

# Intervenção de *amicus curiae* em processo apto à formação de precedente administrativo obrigatório<sup>1</sup>

## *Amicus curiae's intervention in administrative proceeding*

Fredie Didier Jr.\*

### Sumário

I. Introdução: generalidades sobre a intervenção do *amicus curiae*. II. Sistema brasileiro de precedentes administrativos obrigatórios. III. Intervenção do *amicus curiae* e os processos administrativos aptos à formação de precedentes obrigatórios. IV. Conclusão.

### Resumo

O Direito brasileiro vem desenvolvendo um sistema de formação e aplicação de precedentes obrigatórios no âmbito administrativo. A qualidade do precedente administrativo depende muito da amplitude do debate. Defende-se a possibilidade dogmática de intervenção de *amicus curiae* em processo administrativo brasileiro, a partir da aplicação do art.15 do CPC.

### Abstract

*Brazilian law has been developing a system for the formation and application of mandatory precedents in the administrative sphere. The quality of the administrative precedent is highly dependent on the breadth of the debate. The dogmatic possibility of amicus curiae intervention in Brazilian administrative proceedings is defended, based on the application of article 15 of the Brazilian Civil Procedure Code.*

<sup>1</sup> Este artigo é também resultado do grupo de pesquisa "Transformações nas teorias sobre o processo e o Direito processual", vinculado à Universidade Federal da Bahia, cadastrado no Diretório Nacional de Grupos de Pesquisa do CNPq respectivamente nos endereços [dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/7958378616800053](http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/7958378616800053). O grupo é membro fundador da "ProcNet – Rede Internacional de Pesquisa sobre Justiça Civil e Processo contemporâneo" (<http://laprocon.ufes.br/rede-de-pesquisa>).

\* Pós-doutor pela Universidade de Lisboa. Doutor em Direito pela PUC/SP. Mestre em Direito pela UFBA. Livre-docente pela USP. Professor associado da Universidade Federal da Bahia, nos cursos de graduação, mestrado e doutorado. Membro da Associação Internacional de Direito Processual, do Instituto Iberoamericano de Direito Processual, do Instituto Brasileiro de Direito Processual e da Associação Norte e Nordeste de Professores de Processo. Advogado e consultor jurídico.

**Palavras-chave:** Processo administrativo. Tribunais administrativos. Precedentes administrativos obrigatórios. Possibilidade de intervenção de *amicus curiae* (art. 15, Código de Processo Civil brasileiro).

**Keywords:** *Administrative proceeding. Administrative courts. Administrative precedents. Amicus curiae. Brazilian Civil Procedure Code.*

## I. Introdução: generalidades sobre a intervenção do *amicus curiae*

Uma questão dogmática importante tem passado despercebida da doutrina brasileira, tanto a que cuida do Direito administrativo, quanto à processualística: a partir do desenvolvimento, no Brasil, de um sistema de formação e respeito aos precedentes *administrativos* obrigatórios, sobretudo após as Leis nºs 13.655/2018 (reforma da LINDB) e 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica), é possível admitir a intervenção de *amicus curiae* em processo administrativo? Este texto é uma tentativa de apresentar uma resposta a essa pergunta.

A intervenção do *amicus curiae* está regulada, em termos gerais, pelo art. 138 do CPC. O *amicus curiae* é o terceiro que, espontaneamente, a pedido da parte ou por provocação do órgão jurisdicional, intervém no processo para fornecer subsídios que possam aprimorar a qualidade da decisão a ser proferida. A intervenção do *amicus curiae* passou a ser possível em qualquer processo, desde que se trate de causa relevante, ou com tema muito específico ou que tenha repercussão social (art. 138, *caput*, CPC). Esses pressupostos objetivos são alternativos<sup>2</sup>. *Generalizou-se a intervenção do amicus curiae*.

O *amicus curiae* pode ser pessoa natural<sup>3</sup>, pessoa jurídica ou órgão ou entidade especializado. A opção legislativa é clara: ampliar o rol de entes aptos a ser *amicus curiae*. Exige-se, porém, que tenha *representatividade adequada* (art. 138, *caput*, CPC). Ou seja, o *amicus curiae* precisa ter algum vínculo com a questão litigiosa, de modo a que possa contribuir para a sua solução.

A adequação da representação será avaliada a partir da relação entre o *amicus curiae* e a *relação jurídica litigiosa*. Uma associação científica possui representatividade adequada para a discussão de temas relacionados à atividade científica que patrocina; um antropólogo renomado pode colaborar, por exemplo, com questões relacionadas

<sup>2</sup> Nesse sentido, o enunciado nº 395 do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis: “Os requisitos objetivos exigidos para a intervenção do *amicus curiae* são alternativos”.

