Direito do Estado .com.br
O Direito Público da Cidadania

R DAE | Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico

Número 13 – fevereiro/março/abril - 2008 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1861 -

OS EFEITOS PROCESSUAIS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

Antonio Cabral
Procurador da República, Ex-Juiz Federal,
Mestre em Direito Público pela UERJ.

1 – INTRODUÇÃO: BASE NORMATIVA, OBJETIVOS E FUNÇÕES DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

A transposição do modelo tradicional da democracia representativa para o paradigma da democracia participativa e deliberativa impôs ao direito público a criação e o desenvolvimento de instrumentos que permitissem incrementar a participação do indivíduo nos processos de tomada de decisão estatal.

Com efeito, na República, a gestão da coisa pública está associada à democracia deliberativa, entendida como uma ordenação política na qual os indivíduos/cidadãos envolvem-se, através da discussão pública, na resolução coletiva dos problemas comuns, aceitando como legítimas as instituições estatais quando estas contribuem para a formação de um contexto de deliberação livre e pluralista. O ordenamento deve então criar mecanismos para permitir a formulação de "*inputs* políticos",[1] para a inserção do indivíduo nesses círculos de debate.

Na esfera do Poder Legislativo, identificamos o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular das leis como alguns destes mecanismos. No Judiciário, aponta a doutrina o exercício da ação popular constitucional e das ações coletivas em geral como um vetor participativo de inserção cidadã e altruísta nas demandas que pretendem a proteção de bens caros a uma coletividade indeterminada.[2]

---

[1] SUNSTEIN, Cass. "*Beyond the republican revival*", *in The Yale Law Journal,* vol.97, n.8, julho de 1988, p.1541-1542; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003, p.224-225 e p.301.

[2] MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas no direito comparado e nacional.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p.32, ressalta o papel político das demandas coletivas em provocar o Estado-juiz a pronunciar-se sobre questões de grande relevância na sociedade. Cf. ainda DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Instrumentalidade do Processo*. São Paulo: Malheiros, 9ª Ed., 2001, p.173.

E, neste sentido, o instituto da audiência pública, além de já positivado em inúmeras leis,[3] vem ganhando projeção no cenário jurídico e político nacional como mecanismo de participação no processo decisório, precipuamente nas decisões da Administração Pública,[4] embora também seja prevista no curso do processo legislativo (art.58 § 2º, II da CR/88).

De fato, é no campo das decisões administrativas que a audiência pública tem mais importância. O Poder Executivo, destinado a atuar a lei de ofício atendendo a interesses públicos, está diante de uma enorme quantidade de casos concretos em que deve agir visando à satisfação das necessidades coletivas. Por seus agentes públicos, toma decisões relevantes cotidianamente, sendo de fundamental importância o debate público sobre muitos destes temas e desafios, permitindo transparência[5] ao processo decisório e conferindo legitimidade à ação administrativa.

Sem embargo, no Estado Democrático de Direito, não basta a observância da legalidade. Deve haver um constante e diário retorno à vontade popular, permitindo-se, com diversos mecanismos de consulta pública, que o verdadeiro titular do poder estatal oxigene, democrática e pluralisticamente, a atividade de seus representantes. A busca pela legitimidade das decisões estatais perpassa então a noção de democracia deliberativa, exercida por meio do debate público entre os diversos setores sociais envolvidos.

Impende haver uma preocupação maior em agregar o indivíduo ao debate coletivo, principalmente diante das peculiaridades da vida moderna, que muitas vezes contribuem para a anomia política e o afastamento do indivíduo da esfera pública,[6] gerando o enfraquecimento do potencial reivindicatório da sociedade civil. A democracia exige uma aproximação recíproca e contínua entre Estado e sociedade, que devem unir esforços em prol do bem comum, e não ser compreendidos como entes antagônicos ou cujas iniciativas se devam excluir mutuamente. Como afirma Friedrich Müller,[7] *"a democracia é a forma estatal da inclusão"*, sendo de destacar ainda o papel conscientizador da participação, que

---

[3] São previdentes do instituto da audiência: art.39 da Lei 8.666/93; arts.19, III e 42 da Lei 9.472/96; art.19 da Lei 9.478/97; art.29, 31, 32 e 34; 9.784/99; art.9º §1º da Lei 9.868/99; art.6º §1º da Lei 9.882/99; art.9º §4º da LC 101/00; art.40 §4º, I da Lei 10.257/01; art.68 da Lei 10.233/01; destacamos ainda a resolução 9/87 do CONAMA, art.2º.

[4] A importância da participação nas decisões administrativas e do papel da audiência pública neste desiderato é salientada por grande parte da doutrina. Neste sentido, FIGUEIREDO, Lúcia Valle. "Instrumentos da administração consensual. A audiência pública e sua finalidade", *in Revista de Direito Administrativo*, n.230, outubro-dezembro, 2002, p.238; MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro.* São Paulo: Malheiros, 11ª Ed., 2003, p.83-84 e 165-166.

[5] Além de destacar a participação como função da audiência pública, alguns autores dão especial relevo também à transparência no procedimento decisório. Assim, RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p.95; SOARES, Evanna. "A audiência pública no processo administrativo", *in Revista de Direito Administrativo,* n.229, julho-setembro, 2002, p.261.

[6] MÜLLER. Friedrich. "Democracia e exclusão social em face da globalização", publicado na Revista Jurídica, vol.7, n.72, maio de 2005, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/artigos/Friedrich_rev72.htm, acessado em 24.05.2006, p.2.

