

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI FORTALEZA - CE**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

IRINEU FRANCISCO BARRETO JUNIOR

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito Administrativo e Gestão Pública II [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Irineu Francisco Barreto Junior; Raymundo Juliano Feitosa. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-846-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O XXX Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI foi realizado no Centro Universitário Unichristus, na cidade de Fortaleza – Pará, entre os dias 15 e 17 de novembro de 2023 e elegeu o tema "Acesso à Justiça, solução de litígios e desenvolvimento" como eixo norteador dos seus trabalhos. Como de costume o evento propiciou a aproximação entre dirigentes de PPGDs, professores e pesquisadores de diversos Programas de Pós-Graduação em Direito de todo o Brasil.

Com foco no aperfeiçoamento da gestão pública, o presente grupo de trabalho foi realizado sob a coordenação do Prof. Dr Raymundo Juliano Feitosa, da Universidade Católica de Pernambuco e Prof. Dr. Irineu Francisco Barreto Junior, do Mestrado em Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU-SP.

Os estudos apresentados no GT reiteram a centralidade da governança pública na agenda jurídica contemporânea e como objeto de pesquisas conduzidas em todo o país.

Temas clássicos pautados no controle da administração pública permearam o grupo de trabalho, como a responsabilização dos agentes governamentais, assim como relacionados ao aperfeiçoamento da governança, implementação da participação social e implementação de inovações jurídicas que assegurem sua efetividade, juntamente com artigos voltados à adoção de novas tecnologias na administração pública, especialmente Blockchain e Inteligência Artificial.

Cabe salientar que o GT se insere, dessa forma, na agenda contemporânea de discussões que envolvem a modernização do Estado brasileiro com vistas ao avanço da racionalidade e economicidade governamentais. Essas abordagens, simultaneamente, expandem o escopo do direito administrativo e admitem a presença de desafios impostos à sociedade brasileira, especialmente voltados a materializar as promessas constitucionais que determinam a oferta de políticas públicas imprescindíveis para o exercício da cidadania.

Os coordenadores do GT convidam os leitores a conhecer o teor integral dos artigos, com a certeza de profícua leitura, e encerram essa apresentação agradecendo a possibilidade de dirigir os debates entre pesquisadores altamente qualificados.

Prof. Dr Raymundo Juliano Feitosa. Universidade Católica de Pernambuco.

Prof. Dr. Irineu Francisco Barreto Junior. Mestrado em Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU-SP.

AMICUS CURIAE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL: LIMITES E POSSIBILIDADES

AMICUS CURIAE IN THE MUNICIPAL ADMINISTRATIVE PROCESS: LIMITS AND POSSIBILITIES

Giovani da Silva Corralo ¹
Pedro Henrique Martins Ferreira

Resumo

O presente artigo científico perscruta a viabilidade jurídica do amicus curiae nos processos administrativos municipais. Utiliza o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica e documental. Trata-se de matéria pouco estudada nos processos administrativos, porém, com elevada importância teórica e prática, especialmente diante dos 5.568 municípios brasileiros. Para a resolução do problema posto analisa-se o instituto do amicus curiae, do seu surgimento até a sua existência normativa na legislação brasileira. Na sequência, estuda-se o processo administrativo, a partir da Lei 9.784/99, especialmente a diferenciação com o instituto do interessado. Em suma, diante de decisões administrativas com considerável repercussão na sociedade e que possuam considerável complexidade para a sua resolução, o amicus curiae, de ofício – definido pela própria autoridade administrativa –, a pedido da parte /interessado, ou a pedido de quem tenha a intenção de colaborar, pode se constituir num importante meio para a concretização do direito fundamental à boa administração pública, instrumentalizando a administração pública para a melhor resolução dos seus litígios.

Palavras-chave: Amicus curiae, Interessado, Participação social, Poder municipal, Processo administrativo municipal

Abstract/Resumen/Résumé

This scientific article examines the legal viability of the amicus curiae in municipal administrative processes. It uses the deductive method and bibliographical and documentary research. This is a subject that is little studied in administrative processes, however, with high theoretical and practical importance, especially in view of the 5,568 Brazilian municipalities. In order to solve the posed problem, the amicus curiae institute is analyzed, from its emergence to its normative existence in Brazilian legislation. Next, the administrative process is studied, from Law 9.784/99, especially the differentiation with the institute of the interested party. In short, in the face of administrative decisions with considerable repercussions in society and which have considerable complexity for their resolution, the amicus curiae, ex officio - defined by the administrative authority itself -, at the request of the party/interested person, or at the request of whoever has the intention to collaborate, can constitute an important means for the realization of the fundamental right to good public