<sup>3</sup> No talvez mais emblemático julgamento do STF em tema de direitos humanos (STF, Pleno, HC 82.424, redator do acórdão Min. Maurício Correa, j. em 17.09.2003), em que se discutiu a relação entre racismo e antissemitismo, o Prof. Celso Lafer, Titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e membro da Academia Brasileira de Letras, foi aceito como *amicus curiae*, em razão de seus conhecidos estudos sobre a história dos direitos humanos – e seu memorial foi amplamente mencionado pelos ministros em seus votos. O STF admitiu a intervenção de *amicus curiae* a despeito de à época não existir regra expressa no processo penal neste sentido. Trata-se de julgamento também por este aspecto histórico, pois serviu de paradigma para que se permita a intervenção de *amicus curiae* sempre a que a relevância da causa assim impuser, mesmo sendo pessoa natural – entendimento que o CPC encampou no art. 138.

aos povos indígenas; uma entidade de classe pode ajudar na solução de questão que diga respeito à atividade profissional que ela representa etc.

A relação entre a participação do *amicus curiae* e a formação de precedentes obrigatórios, no Direito brasileiro, é evidente. Além da previsão genérica de intervenção de *amicus curiae* no art. 138 do CPC, há outras regras que autorizam essa intervenção: a) incidente de arguição de inconstitucionalidade em tribunal (art. 950, §§ 1º, 2º e 3º, CPC); b) no incidente de resolução de demandas repetitivas (art. 983, *caput* e § 1º, CPC); c) no procedimento de análise da repercussão geral em recurso extraordinário (art. 1.035, § 4º, CPC); d) no julgamento de recursos extraordinários ou especiais repetitivos (art. 1.038, CPC); e) no incidente de julgamento de recursos de revista repetitivos (art. 896-C, §8º, CLT). Em todos esses casos, autoriza-se a intervenção do *amicus curiae* em incidentes de formação concentrada de precedentes obrigatórios, exatamente para que se possa qualificar a formação desse precedente. Não é por acaso, portanto, que o legislador expressamente atribui legitimidade recursal ao *amicus curiae* para impugnar decisão proferida em julgamento de casos repetitivos (art. 138, § 3º, CPC)<sup>4</sup>.

A possibilidade de participação de *amicus curiae* é, aliás, característica marcante do sistema brasileiro de formação de precedentes obrigatórios<sup>5</sup>.

## II. Sistema brasileiro de precedentes administrativos obrigatórios

Paralelamente, consolida-se, no Direito brasileiro, um sistema de formação e aplicação de precedentes obrigatórios no âmbito administrativo.

A expansão e o fortalecimento dos tribunais administrativos (Tribunais de Contas, CADE, CVM, tribunais de contribuintes etc.), que resolvem conflitos de modo imparcial e por heterocomposição, são algumas das principais causas que justificam a criação desse sistema de respeito aos precedentes administrativos. A *cognoscibilidade do Direito*, dimensão da segurança jurídica que garante a todos saber como o Direito é compreendido e aplicado, e a *igualdade*, que garante aos administrados o direito de serem tratados de modo semelhante pela Administração Pública<sup>6</sup>, o que significa serem tratados de modo isonômico perante as decisões administrativas, impõem o desenvolvimento desse sistema de formação e aplicação de precedentes administrativos<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Em razão da existência de um microsistema de julgamento de casos repetitivos (art. 928, CPC), a permissão de interposição de recursos deve estender-se ao julgamento de *recursos especiais ou extraordinários repetitivos*. Nesse sentido, o enunciado nº 391 do Fórum Permanente de Processualistas Civis: “O *amicus curiae* pode recorrer da decisão que julgar recursos repetitivos”.

<sup>5</sup> DIDIER Jr., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de Direito Processual Civil*. 15ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2020, v. 2, p. 583; DIDIER Jr., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil*. 17ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2020, v. 3, p. 748 - 753.

<sup>6</sup> Sobre a relação entre precedentes e igualdade, MARINONI, Luiz Guilherme. “O precedente na dimensão da igualdade. *A força dos precedentes*. Luiz Guilherme Marinoni (coord.) Salvador: Editora Juspodivm, 2010.