[7] *Idem,* p.8.

faz o indivíduo deixar de lado uma postura passiva, passando a compartilhar responsabilidades na gestão dos interesses coletivos.[8]

Por conseguinte, a audiência pública contribui para a conscientização do indivíduo com os problemas da comunidade e ainda cumpre um papel legitimante da ação administrativa, atuando o ideal rousseauniano de fazer convergir a vontade administrativa com a vontade geral da comunidade.[9]

Nesse cenário, no curso de um procedimento administrativo, podem as autoridades competentes deparar-se com questões de dificuldade ímpar, onde devem optar por estratégias de agir e gerenciar demandas sociais variadas com recursos financeiros limitados. Neste mister, é também função da audiência pública identificar as necessidades coletivas e as prioridades de atuação administrativa, de forma a que os recursos sejam aplicados racionalmente e de acordo com as expectativas da sociedade.[10]

Surge a importância da existência de um processo decisório, um procedimento discursivo que permita a discussão pública e a formação de opinião. Alguns autores chegam a mencionar a moderna concepção de *"processualidade administrativa".*[11]

2 - A AUDIÊNCIA PÚBLICA E A FUNÇÃO DO CONTRADITÓRIO DE INFLUENCIAR A FORMAÇÃO DA VONTADE ESTATAL

A audiência pública é uma reunião aberta em que a autoridade responsável colhe da comunidade envolvida suas impressões e demandas a respeito de um tema que será objeto de uma decisão administrativa. Cabe frisar que não só o consenso é objetivado na audiência pública, tendo também o dissenso preciosa valia. Isto porque os institutos de consulta pública se inserem na abertura do cânone interpretativo do princípio do contraditório[12] como direito de influenciar a formação da decisão estatal no processo administrativo, sendo este o primeiro grande efeito processual da audiência que procuraremos aqui ressaltar.

Como já tivemos oportunidade de salientar em outra ocasião,[13] conceber as manifestações sociais em processos deliberativos como o direito de

---

[8] MICHELMAN, Frank. *"Law´s Republic", in The Yale Law Journal,* vol.97, n.8, julho de 1988, p.1504-1505; MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Op.cit.*, p.79.

[9] Também a função de legitimação da tomada de decisão administrativa é ressaltada na doutrina. Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. "Novos institutos consensuais da ação administrativa", *in Revista de Direito Administrativo*, n.231, janeiro-março, 2003, p.136; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Op.cit.*, p.249.

[10] MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Op.cit.*, p.84; SOARES, Evanna. *Op.cit.,* p.273.

[11] GRINOVER, Ada Pellegrini. "Do direito de defesa em inquérito administrativo", *in Revista de Direito Administrativo*, n.183, janeiro-março, 1991, p.10-11; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2ª Ed., 2001, p.201.

[12] BALLON, Oskar J. "*Drittinteressen im Zivilprozeß nach österreichischen Recht", in Zeitschrift für Zivilprozeß,* 101 Band, Heft 4, 1988, p.413. O autor situa o debate sobre os interesses de terceiros no direito processual em torno da cláusula do contraditório (*Anspruch auf rechtliches Gehör).*

[13] CABRAL, Antonio do Passo. "*Il principio del contraddittorio come diritto d'influenza e dovere di dibattito", in Rivista di Diritto Processuale*, Anno LX, N.2, aprile-giugno, 2005, p.449-464.

condicionar a tomada de decisões estatais vinculativas é uma imagem republicana de uma sociedade policêntrica,[14] em que os pólos decisórios não representam nichos de concentração de poder, mas o equilíbrio entre os pontos de vista existentes no corpo comunitário, o balanceamento centrífugo das forças sociais, ainda que divergentes.

Contraditório, na atualidade, representa o direito de influenciar, condicionar as decisões do Estado, a partir do direito de expressão aberto e pluralista. E o princípio, na sua decomposição contemporânea, pressupõe: 1) informação prévia (*Recht auf Benachrichtigung*); 2) direito de manifestação (*Recht auf Äusserung*); e 3) o direito de ver seus argumentos levados em consideração (*Recht auf Berücksichtigung*), correlato ao dever de atenção imposto à autoridade responsável pela decisão.[15]

Nesse sentido, algumas observações operacionais fazem-se necessárias na prática do instituto. Na audiência, objetiva-se o amplo intercâmbio de informações. De um lado, deve a autoridade decisória expor seu entendimento formado até então e as possibilidades de ação administrativa. De outra parte, a comunidade, associações, universidades, órgãos públicos técnicos, empresários, comerciantes, investigados e potenciais infratores expõem suas posições e idéias a respeito do objeto da discussão e procuram condicionar a decisão administrativa dentro das possibilidades existentes.

Há um "duplo papel informativo" na audiência, sendo construída uma via de interação em que administração e sociedade fornecem informações reciprocamente.[16] Aqui não cabe lugar para um monólogo, não sendo possível que a autoridade administrativa chegue à audiência com uma decisão já tomada, o que seria contrário à própria concepção do contraditório como direito de influenciar o processo decisório.[17]

Impõe-se, portanto, uma ampla publicidade prévia à realização da audiência para que seja permitida a maior participação possível e para que todos compareçam cientes do tema objeto do debate e preparados, a partir de uma pré-compreensão e reflexão detida, para prestar sua contribuição à discussão. Não pode haver uma comunicação irregular ou insuficiente à coletividade, sendo certo

