em qualquer processo e em qualquer fase procedimental, desde que o juízo competente entenda útil a participação do amicus curiae naquela demanda*”. (WAMBIER, 2016)

A intervenção à demanda se dá quando admitida em virtude de solicitação por uma das partes, quando determinada de ofício pelo juiz, ou quando acolhido pedido feito por quem pretende intervir no processo, desempenhando o papel de “*um terceiro que ingressa no processo para fornecer subsídios ao órgão jurisdicional para o julgamento da causa*”. (CÂMARA, 2016)

---

<sup>12</sup> Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecurável, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.

§ 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*.

§ 3º O *amicus curiae* pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.

Portanto, o amigo da corte age como alguém que vem de fora do processo para oferecer informações, dados e opiniões para amparar as decisões judiciais. Esse mecanismo é de grande relevância, tendo em vista a garantia de maior participação da população em julgamentos, coletivizando as decisões.

No caso do processo administrativo, com base na aplicação supletiva e subsidiária do CPC e ainda, fundamentada no princípio do diálogo entre as fontes (segundo o qual deve ser sempre possível a adoção de uma regra oriunda de outra disciplina jurídica, desde que compatível com as regras próprias de outro sistema) e na analogia; e por fim, considerando a relevância da matéria, a especificidade do objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, é possível a intervenção processual do amigo da corte.

Evidencia-se nesse cenário, a presença do *amicus curiae* como um reforço do contraditório e ao princípio participativo, o que é plenamente aplicável ao processo administrativo, como explica GRINOVER, 2019:

Milita a favor da transposição do artigo do Código não só a regra expressa de sua aplicação subsidiária, mas também o princípio do diálogo das fontes, segundo o qual deve ser sempre possível a adoção de uma regra oriunda de outra disciplina jurídica, desde que compatível com as regras próprias de outro sistema. Também a analogia pode ser aplicada no caso da intervenção do *amicus* no processo administrativo, que apresenta frequentemente os requisitos indicados pelo CPC para sua aplicação: "A relevância da matéria, a especificidade do objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia".

Nesse contexto, exemplifica a autora:

O processo administrativo pode perfeitamente preencher esses requisitos. Basta pensar, por exemplo, nas súmulas administrativas do Conselho Nacional de Incentivo à Cultura, nas súmulas da Advocacia Geral da União, no efeito vinculante previsto pela Lei nº 13.457/09-SP em relação às súmulas do TIT, na jurisprudência do Senacon - Sistema Nacional de Defesa do Consumidor em relação a empresas fabricantes nos atos anticoncorrenciais julgados pelo CADE. Isso tudo engloba matérias extremamente relevantes, de objeto específico e nas quais fica clara a repercussão social da controvérsia.

Oportuno lembrar que a lei do processo administrativo admite situações de intervenções de terceiros em audiências e consultas públicas, conforme estabelecem os artigos 31 e 32 do referido diploma legislativo, o que coaduna e é análogo com a intervenção processual estabelecida para o instituto do *amicus curiae*:

No campo da intervenção do *amicus* em processos administrativos, prevista de forma genérica pela Lei 9.784/99, o art.31 afirma que será cabível a manifestação quando a matéria debatida no processo "envolver assunto de interesse geral". Abre-se oportunidade para o órgão administrativo realizar consultas e até audiências públicas, além de admitir a manifestação escrita de terceiros que não se confundem com os interessados diretamente no resultado do processo. O próprio § 2º do art.31 é peremptório em afirmar que a manifestação do amigo da corte na consulta pública não enquadra este terceiro *sui generis* no conceito de "interessado" previsto nos arts. 9º e 58 da Lei 9.784/99, que se aproxima da idéia de interesse jurídico, já que está intimamente ligado à existência de relação jurídica do interessado que poderá ser afetada pelo processo administrativo. O *amicus curiae* não possui este interesse e sua intervenção não o torna interessado. (CABRAL, 2003)

Nessa perspectiva, pondera-se a questão da proximidade pessoal do amigo da corte nas questões inerentes ao processo administrativo:

Note-se que não se exige do *amicus* a mais absoluta imparcialidade — mas a função de auxiliar que lhe é imputada pelo art. 138 do CPC/2015, c/c arts. 9º, 31 e 35 da Lei no 9.784/1995, estabelece típica relação fiduciária, cujo valor depende da confiança que nele é depositada pelo órgão julgador (e demais participantes do processo). Logo, não devem ser admitidos nessa condição processual aqueles que tenham qualquer relação jurídica imediata ou interesse jurídico qualificado com a decisão a ser futuramente proferida (ou, se o forem, suas argumentações devem ser interpretadas *cum granum salis*). Quanto mais se aproximar da noção de parte, menos *amicus* será o terceiro, (MOREIRA, 2019)

A matéria já objeto de enfretamento jurisprudencial, a exemplo dos pleitos de habilitação junto ao Tribunal de Contas da União nos casos de registros de concursos públicos:

AGRAVO. INDEFERIMENTO DE PEDIDO DE HABILITAÇÃO NOS AUTOS. AUSÊNCIA DE RAZÃO LEGÍTIMA PARA INTERVIR NO PROCESSO. NÃO PROVIMENTO. ADMISSÃO DA ASSOCIAÇÃO DE TERMINAIS PORTUÁRIOS PRIVADOS COMO AMICUS CURIAE. CIÊNCIA. [...] 9.2. indeferir o pedido da Associação de Terminais Portuários Privados de admissão nos autos como interessada, com o conseqüente indeferimento de seu pleito de exercício de outras prerrogativas processuais, **admiti-la como amicus curiae, fixar prazo de 15 (quinze) dias para que apresente sua contribuição técnica para deslinde da questão tratada nestes autos e encaminhar-lhe cópia deste processo** (AC-1659-25/16-P; Acórdão: 1659/2016; Plenário; Processo:014.624/2014-1)

Conforme tem afirmado a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a participação de terceiros é, não raras vezes, fundamental para garantir legitimidade às

decisões, conferir pluralidade e assim, assegurar o caráter democrático dos processos, cujos reflexos para a sociedade “*são de irrecusável importância, de indiscutível magnitude e de inquestionável significação para a vida do País e a de seus cidadãos*”<sup>13</sup>. Devem, portanto, se pautar por um juízo de utilidade e de legitimidade<sup>14</sup>.