<sup>7</sup> Sobre os precedentes administrativos no Direito brasileiro, BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. *Processo, precedentes e as novas formas de justificação da Administração Pública brasileira*. *Revista Digital de Direito Administrativo (RDDA)*, 2016, v. 3, nº 1, p. 133-149; BARREIROS, Lorena Miranda Santos. *Convenções processuais e Poder Público*. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 322-331.

Também a necessidade de a Administração Pública, na condição de litigante habitual, estruturar a sua litigância de acordo com os precedentes advindos do Poder Judiciário, e, com isso, concretizar o equilíbrio entre os poderes republicanos e diminuir os custos da Administração Judiciária contribuiu para a construção desse sistema de respeito aos precedentes administrativos.

Exatamente por isso:

O art. 4º da Lei Complementar nº 73/1993 atribui ao Advogado-Geral da União as seguintes competências: “X - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal; XI - unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal; XII - editar enunciados de súmula administrativa, resultantes de jurisprudência iterativa dos Tribunais”;

O art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei nº 9.874/1999, determina que, nos processos administrativos, se confira “interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação”. A vedação de interpretação retroativa é claro sinal de que o precedente (interpretação anterior) deve ser aplicado, até que haja justas razões para revisão do entendimento<sup>8</sup>;

O art. 50, VII, da Lei nº 9.874/1999, ao concretizar o dever de motivar as decisões administrativas, impõe o dever ao órgão administrativo decisor de expor as razões para deixar “de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais”<sup>9</sup>;

O art. 496, §4º, IV, CPC, dispensa a remessa necessária ao tribunal de sentença proferida contra o Poder Público que veicule “entendimento coincidente com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa”;

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB, Decreto-lei nº 4.657/1942, alterado pela Lei nº 13.655/2018) não apenas consagra a “jurisprudência administrativa majoritária” (art. 24, par. ún.), como também impõe o dever de proceder a uma transição no caso de essa

<sup>8</sup> Vendo neste artigo uma das bases normativas para a aplicação de precedentes administrativos no Brasil, BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. Processo, precedentes e as novas formas de justificação da Administração Pública brasileira. *Revista Digital de Direito Administrativo* (RDDA), 2016, v. 3, nº 1, p. 138.

<sup>9</sup> Vendo neste artigo uma das bases normativas para a aplicação de precedentes administrativos no Brasil, MODESTO, Paulo. Autovinculação da administração pública. *REDE – Revista Eletrônica de Direito do Estado*. Salvador, 2010, nº 24, p. 2 - 4; HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da administração pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, ano 15, nº 59, p. 71; BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. Processo, precedentes e as novas formas de justificação da Administração Pública brasileira. *Revista Digital de Direito Administrativo* (RDDA), 2016, v. 3, nº 1, p. 139.

mesma jurisprudência vier a ser revista: “art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. (...) Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público”;

A mesma LINDB, no art. 30, determina que “as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. Parágrafo único. Os instrumentos previstos no *caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão*”. Assim, a lei não só supõe a existência de precedentes administrativos, como impõe a consolidação de seus enunciados em súmula administrativa e confere a eles força vinculante até futura revisão de entendimento<sup>10</sup>, concretizando o comando do art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei nº 9.874/1999;

Exatamente por isso, o Decreto Presidencial nº 9.830/2019, ao regulamentar os arts. 20 a 30 da LINDB no âmbito federal, consolida esse sistema de precedentes obrigatórios no âmbito da administração federal (arts. 19-24, Decreto nº 9.830/2019);

O art. 3º, IV, da Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), estabelece que é direito de toda pessoa, essencial ao desenvolvimento econômico do país: “receber tratamento isonômico de órgãos e de entidades da administração pública quanto ao exercício de atos de liberação da atividade econômica, hipótese em que o ato de liberação estará vinculado aos mesmos critérios de interpretação adotados em decisões administrativas análogas anteriores, observado o disposto em regulamento”;

O art. 19 da Lei nº 10.522/2002, alterado pela Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), determina que “Fica a Procuradoria-Geral da

<sup>10</sup> Vendo neste artigo uma base normativa para a aplicação de precedentes administrativos no Brasil, OLIVEIRA, Weber Luiz de. *Precedentes judiciais na administração pública – limites e possibilidades de aplicação*. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 153-154.