---

[14] BOBBIO, Norberto. *Il futuro della democrazia*. Torino: Einaudi, 1995, p.10-11.
[15] CABRAL, Antonio do Passo. "*Il principio del contraddittorio come diritto d'influenza...", Op.cit.,* p.451-457.
[16] OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. "As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro", *in Revista de Direito Administrativo*, n.209, julho-setembro, 1997, p.162; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2ª Ed., 2001, p.207; MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Op.cit.*, p.242.
[17] FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Op.cit.,* p.241. Esta foi a conclusão do VI Encontro nacional da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal: "As Audiências Públicas podem ser realizadas em Inquérito Civil Público e Procedimento Administrativo, com o objetivo de informar à sociedade e esclarecer aspectos técnicos relativos ao tema, além de colher a participação popular sobre aquele tema específico, visando atender ao princípio constitucional do Estado democrático de Direito". O texto integral das conclusões encontra-se no "Roteiro para padronização dos instrumentos de atuação", p.5, disponível no site http://intranet.mpf.gov.br/mpf/5camara//publicacoes/Manual_Atuacao_Tutela_Coletiva_MPF.pdf, acessado em 24.05.2006.

que uma antecedência minimamente razoável deve ser exigida em respeito ao direito de informação. A matéria chega constantemente aos tribunais, como em recente caso na Justiça Federal paranaense, em que foi proferida decisão, da lavra do Exmo. Juiz Federal Augusto Cesar Pansini Gonçalves, que exigia a comunicação da realização de audiência pública em no mínimo 45 dias, como previsto pela normativa ambiental, suspendendo os efeitos de um procedimento de criação de unidade de conservação em desrespeito ao regramento regulamentar do CONAMA (Resolução 9/87, art.2º §1º).[18]

Após a audiência, é de bom alvitre haver a publicação das conclusões que a autoridade administrativa extraiu dos trabalhos, atendendo-se, portanto, ao dever de atenção corolário do princípio do contraditório. Assim determina, por exemplo, o art.34 da Lei 9.784/99.

Cabe destacar que as audiências públicas presididas pelo MP no curso de procedimentos administrativos devem seguir esta linha, porque também a atuação dos membros do Ministério Público é alvo do contraditório. Como agentes políticos, as decisões e opções de ação administrativa dos Procuradores da República e Promotores de Justiça de celebrar um termo de ajustamento de conduta, propor uma ação civil pública, arquivar um procedimento investigatório, todas estas avaliações decorrem da atribuição ministerial — típica atividade administrativa — e devem ser condicionadas pelo debate.[19] Como sua atuação está, na maioria dos casos, indelevelmente ligada à presença de interesse público, torna-se de essencial importância o instrumento da audiência pública, contribuindo para a aferição das necessidades da comunidade e legitimando a atuação do Ministério Público.[20]

Por fim, cabe salientar que, sendo exigida pela lei a realização da audiência pública, como requisito para a decisão ou como fase do procedimento, ela deverá ocorrer sob pena de viciar o procedimento. Assim, se houver previsão deste requisito legal e a audiência for obrigatória, não se verificando sua realização, impõe-se a invalidade da decisão tomada.

Contudo, respeitada a previsão legal e realizada a audiência, a decisão administrativa que contrarie o resultado dos debates não é inválida. Não obstante a função de condicionar as decisões administrativas no processo decisório, a audiência pública não é vinculante à autoridade administrativa. A discussão e as

[18] Fazemos aqui, publicamente, o elogio à brilhante decisão prolatada pelo colega nos autos do Processo n.2005.70.09.002594-5, da 2ª Vara Federal de Ponta Grossa, Paraná.
[19] Neste sentido o valioso trabalho de GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Manual de Atuação em Tutela Coletiva para o Ministério Público Federal*, p.72, no prelo e disponível no site da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal http://www.pgr.mpf.gov.br/pgr/5camara/index.jsp, acessado em 28.10.2005.
[20] SOARES, Evanna. *Op.cit.,* p.273-274. É de destacar que cabe ao membro do MPF decidir se cabe ou não a realização da audiência pública. A LC 75/93 foi omissa a respeito deste instrumento de atuação, ao contrário da Lei 8.625/93 (art.27, parágrafo único, IV), que rege o Ministério Público dos Estados, previdente da audiência pública.

conclusões dela extraídas, ainda que condicionantes, não vinculam o órgão decisório.[21]

3. IMPOSIÇÃO DE UM ÔNUS ARGUMENTATIVO (*ARGUMENTATIONSLAST)* EM FAVOR DA CONCLUSÃO DA AUDIÊNCIA

Como visto, da audiência pública colhe a autoridade administrativa as impressões e opinião da comunidade, de forma a iluminar o processo decisório. E dentre a enorme plêiade de questões que deve enfrentar o administrador, freqüentemente se vê o órgão decisório na tarefa de concretizar certos comandos legais que contenham os chamados conceitos (ou noções) jurídicos indeterminados.[22]

Muitas vezes, a linguagem utilizada nos textos legais não traz a definição especificada de cada palavra ou expressão usada pelo legislador. É certo que alguns vocábulos têm fácil compreensão, como "animal" ou "preço", comuns na linguagem corrente. Mas há palavras de sentido impreciso, sendo impossível que a lei detalhe suas múltiplas acepções em cada caso concreto, deferindo-se ao agente administrativo aplicador da lei a definição casuística de seu conteúdo e alcance.[23]

Dentre os chamados conceitos jurídicos indeterminados, importa sobretudo, para o presente estudo, o *interesse público*, força motriz da atividade da administração pública e indicativo necessário para que muitas medidas judiciais sejam manejadas, inclusive pelo Ministério Público.

A dificuldade de identificar a presença do interesse público, bem como de delinear seu real significado, tornam de indiscutível relevância o instituto da audiência pública. Isto porque dos debates e depoimentos colhidos na audiência pode ficar cristalina a existência de interesse público em relação a determinada ação administrativa. Além de estampar as necessidades coletivas e prestar para a legitimação dos atos administrativos, em muitos casos o resultado da audiência representa ainda uma declaração popular de que há interesse coletivo a influenciar a tomada de uma decisão administrativa.[24]

---

[21] Assim a ampla maioria da doutrina. Por todos, Cf.MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. "Novos institutos consensuais da ação administrativa", *in Revista de Direito Administrativo*, n.231, janeiro-março, 2003, p.144; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Op.cit.,* p.238-239, fazendo referência, em especial, à lei de licitações; SOARES, Evanna. *Op.cit.,* p.261; OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. *Op.cit.*, p.163.