¹ Mestre e Doutor em Direito pela UFPR. Especialista em Advocacia Municipal pela UFRGS. Professor da graduação e do Mestrado em Direito da UPF.

administration, instrumentalizing the public administration for the best resolution of its disputes.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Amicus curiae, Interested party, Municipal administrative processes, Municipal power, Social participation

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho científico analisa as possibilidades do *amicus curiae* nos processos administrativos municipais, temática que não tem obtido a atenção devida no direito administrativo pátrio. Talvez a inexistência de uma normatização específica para o figura do *amicus curiae* nos processos administrativos tenha conduzido a uma limitada produção acadêmica sobre o assunto. Afim de nortear esta pesquisa, questiona-se: o *amicus curiae* se aplica nos processos administrativos locais?

As fortes transformações na sociedade contemporânea, a remeter a um processo de complexização cada vez mais intensa das relações sociais e a uma fragmentação resultante das heterogeneidades existentes, requer o estudo de instrumentos que fortaleçam o processo decisório na administração pública, especialmente mediante a participação de pessoas e organizações da sociedade civil.

É nesse contexto que se apresenta o *amicus curiae*, instituto que ganha corpo na atualidade, também reflexo desses nossos tempos, talvez pós-modernos. Nesse diapasão se perscruta, no primeiro capítulo, o *amicus curiae* enquanto possibilidade de concretização de direitos, para o qual se requer a sua compreensão também cronologicamente. A diferenciação com o interessado, expressamente previsto na legislação brasileira, é fundamental. A pós-modernidade, secundariamente, também é alvo de reflexões. Na sequência é abordada a utilização do *amicus curiae* nos processos administrativos locais, para o qual se requer a análise das Lei 9.784/99 – Lei do Processo Administrativo Federal – e, também, de dispositivos do novo Código de Processo Civil. É preciso abarcar as situações em que exista disciplina normativa local e aquelas em que resta o silêncio do legislador municipal.

Para se alcançar os objetivos deste trabalho se utiliza o método hipotético e a pesquisa bibliográfica e documental, a analisar o instituto do *amicus curiae* no processo administrativo municipal. Com 5.568 municípios em território nacional, a retratar díspares realidades, importa que o mundo científico do Direito também volte a sua atenção para os problemas que assolam essas importantes parcelas do poder estatal, imprescindíveis para a concretização do Estado Democrático de Direito consignado na trintenária Constituição de 1988.

2. O AMICUS CURIAE PARA A CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS EM TEMPOS PÓS-MODERNOS

O instituto do *amicus curiae* possui notório campo de atuação ao redor do mundo, pois se trata de terceiro interessado capaz de auxiliar qualitativamente nas decisões judiciais e de enriquecer o debate jurídico, juntamente com a função social de controle dos processos nos quais participa (SOARES, 2000, p.2).

Esse terceiro interessado muitas vezes atua como uma espécie de parecerista ou representante dos interesses de uma realidade ao qual conhece e possui autoridade ao representar, visto que os interesses processuais podem ser afetados através de um acórdão ou sentença. Embora tenha vínculo processual, não se configura como parte pertencente ao processo.

Nos dizeres de Teresa Arruda Alvim Wambier (2007, p. 187): “Trata-se, como a própria expressão sugere, de um amigo do juiz, de um colaborador do juiz, que deve agir no sentido de que o Poder Judiciário, ao decidir, leve em conta, de algum modo, por exemplo, como vetor interpretativo, os valores adotados pela sociedade, representada pelas suas instituições.”

Usualmente o *amicus curiae* ingressa por vontade própria ou pelo chamamento dos magistrados para participar através do seu conhecimento técnico, também a representar os interesses da sociedade civil. Potencializa, assim, uma decisão responsiva ao clamor social e às melhores orientações técnicas e científicas, que produzirá reflexos e consequências mais rentes à vontade política da sociedade e com mais *expertise*.

Quanto à gênese, há uma certa imprecisão ao tratar do seu surgimento no mundo processual e constitucional. Há aqueles que defendem o seu surgimento através do Direito Romano nos tempos datados do período do Império. Também há os que atestam o seu aparecimento no período medieval inglês, manjedoura do sistema *common law*.