Evidente que a transposição de tais concepções aplica-se de forma apurada aos processos administrativos. Destarte, em casos de interesse público, é possível a participação do amigo da corte representativo e/ou técnico, com aplicação subsidiária do artigo 138 do CPC, cujo expediente será de especial importância no processo administrativo, sendo capaz de promover maior especialização das partes envolvidas no conflito, propiciando a efetiva construção do devido processo legal.

## CONCLUSÃO

O desenvolvimento da presente pesquisa possibilitou uma análise acerca da aplicação subsidiária e supletiva do Código de Processo Civil no âmbito do processo administrativo, especificamente no que diz respeito ao instituto do *amicus curiae*.

Em vista dos argumentos apresentados, temos que o novo código processual civil trouxe novas perspectivas acerca de sua aplicação ao processo administrativo, com a previsão das formas supletiva e subsidiária, o que conduz à possibilidade de aproveitamento de regras processuais, não apenas na ausência de norma do processo administrativo, mas igualmente na complementação de matérias já regulamentada, estabelecendo um diálogo entre as fontes processuais.

Entendeu-se que a figura do *amicus curiae*, trazida do direito internacional ao ordenamento jurídico brasileiro, ganhou tamanho destaque que, nos últimos anos o legislador tratou de inseri-lo expressamente no NCPC, disciplinado em seu artigo 138 e parágrafos, a fim de balizar sua atuação, na qual proporciona a cooperação com os julgadores, buscando uma decisão mais justa, levando em consideração a realidade e necessidade da legitimação social dos julgamentos.

Em virtude do que foi mencionado no estudo em questão, pôde-se concluir que o Processo Administrativo pátrio é permeado por uma relevante processualidade, portanto, a intervenção do *amicus curiae* neste processo representa a maior participação

---

<sup>13</sup> ADPF 187-DF, Min. Celso de Mello, j. 15.6.2011.

<sup>14</sup> ADI 2130 MC-SC, Min. Celso de Mello, DJ 2.2.2001.

democrática dos cidadãos na construção das decisões estatais e, por conseguinte, pode ser utilizado como meio de apoio técnico ao gestor, que enfrenta a complexidade do direito material na área publicista, uma vez que se encontra frequentemente os requisitos indicados pelo CPC - a relevância da matéria, a especificidade do objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia.

Desse modo, seguindo a análise da evolução do instituto, nota-se que a figura do *amicus curiae* pode ser cabível nas demandas judiciais e, devido sua relevância, cabe, também nos processos administrativos, aprimorando a dialética processual e apresentando elementos que contribuem para decisões administrativas, para que alcancem maior legitimidade, tornando-se de suma importância para a sociedade na formulação da vontade administrativa.

## REFERÊNCIAS

BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. **O princípio da verdade material no processo administrativo.** Disponível em: [https://www.academia.edu/4663741/O\\_PRINC%C3%8DPIO\\_DA\\_VERDADE\\_MATERIAAL\\_NO\\_PROCESSO\\_ADMINISTRATIVO](https://www.academia.edu/4663741/O_PRINC%C3%8DPIO_DA_VERDADE_MATERIAAL_NO_PROCESSO_ADMINISTRATIVO). Acesso em 05/09/2019.

BUENO, Cássio Scarpinella. **Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008

CABRAL, Antônio dos Passos. **Pelas asas de Hermes: a intervenção do *amicus curiae*, um terceiro especial.** Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45149/44793>. Acesso em 26/10/2019.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Estado de direito.** Cadernos Democráticos da Fundação Mário Soares, Lisboa: Gravina, 1999.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O Novo Processo Civil Brasileiro.** Atlas, 2016.

CHADID, Ronaldo. **A função social do Tribunal de Contas no Brasil.** Belo Horizonte: Forum, 2019.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Para um conceito de interesse público no Estado Constitucional de Direito.** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/42480/para-um-conceito-de-interesse-publico-no-estado-constitucional-de-direito/2>. Acesso em 20/09/2019.

FERRAZ, Sergio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo.** 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Teoria Geral do Processo: comentários ao CPC de 2015,** São Paulo: Forense, 2016.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O amicus curiae no processo administrativo.** Disponível em: [https://www.lex.com.br/doutrina\\_27470852\\_O\\_AMICUS\\_CURIAE\\_NO\\_PROCESSO\\_ADMINISTRATIVO.aspx](https://www.lex.com.br/doutrina_27470852_O_AMICUS_CURIAE_NO_PROCESSO_ADMINISTRATIVO.aspx). Acesso em: 28/10/2019.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **O conceito científico de processo administrativo.** R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 235: 321-381, Jan./Mar. 2004, p.352.363. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45140/45091>. Acesso em 20/10/2019.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo.** 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Editora Malheiros, 34ª edição, 2019.

MUÑOZ, Guillermo Andrés. El interés público es como el amor. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Direito Administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo. Princípios constitucionais, a Lei 9.784/99 e o Código de Processo Civil/2015.** 5ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

ZAGAGLIA, Waldir. **Curso de Processo Civil.** Belo Horizonte: Fórum, 2019.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Tereza Arruda Alvim. **Temas Essenciais do Novo CPC.** Revista dos Tribunais. 2016.