[22] Alguns autores não admitem a nomenclatura, sob a alegação de que o conceito (Begriff) é por definição determinado, senão não pode ser considerado conceito. Adotamos a expressão "conceitos jurídicos indeterminados" (*unbestimmte Rechtsbegriffe*) em virtude de sua corrente utilização na linguagem jurídica, ressaltando, contudo, a divergência.

[23] BARBOSA MOREIRA, José Carlos. "Regras de experiência e conceitos jurídicos indeterminados", *in Temas de Direito Processual 2ªSérie*. São Paulo: Saraiva, 2ªEd., 1988, p.64; MAURER, Hartmut. *Elementos de Direito Administrativo Alemão.* Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001, p.54.

[24] OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. *Op.cit.*, p.156-157, onde afirma que a audiência presta para identificar o interesse público de forma concertada com a sociedade.

Porém, já foi salientado anteriormente que a audiência pública, apesar de condicionante, não vincula a decisão do órgão administrativo. Mas o resultado dos debates e da consulta não é despido de qualquer função. Posto que não vinculante, o resultado da audiência atua como vetor interpretativo e concretizador do interesse público.

Assim, surge outro importante efeito da audiência pública, aquele de impor um *ônus argumentativo* (*Argumentationslast)*[25] caso desejem os órgãos administrativos e judiciais afastar-se da conclusão popular. Isto ocorre porque, às vezes, o ordenamento estabelece um primado apriorístico (*prima facie Vorrang)* de certos valores, interesses e direitos em detrimento de outros. Assim, quando observada essa "hierarquia" valorativa, para que o magistrado faça prevalecer o bem, valor ou direito que não aquele *prima facie* prevalente, deve ter "razões mais fortes" (*stärkere Gründe)* do que seria necessário para justificar a decisão em benefício do interesse privilegiado pela ordem jurídica.[26]

No direito processual, observamos esta opção do legislador através de técnicas como a de fixar presunções legais e, modernamente, especialmente no campo probatório, em mecanismos de incremento do dever de fundamentação em determinados casos, especialmente quando a lei estabelece eficácia probatória *prima facie* a certos meios de prova.[27] A prova *prima facie ou* prova pela aparência *(Anscheinsbeweis),* técnica utilizada na Alemanha, onde ganhou acolhida pela jurisprudência, é trabalho legislativo que se destina a reunir na mesma *fattispecie* situações semelhantes com base na experiência do que normalmente acontece. A parte em cujo favor se apresenta o modelo legal privilegiado pela lei não precisa apresentar uma prova "plena", mas deve somente demonstrar a configuração da *fattispecie* típica e, com isso, a "aparência" de uma tal situação jurídica.[28] O juiz vê "abaixado" o grau de força probatória exigido normalmente, podendo lançar mão de fundamentação menos intensa como razão de decidir.[29]

---

[25] Sobre o tema, nas relações entre interesse individual e interesse público, Cf. ÁVILA, Humberto. "Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular", *in* SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *O Direito Público em tempos de crise.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p.109, disponível também no site www.direitopublico.com.br no link http://www.direitopublico.com.br/pdf_7/DIALOGO-JURIDICO-07-OUTUBRO-2001-HUMBERTO-AVILA.pdf, acessado em 24.05.2006.

[26] A respeito deste tipo de prevalência e de seu efeito de gerar um ônus argumentativo, Cf.ALEXY, Robert. "*Individuelle Rechte und kollektive Güter", in* Recht, Vernunft, Diskurs. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1995, p.260-261. O autor, dissertando sobre as tensões entre bens coletivos e direitos individuais, afirma que, em regra, os bens coletivos cedem em favor dos direitos individuais, mas não em todos os casos.

[27] Para um panorama geral da discussão moderna sobre o ônus da prova no direito alemão, Cf. GRUNSKY, Wolfgang. "*L'onere della prova nel diritto tedesco*". Trad. Salvatore Patti, *in* GLENDI, C., PATTI, S. e PICOZZA, E. (Org.)*. Le prove nel diritto civile, amministrativo e tributário.* Torino: G.Giappichelli, 1986, p.9 e seguintes.

[28] Essa a conclusão, quase literal, que colhemos do substancioso trabalho de PATTI, Salvatore. "*Libero convincimento e valutazione delle prove", in* GLENDI, C., PATTI, S. e PICOZZA, E. (Org.). *Le prove nel diritto civile, amministrativo e tributário, Op.cit.,* p.62-63.

[29] *Idem,* p.64-65. Isso ocorre, p.ex., na disciplina tedesca da assinatura na forma eletrônica, estabelecida em lei especial (*Signaturgesetz)* e no próprio BGB (art.126a). A ordenança processual alemã (*Zivilprozessordnung ou* ZPO) foi alterada, em 13.07.2001, acrescentando-se-lhe o § 292a, que dispõe que as declarações de vontade emitidas na forma eletrônica, de acordo

No que tange ao ônus argumentativo, gera a audiência pública uma presunção em favor de sua conclusão, fazendo alguns setores doutrinários aludirem, talvez não com total precisão técnica, a uma espécie de "inversão do ônus da prova" para o administrador.[30] Vale dizer, fixado o interesse público em certo sentido a partir do resultado da audiência, se a autoridade administrativa optar por decidir de maneira contrária, terá que empreender um trabalho de justificação, na motivação do ato administrativo, em maior grau do que o exigido em decisões semelhantes.