No Direito Romano a qualidade de amigo da corte era designada pelos magistrados judiciais e juizes membros integrantes do *colisium*, para que terceiro emitisse opinião ao caso concreto a fim de incrementar os fundamentos de uma decisão. Era uma espécie de parecerista designado ao processo, não configurando parte processual ou terceiro interessado ao processo. Sua intervenção estava restrita ao chamamento pelos magistrados e nunca por espontânea vontade de ingressar à lide (BISCH, 2010, p. 18-19).

Nesse contexto histórico, observa-se que a qualidade estava restrita ao chamamento do processo, com mero caráter informativo aos magistrados romanos, sem que esse terceiro tivesse qualquer vínculo ou interesse no julgamento.

Já a vertente anglo-saxônica, meante a era medieval inglesa, adota a figura de *amicus curiae* como um terceiro auxiliar aos juízes a fim de reduzir a sua dependência em relação às provas produzidas pelas partes, fazendo com que sua participação corroborasse com o repertório probatório postulado entre os litigantes, a garantir de forma eficiente o andamento processual. Era um elo relevante e fundamental ao processo (SILVESTRI, 1997, p. 679-680).

Dentro da teoria inglesa, esse terceiro poderia ser convidado ao processo pelos magistrados ou por vontade própria. Neste último caso, seria viável se demonstrasse interesse na lide e a sua participação acontecia através do pedido endereçado de *amicus curiae brief*, uma espécie de carta destinada ao magistrado responsável pelo julgamento na qual era avaliada sua relevância ao processo almejado.

Nesse momento histórico, a qualidade de *amicus curiae* deixou de ser concedida apenas para terceiros desinteressados imbuídos de prestar informações à corte, tornando-se terceiro que, apesar de não ser configurado como parte processual, estava devidamente interessado em uma decisão favorável para a parte que corrobora (ABRAHAM, 1975, p. 234).

Consoante ao sucesso desta figura emblemática, a qualificação de *amicus curiae* passou a ser disseminada e construída em outros ordenamentos jurídicos, sobretudo no sistema *common law*. Pode se afirmar que, segundo Rodrigo Frantz Becker (2015, p. 1): “o direito norte-americano importou do direito inglês essa figura processual, e implantou-a no ambiente do *common law*, onde o instituto virou símbolo de referência”.

Sobrevindo da corrente anglo-saxônica, o interesse processual passou a ser caráter objetivo para admissão de amigo da corte ao processo em que deseje ingressar, sendo negada a participação caso não possua interesse à lide ou objetive suprir eventual deficiência de representação da parte que visa colaborar (TAYLOR, 2004, p. 645).

É possível afirmar que esse terceiro interessado superou as barreiras constitutivas de sistema *civil law* adotado no Brasil, reajustando-se à realidade brasileira, fruto da influência das instituições norte-americanas a partir do final do séc. XIX.

No Brasil, sob a égide dessas teorias, a qualidade de *amicus curiae* obteve considerável êxito, principalmente no desenvolvimento do controle de constitucionalidade. A sua atuação possui notado destaque, em especial ao processo

constitutivo, que discute no seu teor normativas de interesses coletivos e supraindividuais, quer seja como mero terceiro responsável por embasar quesitos técnicos, quer enquanto interesse de representação de direitos supraindividuais e difusos. O campo mais fértil de atuação são as demandas sobre garantia e efetivação de direitos fundamentais.

Ademais, salienta-se que essa figura não atua em prol de parte processual, na qualidade de assistente ou defensor do direito de outrem, mas fundamenta-se unicamente no interesse, por mais que esse não seja pleiteado por ninguém, mas que possa ser partilhado de maneira coletiva e difusa por um grupo de pessoas que possa ser afetado com eventual decisão processual (BUENO, 2005, p. 2). Assim como o Ministério Público, a qualidade de *amicus curiae* possui um caráter intrínseco de fiscal da lei.

Tal instituto passou a integrar o ordenamento jurídico brasileiro como parte do controle abstrato de constitucionalidade, a evidenciar o seu caráter aberto de admissão e a sua importância integradora ao Estado Democrático de Direito, essencial ao reconhecimento de direitos e na realização de garantias constitucionais advindas da sua participação (MORAES, 2020, p. 1412).