Fazenda Nacional dispensada de contestar, de oferecer contrarrazões e de interpor recursos, e fica autorizada a desistir de recursos já interpostos, desde que inexistam outros fundamentos relevantes, na hipótese em que a ação ou a decisão judicial ou administrativa versar sobre: (...) II - tema que seja objeto de parecer, vigente e aprovado, pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, que conclua no mesmo sentido do pleito do particular; (...) IV - tema sobre o qual exista súmula ou parecer do Advogado-Geral da União que conclua no mesmo sentido do pleito do particular; (...) VII - tema que seja objeto de súmula da administração tributária federal de que trata o art. 18-A desta Lei”;

O art. 18-A da Lei nº 10.522/2002, acrescentado pela Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), estabelece que: “Comitê formado de integrantes do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional editará enunciados de súmula da administração tributária federal, conforme o disposto em ato do Ministro de Estado da Economia, que deverão ser observados nos atos administrativos, normativos e decisórios praticados pelos referidos órgãos”.

O dispositivo é claro ao criar um sistema de precedentes obrigatórios e colocar o CARF – Conselho Administrativo de Recursos Fiscais no centro decisório desse sistema.

Há, como se sabe, um quadro de enunciados da súmula da jurisprudência do CARF, atualmente com 161 enunciados, que orientam a atuação dos agentes fazendários, dos contribuintes e do próprio CARF. Muitos desses enunciados são vinculantes para a Administração Tributária Federal, conforme Portaria 129/2019 do Ministro da Economia.

O art. 47, §§ 1º a 3º do Regimento Interno do CARF estabelece procedimento para gestão e julgamento dos recursos administrativos repetitivos, semelhante àquele previsto para os recursos extraordinários repetitivos nos arts. 1.036-1041 do CPC, inclusive com a aplicação da tese firmada no recurso paradigma (aquele escolhido como representativo da controvérsia, nos termos do art. 47, § 1º) aos recursos sobrestados (art. 47, § 3º). O paralelo é evidente: cá como lá, o propósito é julgar casos pendentes e firmar precedentes (administrativos e judiciais, respectivamente) obrigatórios.

Não bastassem todas essas regras, e mesmo independentemente delas<sup>11</sup>, o sistema de formação e aplicação de precedentes administrativos é desdobramento

<sup>11</sup> Assim, BARREIROS, Lorena Miranda Santos. *Convenções processuais e Poder Público*. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 330.

inexorável dos princípios da segurança jurídica (incluindo sua dimensão subjetiva, a proteção da confiança, porque respeitar o precedente é manter a coerência administrativa e proteger a confiança do administrado<sup>12</sup>) e da igualdade<sup>13</sup>.

### III. Intervenção do *amicus curiae* e os processos administrativos aptos à formação de precedentes obrigatórios

De acordo com o art. 15 do CPC, as normas do processo jurisdicional civil aplicam-se, subsidiária e supletivamente, ao processo administrativo. Isso significa que as normas processuais civis servem para preencher lacunas das fontes normativas do processo administrativo (atuação subsidiária) e completar regramentos já existentes (atuação supletiva). Essa aplicação serve aos diversos tipos de processo administrativo (disciplinar, autorizativos, regulatórios, sancionadores, tributários etc.).

O art. 15 do CPC e todo esse quadro normativo que institui o sistema de precedentes administrativos obrigatórios facilitam a compreensão de que não é apenas recomendável, mas também imperiosa, a atuação de *amicus curiae* em processo que tenha aptidão para a produção de precedentes administrativos, como os oriundos de tribunais administrativos<sup>14</sup>. A qualificação desses precedentes é, além

<sup>12</sup> Relacionando o respeito aos precedentes administrativos com a proibição do *venire contra factum proprium* pela Administração, ARAGÃO, Alexandre Santos de. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. *Revista de Direito do Estado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, ano 1, nº 4, p. 231-244; BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. Processo, precedentes e as novas formas de justificação da Administração Pública brasileira. *Revista Digital de Direito Administrativo* (RDDA), 2016, v. 3, nº 1, p. 141.

<sup>13</sup> Longamente sobre o tema, HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da administração pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, ano 15, nº 59, p. 63 - 91.