Do mesmo modo, ajuizada uma medida judicial que tenha como pressuposto o interesse público fixado na audiência, ou quando este seja parte da causa de pedir, convencendo-se o juiz no sentido do indeferimento do requerido, o resultado da audiência pública impõe ao magistrado um esforço justificador acentuado para que, na fundamentação da decisão, possa erodir a legitimidade da linha argumentativa do requerente, fulcrada nas conclusões da audiência.

Não há aqui qualquer afronta à separação de poderes ou à independência da função judicante. Primeiramente, no que tange ao ônus argumentativo imposto ao juiz, tal obrigação funda-se na legitimidade da decisão administrativa se comparada com a legitimidade do próprio juiz. O magistrado, exercente de parcela do poder estatal, não é eleito, e embora haja razões democráticas para a ausência de legitimidade popular prévia para a investidura do juiz, o fato é que os membros do Poder Judiciário não iniciam o exercício de suas funções após um processo de legitimação popular.[31] Ao contrário dos membros do Poder Legislativo e dos Chefes do Executivo, sua legitimação ocorre após a investidura, pelo efetivo exercício da jurisdição e o controle público e/ou recursal de suas decisões, sendo este aspecto legitimante uma das funções da cláusula que obriga a motivação das decisões judiciais (art.93, IX da CR/88).[32] No mesmo sentido, a racionalização dos fundamentos de decidir é uma baliza para diminuir as possibilidades da decisão ser impressa com o arbítrio e controlar as opções

---

com o §126a do BGB, geram uma "aparência" de autenticidade, que só pode ser afastada pelo juiz por fatos que tragam sérias dúvidas sobre se a declaração corresponde à vontade do proprietário da chave criptográfica que criou a mensagem. Sobre o tema, permitimo-nos citar trabalho de nossa autoria: CABRAL, Antonio do Passo. "A eficácia probatória das mensagens eletrônicas", 2006, no prelo. Diz textualmente o dispositivo da Zivilprozessordnung: "§ 292a *Anscheinsbeweis bei qualifizierter elektronischer Signatur — Der Anschein der Echtheit einer in elektronischer Form (§ 126a des Bürgerlichen Gesetzbuches) vorliegenden Willenserklärung, der sich auf Grund der Prüfung nach dem Signaturgesetz ergibt, kann nur durch Tatsachen erschüttert werden, die ernstliche Zweifel daran begründen, dass die Erklärung mit dem Willen des Signaturschlüssel-Inhabers abgegeben worden ist"*

[30] FIGUEIREDO, Lúcia Valle. "Instrumentos da administração consensual: a audiência pública e sua finalidade", *in Revista de Direito Administrativo*, n.230, outubro-dezembro, 2002, p.239. Veja-se que, p.ex., o mecanismo do *Anscheinsbeweis* não representa tecnicamente uma inversão do ônus, embora na prática tenha efeitos de algum modo parecidos. Assim, PATTI, Salvatore, *Op.cit.,* p.65.

[31] Segundo Friedrich Müller, não faz sentido entender os juízes e membros do Ministério Público como "representantes" do povo, porque não são eleitos. Na esfera do Judiciário, "o ciclo de legitimação foi rompido, ainda que de forma democrática; mas ele foi rompido". MÜLLER. Friedrich, *Op.cit.,* p.1.

[32] CRUZ E TUCCI, José Rogério. *A Motivação da Sentença no Processo Civil.* São Paulo: Saraiva, 1987, p.22-24.

valorativas do juiz, especialmente no que tange aos conceitos jurídicos indeterminados.[33]

Por outro lado, no campo dos conceitos jurídicos indeterminados, como o interesse público, estamos diante de textos legais de alta densidade normativa e de interpretação necessariamente casuística, facultando a lei ao agente administrativo sua concretização no caso concreto. O legislador deixa, na moldura normativa, um "espaço de livre apreciação" do conteúdo do conceito indeterminado. São espaços de avaliação (*Beurteilungsspielräume*) à Administração a respeito de certos conceitos de valor.[34]

Nestas hipóteses, não pode o magistrado interferir na decisão administrativa de concreção destes conceitos. Como afirma Andreas Krell, *"segundo essa linha, nos casos altamente duvidosos, a 'prerrogativa de avaliação' (Einschätzungsprärogative) cabe aos órgãos administrativos, não devendo haver uma revisão abrangente dos tribunais"*.[35] Almiro do Couto e Silva engrossa o coro a favor da reduzida sindicabilidade destas questões, ao dizer que, apesar de poder o Judiciário controlar a concretização de conceitos jurídicos indeterminados como o interesse público, em casos complexos, *"como a Administração Pública está mais perto dos problemas e, de regra, está mais bem aparelhada para resolvê-los, parece que só a ela deve caber a decisão final, não indo, pois, excepcionalmente, o controle judicial ao ponto de modificar ou de substituir a decisão administrativa".*[36]

Mas mesmo a doutrina que sustenta a impossibilidade do Judiciário substituir a avaliação do agente administrativo pelo seu convencimento admite que é difícil identificar na lei uma "responsabilidade final" para decidir. No direito penal e no direito civil também existem conceitos indeterminados, que são preenchidos pelo Judiciário sem que ninguém alegue que tal avaliação não lhe cabe. O fato de estar o órgão administrativo mais próximo da aplicação da lei não é suficiente. Assim, pode-se pensar que não existe uma regra de que a Administração tenha sempre a melhor possibilidade de valorar e decidir ou que sempre a sua avaliação será mais acurada que aquela operada pelo juiz, devendo haver circunstâncias especiais que concorram para que, em certos casos, possa-se-lhe atribuir o dito "espaço de apreciação".[37] A melhor capacidade de avaliação e concretização do conceito indeterminado só pode ser aferida, portanto, a partir de uma "análise da estrutura e do conteúdo do processo de decisão". A "área de

---

[33] BARBOSA MOREIRA, José Carlos. "A motivação das decisões judiciais como garantia inerente ao Estado Democrático de Direito." *in Temas de Direito Processual 2ªSérie*. São Paulo: Saraiva, 2ªEd., 1988, p.86-88, onde se lê que a fundamentação age para denunciar as "opções valorativas" do julgador ao delinear os contornos dos conceitos jurídicos indeterminados.