Ademais, a qualidade de amigo da corte se consolidou na prática jurídica brasileira como uma importante ferramenta na participação democrática em âmbito jurisdicional, ampliando o debate público em torno de questões jurídicas de certa repercussão social que envolvam interesses difusos, muitas vezes conflitantes.

Nas palavras da Ministra Rosa Weber (2013, p.): “No Brasil, a intervenção na qualidade de *amicus curiae* foi autorizada originalmente para certas entidades reguladoras e fiscalizadoras, que deveriam ser intimadas para, querendo, se manifestar nos processos judiciais relativos a matéria de sua competência”.

Em solo brasileiro, seu início remonta à Comissão de Valores Imobiliários (CMV), através da Lei 6.616/1978, que legitimou a autarquia para oferecer pareceres ou prestar esclarecimentos em matérias de sua competência aos processos judiciais. De primeiro modo, a qualidade fora conferida às entidades fiscalizadoras, reguladoras e autárquicas da União, como é o caso, também, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), do Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM), dentre outros, para que atuem como uma espécie de pareceristas.

Neste sentido, o *amicus curiae* ingressou em solo nacional para aumentar qualitativamente as decisões judiciais em temas de sua pertinente atuação ao caso concreto, desempenhando um papel fundamental ao ser elo entre os interesses da

sociedade civil e os julgadores, tendo-se em vista, sempre, as possíveis consequências de uma decisão judicial de ampla repercussão.

Isso porque os magistrados devem decidir com o conhecimento dos diversos aspectos envolvidos no litígio, e, diante de matérias que versem sobre os interesses plurais e muitas vezes divergentes da sociedade, para que se atinja o ideal de justiça esse terceiro interessado exerce um importante papel, pois atua como um fiscal da lei, representando a realidade que conhece (MENDES, 2014, p. 218).

Nos ditames do Ministro Celso de Mello (STF, 2000): "a intervenção do *amicus curiae*, para legitimar-se, deve apoiar-se em razões que tornem desejável e útil a sua atuação processual na causa, em ordem a proporcionar meios que viabilizem uma adequada resolução do litígio constitucional".

Em sua história, a qualidade de *amicus curiae* foi fundamental para grandes evoluções jurídicas em âmbito constitucional. Em especial, cabe salutar a atuação do IBDFAM na qualidade de *amicus curiae* no julgamento da ADI 4.277, que teve como objeto de decisão o reconhecimento da união de casais homoafetivos como unidade familiar, visando equiparar sua igualdade e legitimidade às demais formas familiares. Nesta lide o representante iniciou o seu discurso com a seguinte frase: "um casal homossexual tem hoje 112 direitos a menos que um casal heterossexual" (SOARES, 2000, p. 3), a demonstrar claramente a desigualdade aos pares de mesmo sexo, o que possibilitou a equiparação jurídica como unidade familiar.

A abertura a esse terceiro no âmbito do controle de constitucionalidade pluraliza os debates de grande relevância e corrobora ao progresso da decisão jurisdicional, também a dialogar com o princípio da segurança jurídica (SILVA, 2006, p. 133).

Em tempos de grande complexidade, que muitos consideram tempos pós-modernos – radicais e estratégicos (BITTAR, 2009, p. 132), é inequívoca a dificuldade para a solução de diversos litígios, seja na esfera judicial, seja na esfera administrativa. A superação dos metarrelatos e a primazia dos fragmentos discursivos (LYOTARD, 2009, p. 27-43), o retorno à fenômenos arcaicos, como a tribalização, num mundo dominado pela tecnologia (MAFFESSOLI, 2004, p. 21-24), a busca de mais liberdade após o predomínio do império da segurança (BAUMANN, 1998, p. 8-10), são fatores exemplificativos que atestam estes novos tempos de incertezas.

É a complexidade exponencial das relações sociais, a tecer correlações e conexões de campos cada vez mais distantes do saber, que potencializa o *amicus curiae* enquanto instrumento capaz de auxiliar na compreensão, entendimento e resolução de

litígios de elevada repercussão, a requerer o máximo de informações a serem sopesadas para a melhor solução possível. Problemas complexos usualmente não são resolvidos com soluções simples.

3. O AMICUS CURIAE NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPAIS

O processo administrativo, numa perspectiva ampla, pode ser compreendido como um conjunto ordenado de atos que visam a resolução de litígios ou a tomada de alguma decisão pela administração pública (FERRAZ; DALLARI, 2007, p. 25). Assim, a processualidade no direito administrativo encrusta-se com a concretização do Estado Democrático de Direito, a reafirmar a democracia, a soberania popular no exercício do poder do Estado e a efetividade dos princípios constitucionais que informam a Administração Pública (MEDAUAR, 2008, p. 75-100).