<sup>14</sup> "Ficam assim delineadas as vantagens da intervenção do *amicus curiae* no processo, em termos de reforço do contraditório, respeito à soberania popular e princípio participativo; o 'contraditório' que ele proporciona é no sentido da cooperação com os julgadores, na busca de uma decisão mais justa e mais coerente com a realidade social. O instituto repousa, ainda, na necessidade da legitimação social dos julgamentos. Tudo isto aplica-se evidentemente ao processo administrativo que, como visto acima, é permeado hoje por uma relevante processualidade. Nada impede, e até recomenda, a admissão da intervenção do *amicus curiae* no processo administrativo, aplicando as regras contidas no art. 138 e parágrafos do CPC. 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'. 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. Bem-vindo o *amicus curiae* no processo administrativo. E que os juízos e Tribunais o acolham de braços abertos." (GRINOVER, Ada Pellegrini. O *Amicus Curiae* no processo administrativo. *Revista Lex Magister*, Porto Alegre. Disponível em: [lex.com.br/doutrina\\_27470852\\_O\\_AMICUS\\_CURIAE\\_NO\\_PROCESSO\\_ADMINISTRATIVO.aspx](http://lex.com.br/doutrina_27470852_O_AMICUS_CURIAE_NO_PROCESSO_ADMINISTRATIVO.aspx). Acessado em: 16 mar. 2020). Admitindo a intervenção em processos nos tribunais de contas, PEREIRA, César A. Guimarães. A participação das câmaras de arbitragem como *amicus curiae* em processos do Tribunal de Contas da União relativos a processos arbitrais. *Revista Brasileira de Arbitragem*, v. 3, nº 12, p. 43-51.

de concretização da segurança jurídica e da igualdade, também uma importante dimensão do princípio da eficiência<sup>15</sup>, na medida em que tem potencial para tornar a atuação administrativa substancialmente mais justa. É, também, reforço ao dever de motivação das decisões administrativas (art. 50, da Lei nº 9.784/1999), corolário do devido processo legal administrativo<sup>16</sup>: com a ampliação do debate, tendencialmente se aperfeiçoa a cognição e, conseqüentemente, a decisão administrativa.

Há exemplo importante de intervenção de *amicus curiae* em processo administrativo. No procedimento “de edição, revisão ou cancelamento de enunciado da súmula vinculante do STF, o relator poderá admitir, por decisão irrecorrível, a manifestação de terceiros na questão, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal” (art. 3º, § 2º, da Lei nº 11.417/2006).

Outro bom exemplo de intervenção de *amicus curiae* em processo administrativo está previsto no art. 50 da Lei nº 12.529/2011 (Lei do CADE): “Art. 50. A Superintendência-Geral ou o Conselheiro-Relator poderá admitir a intervenção no processo administrativo de: I - terceiros titulares de direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada; ou II - legitimados à propositura de ação civil pública pelos incisos III e IV do art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990”.

Há, ainda, os arts. 32-34 da Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo federal), que cuidam, especificamente, da possibilidade de participação de terceiros em processo administrativo, com o propósito de aperfeiçoar a decisão administrativa. Essa atuação é semelhante à do *amicus curiae*<sup>17</sup>, e certamente supõe que a interpretação do ente administrativo pode repercutir para além caso concreto que está sendo decidido: “art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo; art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas; art. 34. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado”.

<sup>15</sup> HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da administração pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, ano 15, nº 59, p. 63-91; BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. Processo, precedentes e as novas formas de justificação da Administração Pública brasileira. *Revista Digital de Direito Administrativo (RDDA)*, 2016, v. 3, nº 1, p. 134, 138.

<sup>16</sup> Considerando que o *amicus curiae* no processo administrativo pode ser de grande valia para a construção do devido processo legal administrativo, SILVA, Daniela Juliano. Aplicação supletiva e subsidiária do Código de Processo Civil aos processos administrativos e seus reflexos na jurisdição administrativa. *Revista CEJ*. Nº 71, Ano XXI, Brasília, 2017, p. 13.

<sup>17</sup> CABRAL, Antonio do Passo. Pelas asas de Hermes: a intervenção do *amicus curiae*, um terceiro especial. Uma análise dos institutos interventivos similares – o *amicus* e o *Vertreter des öffentlichen Interesses*. *Revista de processo*. São Paulo: RT, 2004, v. 117, p. 13, 18; BUENO, Cassio Scarpinella. *Amicus curiae no processo civil brasileiro – um terceiro enigmático*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 76-77.

“No processo administrativo a mais completa instrução é *dever* do agente administrativo”<sup>18</sup>.

#### IV. Conclusão

Tudo isso demonstra que, a partir da aplicação do art. 15 do CPC, é admissível, e muitas vezes obrigatória, a intervenção do *amicus curiae* em processo administrativo, não sendo algo estranho ao sistema jurídico brasileiro, sobretudo nos processos administrativos aptos à produção de precedente obrigatório de tribunal administrativo, como o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais-CARF, CADE, Tribunais de Contas etc.

---

<sup>18</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo – princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2003, p. 288.