[34] Sobre este espaço de livre apreciação e as críticas ao alcance e efeitos dessa concepção, Cf. BULLINGER, Martin. "A discricionariedade da Administração Pública", Trad. Antonio Francisco de Souza, *in Revista de Ciência Política*, vol.30, n.2, abril-junho, 1987, p.10-11.

[35] KRELL, Andréas J. "A recepção das teorias alemãs sobre 'conceitos jurídicos indeterminados' e o controle da discricionariedade no Brasil", *in Interesse Público*, n.23, 2004, p.35; BULLINGER, Martin. *Op.cit.,* p.15, afirma que há uma necessidade prática de que a administração tenha primazia na apreciação (*Beurteilungsvorrang*) por causa da existência na esfera administrativa de normas de concretização casuística.

[36] COUTO E SILVA, Almiro do. "Poder discricionário no Direito Administrativo brasileiro", *in Boletim de Direito Administrativo*, abril, 1991, p.232.

[37] Neste sentido, mais restritivo, MAURER, Hartmut.*Op.cit.,* p.56-58.

livre apreciação" dos conceitos jurídicos indeterminados aumenta — e diminui, portanto, a atuação do juiz — na exata proporção em que o procedimento administrativo decisório prevê a participação de todos os interessados.[38] Eis a importância da audiência pública.

A restrição da atividade judicial nestes casos, não se mostra, por outro lado, infringente à separação de poderes. Na verdade, se o poder estatal é uno e a separação diz respeito às *funções* exercidas, trata-se aqui de um *enquadramento funcional* entre os diversos órgãos do Estado. Essa visão jurídico funcional (*funktionell-rechtliche Betrachtungsweise*) da separação de poderes como separação de funções da administração e dos tribunais permite visualizar uma contenção funcional da judicatura diante de situações onde os agentes administrativos, mais próximos dos fatos que conduzem à concreção dos conceitos indeterminados, possuem melhores condições de praticar uma avaliação mais precisa; avaliação igualmente válida porque processualmente legítima.[39] O juiz, para contrariá-la na decisão, tem sobre sua fundamentação uma força em sentido contrário (ônus, peso argumentativo), que deve vencer com um incremento das razões de decidir.

Neste sentido, os estudos e debates para a confecção de um Código de Processo Civil coletivo, próprio para as demandas em que se controvertem direitos transindividuais, apontam para a possibilidade de convocação de uma audiência pública pelo juiz, quando necessário verificar se um possível acordo versando sobre o direito coletivo atende ao interesse público.[40] Louvável a proposta, que vem no sentido da função condicionante do princípio do contraditório (influência). A participação dos destinatários diretos e indiretos de uma decisão estatal deve ocorrer no curso do procedimento decisório, para influenciar a decisão e não só depois de proferida, a fim de desconstituí-la ou a impugnar judicialmente.[41]

[38] KRELL, Andréas J. *Op.cit.,* p.36. Em seguida, na página 42, afirma o autor: "o legislador se vê obrigado a substituir a programação material do conteúdo das decisões por uma programação *procedimental* do processo em que estas devem ser tomadas, envolvendo órgãos com representação da sociedade, audiências, etc., para criar decisões aceitáveis para os cidadãos, na medida em que asseguram a efetiva consideração e ponderação de todos os interesses envolvidos".
[39] Nesse sentido, KRELL, Andreas J. *Op.cit.,* p.40-41; GRINOVER, Ada Pellegrini, *Op.cit.,* p.11-12, onde ressalta, na esfera administrativa, a importância do contraditório e do procedimento para a tomada de decisão.
[40] Neste sentido, confira-se o projeto apresentado por GIDI, Antonio. "Código de Processo Civil Coletivo. Um modelo para os países de direito escrito", *in Revista de Processo*, vol.111, julho-setembro, 2003, p.192 e seguintes.
[41] BALLON, Oskar J. *Op.cit.,* p.415.

4 - A FUNÇÃO DE ACERTAMENTO FÁTICO. O EFEITO PROBATÓRIO DA AUDIÊNCIA E O DESESTÍMULO À LITIGÂNCIA JUDICIAL

Outra função da audiência pública é a de alimentar a instrução probatória, podendo prestar para a comprovação dos fatos alegados pelas partes.[42] A audiência geralmente precede qualquer medida judicial, porque utilizada no processo administrativo, integrando, na maioria dos casos, o gênero dos procedimentos probatórios preparatórios.

No Brasil, assim como em muitos outros países, as medidas probatórias preparatórias tradicionalmente são baseadas em juízo de cautelaridade, o que deriva da origem histórica de institutos destinados à busca de produção antecipada de prova (*ad perpetuam rei memoriam)*. Deve-se verificar a presença do *periculum in mora*, havendo necessidade de justificar a utilidade da prova no processo principal a ser ajuizado.[43]

Contudo, a tendência no direito comparado é de que os procedimentos probatórios *ante causam* sejam desvinculados do *periculum in mora* e tenham como objeto o acertamento fático. Assim, provados alguns fatos antes do processo podem desde logo as partes, a partir da ciência do material probatório disponível ao adversário, saber quais os fatos relevantes que já estão provados e avaliar, estrategicamente, suas possibilidades de êxito numa demanda judicial futura. Logo, não há que se falar em utilidade da prova para o processo futuro, já que objetivam tais procedimentos o desestímulo à litigância e o fomento à conciliação.