A litigiosidade, a abranger qualquer conflito que tenha a Administração Pública num dos polos, requer não somente a observância do contraditório e da ampla defesa,¹ mas de todos os princípios informadores do regime jurídico de direito administrativo. É um imperativo que se impõe quando se persegue a boa administração, que pode ser erigida enquanto direito fundamental (FREITAS, 2008, p. 22-29).

Não há muitas reflexões sobre o *amicus curiae* no direito administrativo brasileiro, não obstante a sua presença devidamente positivada na legislação pátria. Os livros de direito administrativo praticamente silenciam a respeito do assunto, o que se pode observar, exemplificativamente, nas obras de José dos Santos Carvalho Filho (2016), Celso Antônio Bandeira de Mello (2006), Irene Patrícia Nohara (2017), Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017), Marçal Justen Filho (2015) e Edmir Netto de Araújo (2014).

A Constituição Federal não faz referência expressa ao *amicus curiae*, mas permite decantar o princípio da participação social decorrente do Estado Democrático de Direito, um princípio de organização, o que se alinha com o referido instituto (PEREZ, 1999, p. 64-66), pois o *amicus curiae* conduz a uma maior participação e controle da cidadania e da sociedade civil organizada nas matérias de relevo ou repercussão pública, usualmente na instância judicial.

De toda a sorte, em nível infraconstitucional é preciso partir da análise da lei que disciplina o processo administrativo na administração federal – Lei 9.784/99 –, que no

¹ Constituição Federal, Art. 5º: (...), “LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”

art. 9º, acerca dos interessados, legitima a participar do processo administrativo, além daqueles – pessoas físicas ou jurídicas – que o tiverem iniciado, aqueles que possuam direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser tomada; as entidades representativas de direitos e interesses coletivos; e as pessoas físicas ou entidades quanto a direitos e interesses difusos.² Trata-se de um importante instrumento possibilitador da defesa de direitos e interesses por pessoas físicas e jurídicas, com o seu empoderamento para integrar um determinado processo administrativo.

No caso, os interessados são partes do litígio ou possuem interesses específicos com a demanda, com todos os poderes e direitos inerentes a essa condição, como a interposição de recursos. Contudo, registra-se a textura normativa aberta que possibilita a condição de interessados a uma pluralidade considerável de pessoas.

No mesmo sentido, porém, mais específico para a resolução da problemática posta, o Código de Processo Civil, ao se referir à espacialidade jurisdicional, tratou concretamente o *amicus curiae* como intervenção de terceiros e possibilita ao magistrado – de ofício ou não – solicitar ou permitir a participação de pessoa física ou jurídica, observando-se a relevância da matéria, a especificidade do tema ou a sua repercussão, com a respectiva definição dos poderes do *amicus curiae*.³ Impende frisar que o Código de Processo Civil expressamente prevê o uso das suas normas supletiva e subsidiariamente na ausência de dispositivos que regulem processos administrativos.⁴

De um lado há as normas específicas do processo administrativo federal, a imperar para a administração federal. Não obstante exista entendimento do STJ da aplicação das normas previstas na Lei 9.784/99 quando inexistente regramento municipal ou estadual –

² Lei 9.784/99, Lei do Processo Administrativo Federal: “Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo: I - pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;

II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;

III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;

IV - as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.”

³ Código de Processo Civil: “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 irrecorrível, 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.”

⁴ Código de Processo Civil: “Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.”

analogia integrativa (STJ, 2011; STJ 2015; STJ, 2017), ressalva-se que o Brasil é uma Federação constituída pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, todos com um plexo de autonomias devidamente consignados no texto constitucional, a remeter considerável autonomia para que cada pessoa política defina os pormenores do seus processos administrativos. É o mínimo que se extrai da autonomia auto-organizatória, administrativa e legislativa de cada ente. Assim, é possível a inexistência de lei regional ou local a disciplinar o processo administrativo ou a existência de lacunas na referida legislação, contudo, não é o mais usual.

De outro lado, há os dispositivos do Código de Processo Civil, a imperar para todos os entes que integram a Federação por força do art. 22, I da Constituição Federal. Resta questionar a eficácia do *amicus curiae* em nível municipal, com ou sem a existência de disciplina normativa local.

Antes de avançar no núcleo da problemática é relevante retomar a intervenção de terceiros no processo administrativo – *amicus curiae* – como supedâneo do princípio da participação social, que se interliga com a democracia participativa, a permitir um maior controle e participação de pessoas e organizações da sociedade civil. Maior possibilidade de controle, maior participação; maior possibilidade de participação, maior controle. Controle e participação complementam-se e apoiam-se mutuamente. Mais do que isso, instâncias de participação e controle fortalecem a própria transparência da administração pública e a democracia, a lembrar que esta também pode ser compreendida como o “poder em público” (BOBBIO, 2000, p. 286).⁵

Interessante observar que os diversos estudos sobre democracia participativa também não têm considerado o *amicus curiae* enquanto instância de participação social – talvez pelo seu uso mais usual no espaço do Poder Judiciário –, não obstante seja plenamente possível enquadrá-lo enquanto instrumento não vinculante à administração pública, pois o resultado da sua efetivação vai depender das instâncias decisórias.

O *amicus curiae* empodera a cidadania, a impulsionar o cidadão a agir autonomamente, ou mediante chamamento, diante litígios em que possa colaborar com a decisão. No mesmo sentido com as organizações da sociedade civil, sejam elas qualificadas enquanto organizações da sociedade civil de interesse público ou organizações sociais, sejam as que não possuam qualificação específica, que podem atuar diante de processos nos quais possam trazer subsídios para o seu melhor desembaraço.

⁵ BOBBIO, Norberto. Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 286.

Nesse interim importa referir à mudança paradigmática ocorrida na administração pública brasileira em meados da década de 90 do século passado, fruto da tentativa de implementação de uma reforma gerencial, que dentre as suas disposições direcionou a administração pública, em todos os níveis, para pactuar com as mais diversas organizações da sociedade civil, seja para evitar um maior crescimento da espacialidade estatal, seja para obter maior eficiência e eficácia em atividades de interesse público e que não sejam exclusivas do Estado. O terceiro setor, cujas entidades integram a espacialidade pública não-estatal, passam a ter um olhar diferenciado do Estado em razão das suas potencialidades na atuação em conjunto, o que se reforça na perspectiva de participação e controle do próprio Estado (BRASIL, 1995).

Importa colacionar que o Tribunal de Contas da União tem firmado entendimentos no sentido de aceitar a intervenção de terceiros em processos administrativos da sua competência na condição de *amicus curiae*, com a determinação dos limites da participação e com a fixação de prazo para a apresentação da sua contribuição para o deslinde decisório (TCU, 2016).

Tal qual o interessado no processo administrativo, o *amicus curiae* não é imparcial, pois possui legítimo direito em defender uma posição. Este último não é sujeito da relação jurídica, a possuir um interesse institucional, razão pela qual a sua intervenção é limitada, normalmente sem poderes recursais (GRINOVER, 2016, p. 5-15).

No ataque à problemática posta, num primeiro momento, questiona-se sobre o *amicus curiae* no caso de existir regramento específico sobre os interessados e/ou intervenção de terceiros na legislação municipal. Por óbvio, tal regramento deve ser observado, desde que não ocorra o desnaturamento ou esvaziamento dessa instância de participação e controle. As balizas previstas na Lei 9.784/99 parecem suficientes ao garantir aos interessados: a) atuação das pessoas físicas diante de situações que possam afetá-las ou para a defesa de interesses difusos; b) atuação das organizações da sociedade civil em situações que possam afetá-las e para a defesa de direitos coletivos e interesses difusos. Poderá ocorrer a intervenção de terceiros a pedido de pessoa física ou jurídica interessada, ou por manifestação da autoridade administrativa a fim de obter informações ou pareceres necessários para uma determinada decisão, o que também pode ser compreendido enquanto fortalecimento do princípio da imparcialidade numa perspectiva positiva de ponderar todos os interesses envolvidos num determinado litígio (RIBEIRO,

1996, p. 243-245).⁶ Mais do que uma possibilidade, trata-se de um dever do agente público considerar e relevar todos os interesses envolvidos numa determinada demanda ou litígio administrativo.