Nos EUA e na Inglaterra, os institutos da *discovery* e da *disclosure,* respectivamente, impõem às partes na litigância civil um desvendamento das provas de que dispõem, revelando desde antes do *trial* seus "trunfos" e permitindo a comprovação fática pré-processual.[44]

Há poucos anos, na Alemanha, o § 485 da ZPO foi alterado, no mesmo sentido, para incentivar o instrumento da colheita antecipada de prova como um meio alternativo de solução de conflito.[45] Anteriormente à alteração legislativa da ordenação processual tedesca podia-se traçar o seguinte paralelo entre os dois modelos: nos EUA (como de resto nos ordenamentos do *common law*), a produção antecipada de prova (*pre trial discovery*) destinava-se a fixar fatos (o que até hoje ocorre); e na Alemanha, assim como no Brasil, havia apenas procedimentos assecuratórios da produção antecipada de prova, como o

---

[42] Na doutrina especializada, no Brasil, poucos atentam para esta função da audiência pública. Cf. SOARES, Evanna. *Op.cit.*, p.264, onde afirma que "a audiência pública tem importância material porque é ela que dá sustentação fática à decisão adotada".

[43] SANTOS, Moacyr Amaral. *Primeiras Linhas de Direito Processual Civil*. Vol.II, 13ª Ed. São Paulo: Saraiva, 23ª Ed., 2004, p. 366-367.

[44] Cf. na doutrina nacional, GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. "Direito processual civil nos Estados Unidos", *in Revista de Processo,* n.127, set. 2005, p.113.

[45] BESSO, Chiara. *La prova prima del processo*. Torino: G.Giappichelli, 2004, p.103. A parte final do § 485, II, em sua redação renovada, dispõe que há interesse no procedimento quando a parte visar a evitar um litígio futuro: "*Ein rechtliches Interesse ist anzunehmen, wenn die Feststellung der Vermeidung eines Rechtsstreits dienen kann*".

Beweissicherungsverfahren, ligado ao *periculum in mora*, em que se exigem requisitos como a potencial perda ou inutilidade da prova a ser colhida (*Beweismittelgefährdung).*[46]

Depois da mudança legislativa, o novo § 485 da ZPO apresentou outra hipótese de procedimento probatório *ante causam* (§ 485, II), sendo alterado até o nome do novo procedimento, denominado de *selbständiges Beweisverfahren* (procedimento probatório independente ou autônomo), não mais havendo referência ao caráter cautelar em sua nomenclatura. A doutrina que já tratou do instituto confere-lhe eficácia probatória plena,[47] sendo certo que as disposições legais da ZPO são aplicáveis subsidiariamente ao processo administrativo, por força do § 98 da *Verwaltungsgerichtsordnung*.[48]

Na França, da mesma forma, assistiu-se à paulatina atenuação da função cautelar típica do *référé probatoire*, primeiramente com a criação jurisprudencial do *référé preventif* e finalmente com alteração legislativa no mesmo sentido. De fato, atualmente o art.145 do novo código de processo civil, apesar de ter dicção que ainda vincula o procedimento probatório a um processo de conhecimento potencial, já dispõe ser possível o procedimento antes do processo judicial não só para conservar a prova, como também para acertar fatos.[49]

Também na Itália há algum tempo a doutrina vinha apontando tendência das propostas legislativas para a criação de um procedimento probatório prévio sem vinculação ao *periculum in mora*, que muitos autores afirmavam que seria semelhante à *discovery* norte-americana. Segundo Edoardo Ricci, um tal procedimento não representaria mera colheita de informações, porque possuidor de amplo valor probatório.[50] Este movimento culminou, recentemente, com a edição da lei n.80/2005, que trouxe várias alterações à disciplina processual peninsular.[51] Especialmente em relação aos procedimentos probatórios *ante causam,* foi adicionado ao *Codice di Procedura Civile* o art. 696-bis, que prevê

---

[46] JAUERNIG, Othmar. *Zivilprozessrecht*. München: C.H.Beck Verlag, 28ª Ed., 2003, p.217.
[47] BESSO, Chiara. *Op.cit.*, p.106; JAUERNIG, Othmar, *Op.cit., loc.cit.*
[48] *§ 98. Soweit dieses Gesetz nicht abweichende Vorschriften enthält, sind auf die Beweisaufnahme §§ 358 bis 444 und 450 bis 494 der Zivilprozeßordnung entsprechend anzuwenden.*
[49] Diz o dispositivo: "*Article 145. S'il existe un motif légitime de conserver ou d'établir avant tout procès la preuve de faits dont pourrait dépendre la solution d'un litige, les mesures d'instruction légalement admissibles peuvent être ordonnées à la demande de tout intéressé, sur requête ou en référé".*
[50] RICCI, Edoardo. "*Verso un nuovo processo civile?", in Rivista di Diritto Processuale*, ano LVIII, gennaio-marzo, 2003, p.222, onde se lê que os uso deste instrumento pode generalizar "*la formazione al di fuori del processo di merito di tutte le risultanze istruttorie costituende, che non provengano da dichiarazioni rese dalle parti, e la vecchia istruzione preventiva diviene, in realtà, un autonomo procedimento probatorio, mediante il quale la prova utilizzabile nel processo si forma al di fuori di questo e con la partecipazione di un giudice diverso da quello che dovrà decidere".*
[51] Sobre as alterações em comento, bem como todas as demais referentes ao processo cautelar, Cf.GHIRGA, Maria Francesca. "*Le nuove norme sui procedimenti cautelari", in Rivista di Diritto Processuale,* anno LX, n.3, julho-setembro de 2005, p.781 e seguintes. Veja-se o texto integral da lei em http://www.parlamento.it/parlam/leggi/05080l.htm, acessado em 28.10.2005.