Há discricionariedade legislativa legítima para a legislação local empoderar ainda mais a participação e controle social, seja do cidadão, seja de entidades da sociedade civil, mas não para diminuí-la. Isso porque se está a discorrer sobre instrumentos essenciais à cidadania, que se entrelaçam com a própria república, que requer o controle social, e com a democracia, indissociável da participação. São institutos que se entrelaçam com a própria efetivação de direitos fundamentais, razão pela qual há um mínimo a ser preservado, cujas balizas adequadamente já estão postas.

No caso de inexistir disciplina normativa própria em nível local sobre o *amicus curiae*, a intervenção de terceiros deverá ocorrer com base nas balizas normativas postas pela lei 9.784/99 e no Código de Processo Civil Brasileiro, suficientes para garantir o controle e a participação social nos mais diversos processos administrativos, com fulcro os princípios que informam a Constituição Federal e o próprio regime jurídico de direito administrativo, como a república, a legitimidade, a participação social, a publicidade, a moralidade, a imparcialidade e a eficiência, apenas para ressaltar os mais salientes.

Em ambas as situações – a existir ou não – disciplina normativa local, no caso de a autoridade administrativa requerer a participação de pessoa física ou jurídica em determinado processo administrativo ou através de requerimento desta, é necessário que sejam definidos os limites desta participação. Poderá, também, que tal pessoa requeira a sua condição de interessado, o que levará ao acompanhamento de todas as fases do respectivo processo, além de gozar das prerrogativas recursais.

Não se permite, apenas para restar claro, a vedação do *amicus curiae* ou disciplina normativa que o inviabilize, mesmo que cimentado em dispositivos legais construídos localmente. Assim, em qualquer processo administrativo municipal, independentemente da possibilidade da condição de interessado, poderá o cidadão requerer a intervenção; no mesmo sentido entidade da sociedade civil ou representativa. Outrossim, também poderá a autoridade administrativa requer, de ofício, em qualquer situação, a intervenção de terceiro, pessoa física ou jurídica, sempre que puder oferecer contribuição que auxilie no deslinde de determinado litígio.

⁶ RIBEIRO, Maria Teresa de Melo. O Princípio da Imparcialidade da Administração Pública. Coimbra: Almedina, 1996, p. 243-245.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *amicus curiae*, seja no Direito Romano, seja na *common law*, se desenvolve na ideia da colaboração de um terceiro, pessoa natural ou jurídica, para a resolução de um litígio, que pode ser convidado de ofício pela autoridade julgadora ou pela parte ou que pode ser fruto de requerimento da própria pessoa que possua o interesse em colaborar com a resolução de um determinado litígio.

A Lei 9.784/99, que define o processo administrativo na administração federal, com aplicação subsidiária aos entes regionais e locais, disciplina a participação dos interessados (art. 9º): a) pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação; b) aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada; c) as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos; d) as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.

Nesses termos, o interessado é parte no processo administrativo, com todos os direitos e garantias definidos em lei, seja quanto à produção de provas, seja quanto à interposição de recursos. Pode ser pessoa física ou pessoa jurídica, na defesa de direitos individuais, coletivos ou difusos.

O *amicus curiae* possui previsão expressa no Código de Processo Civil (art. 138), especialmente para a instância judicial, sob o manejo da autoridade judicial – juiz ou relator –, a considerar a relevância da matéria, sua especificidade e repercussão. O magistrado pode solicitar (de ofício) ou admitir (a requerimento da parte ou de quem queira se manifestar) a participação de pessoa natural/física ou jurídica, nos termos dos poderes definidos para a intervenção do *amicus curiae*, que não poderá interpor recursos, salvo no caso de incidente de resolução de demandas repetitivas. Trata-se de uma intervenção específica e limitada, de quem possui *expertise*, a fim de colaborar para a resolução de um litígio.

Por mais que as disposições do Código de Processo Civil (art. 15) não sejam direcionadas ao processo administrativo, importa registrar, no caso da ausência de normas específicas, a aplicação supletiva e subsidiária do seu regramento, em todos os níveis da federação e do exercício da função administrativa.

A problemática posta é respondida positivamente, pois o *amicus curiae* é instituto aplicável nos processos administrativos locais. Se aproxima, mas possui feições distintas

da figura do interessado, empoderado como parte no processo administrativo. Se houver disciplina normativa local a minuciar a participação de terceiro que possa auxiliar na resolução de um litígio administrativo, deve ser observada, desde que não seja restritiva a ponto de desnaturar a sua efetividade. Exemplificativamente, a discricionariedade da autoridade administrativa em aceitar ou negar a participação de terceiros pode ser mantida, como também pode ser mitigada, a fim de dar mais amplitude à participação, ou seja, o que não pode ocorrer é a vedação da participação de terceiros ou a imposição de regras que impossibilitem ou dificultem sobremaneira a sua realização. Isso porque o *amicus curiae* dialoga com importantes princípios informadores do regime jurídico de direito administrativo, como a legitimidade, participação social, imparcialidade, transparência, dentre outros.

Se inexistir normatização local sobre a participação de terceiros, segue-se o diretamente o previsto no Código de Processo Civil, o que supletivamente e subsidiariamente também ocorre mesmo com a existência de regras próprias.

Em suma, diante de decisões administrativas com considerável repercussão na sociedade e que possuam considerável complexidade para a sua resolução, o *amicus curiae*, seja de ofício – definido pela própria autoridade administrativa –, seja a pedido da parte/interessado, seja a pedido de quem tenha a intenção de colaborar, pode se constituir num importante meio para a concretização do direito fundamental à boa administração pública, instrumentalizando a administração pública dos mais diversos elementos técnicos e argumentativos para a melhor resolução de um litígio.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Henry J. **The Judicial Process: an Introductory Analysis of the Courts of The United States**, England and France. 3ª ed. New York: Oxford University Press, 1975.

ARAÚJO, Edmir Netto de. 6ª Ed. Curso de Direito Administrativo, 2014.

BAUMAN, Zygmunt. **O Mal-Estar na Pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BECKER, Rodrigo Frantz. *Amicus Curiae* no novo CPC, 2015. **Revista Jota**. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/amicus-curiae-novo-cpc-06032015>
Acesso em 2 de ag. 2023.

BISCH. **O Amicus Curiae, as Tradições Jurídicas e o Controle de Constitucionalidade.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BITTAR, Eduardo C. B. **O Direito na Pós-modernidade.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos.** Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Amicus Curiae: uma homenagem a Athos Gusmão Carneiro,** 2005. Disponível em: < <http://www.scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/005.pdf>>. Acesso em 17 ago 2023.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** 1995, p. 46. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>.

Acesso em 15 jan. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 30ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo.** 30ª Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo.** 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública.** 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O amicus curiae no processo administrativo. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil.** Porto Alegre, ano 12, n. 75, nov/dez. 2016, p. 5-15.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 11ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

LYOTARD, Jean-François. **A Condição Pós-moderna.** Rio de Janeiro: José Olympio, 2009.

MAFFESSOLI, Michel. **Notas sobre a pós-modernidade.** Rio de Janeiro: Editora Atlântida, 2004.

MEDAUAR, Odete. **A Processualidade no Direito Administrativo**. 2ª Ed. São Paulo: 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 20ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Gilmar. **Jurisdição Constitucional**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36ª Ed. São Paulo: Atlas, 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PEREZ, Marcos Augusto. **Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Direito/USP. São Paulo, 1999.

RIBEIRO, Maria Teresa de Melo. **O Princípio da Imparcialidade da Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 1996a.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVESTRI. L'amicus curiae: uno strumento per la tutela degli interessi non rappresentati. **Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile**, Ano LI, n. 3, setembro de 1997, p. 679-680.

SOARES, Negri Marcelo: **Amicus curiae no Brasil: um terceiro necessário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

STJ, REsp 1.251.769/SC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 14/9/11; **STJ**, MS 18338 / DF, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 21/06/2017; RMS 21.866/SP, Rel. Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, DJe 27/4/2015.

STF, ADI 2.321 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 25-10-2000, P, *DJ* de 10-6-2005.

TAYLOR, Hannis. **Jurisdiction and Procedure of the Supreme Court of the United States**. Rochester: E. R. Andrews Printing, 1905.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, processo 014.624/2014-1, acórdão 1659/2016; processo 014.293/2012-9, acórdão 1004/2016; processo 032.564/2011-2, acórdão 9323/2016.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Amicus curiae: afinal, quem é ele? **Revista Direito e Democracia**, v. 8, n. 1, 2007. Disponível em: <acessado em:

<http://posgrad.ulbra.br/periodicos/index.php/direito/issue/view/176>>. Acesso em 03 jul 2023.

WEBER, Rosa. **ADI 4757 MC/DF**. Despacho, 2013. Disponível em: <
<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4224704>>. Acesso em 02 jul 2023.