perícias pré-processuais com finalidade conciliatória e de acertamento, desvinculada do requisito da urgência, previsto no art.696, 1º *comma.*[52]

No entanto, a despeito desta tendência mundial, muito debate existe a respeito da validade da prova colhida fora do processo, observando-se posicionamentos no sentido de que o contraditório deve ser observado não só na fase da produção da prova no processo, como também previamente, no momento de sua formação. O art.111 da Constituição italiana, em distinção entre a jurisdição civil e criminal, dispõe que o Processo Penal é pautado pelo contraditório na *formação* da prova, o que poderia sinalizar no sentido de que, nesta fase, não seria necessária a aplicação do princípio no Processo Civil.[53]

A controvérsia existe porque, segundo parte da doutrina, diante da atipicidade dos meios de prova (prevista no art.332 do CPC brasileiro), as provas pré-constituídas, principalmente aquelas destinadas a servir como substituto de provas comumente produzidas em juízo (como perícias extrajudiciais), não passam por uma análise mais acurada do juiz no que tange à sua admissibilidade, não sendo possível valorá-las como razão de decidir sem saber se, também na sua formação, em etapa precedente à esfera judicial, o contraditório fora respeitado. Neste sentido, Giuseppe Tarzia afirma que tais provas não devem ser admitidas não por serem atípicas, mas por não terem, se for o caso, respeitado o contraditório.[54] De outro lado, Michele Taruffo pensa que os elementos de prova formados fora do processo não precisam respeitar o contraditório, devendo, contudo, haver influência das partes na valoração judicial que o juiz fará desses elementos.[55]

Abstraindo da questão do contraditório na formação da prova, pensamos que os mecanismos de consulta pública podem ter mais esta utilidade processual, contribuindo para a coleta de dados para a instrução probatória. No Brasil, além de destacar o efeito processual da audiência pública no sentido de provar fatos relevantes antes do processo, alguns autores vêm salientando também este seu aspecto preventivo, de evitar litígios, permitindo que conflitos de interesse terminem no próprio procedimento administrativo, até mesmo com a celebração de um compromisso de ajustamento de conduta.[56]

De acordo com as divergências doutrinárias observadas no que tange ao valor probatório da audiência pública, alguns detalhes são importantes na sua condução e realização, a fim de assegurar sua plena eficácia probatória. Primeiramente, como já salientamos, a possibilidade de manifestação deve ser

---

[52] O que se percebe até mesmo pela rubrica do novo dispositivo: "Art.696-bis (C*onsulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite)* [...]. Cf. GHIRGA, Maria Francesca. *Op.cit.,* p.822-826.

[53] In verbis: "*Il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova..* (...)".

[54] TARZIA, Giuseppe. "*Problemi del contraddittorio neell'istruzione probatoria civile", in* GLENDI, C., PATTI, S. e PICOZZA, E. (Org.). *Le prove nel diritto civile, amministrativo e tributário. Op.cit.*, p.125-128.

[55] Sobre o debate, a posição de Taruffo e indicações bibliográficas, Cf. BESSO, Chiara. *Op.cit.,* p.21-22.

[56] Destaca a função preventiva da audiência pública RODRIGUES, Geisa de Assis. *Op.cit., loc. cit.*

assegurada da forma mais ampla possível, vez que sua restrição diminuiria a função legitimante e condicionante (influência) da consulta pública. Ademais, o contraditório deve ser franqueado também aos investigados ou qualquer pessoa que possa ser destinatária direta de alguma medida restritiva, judicial ou administrativa, no futuro, evitando-se questionamento no campo das nulidades. Deve haver ainda um registro dos debates na audiência(preferencialmente gravação em áudio e vídeo), sendo redigido um extrato resumido das intervenções orais, de forma a permitir impugnações e garantir fidelidade à prova colhida.[57]

5 - CONCLUSÃO

Muito tem ocupado a doutrina administrativista o instituto da audiência pública, que ressalta sua função legitimante da ação da Administração Pública, seu papel conscientizador e de fornecer transparência e participação ao processo decisório.

Mas a audiência pública tem efeitos que tocam também a disciplina do direito processual, dentre os quais procuramos destacar três:

a) o efeito de atuar o princípio do contraditório no processo administrativo, na sua compreensão moderna como o direito de influenciar a formação da vontade estatal;

b) o efeito de impor um ônus argumentativo ao administrador e ao magistrado caso queiram decidir contrariamente às conclusões derivadas do resultado da consulta pública; e

c) a eficácia probatória da audiência pública, que pode, respeitados outros princípios processuais, ser de enorme valia no acertamento de fatos que embasem a demanda judicial posteriormente instaurada ou mesmo para evitar a litigância, estimulando a composição amigável em sede administrativa.

De fato, outros efeitos e funções da audiência pública poderiam ser abordados nestas linhas. Aliás, mesmo os poucos efeitos aqui trabalhados poderiam ainda ter sua análise estendida. Contudo, cientes da impossibilidade de esgotar o tema em poucas páginas, procuramos ressaltar alguns aspectos da discussão e do estudo acerca deste tão relevante instituto, que podem contribuir para que a audiência pública ganhe importância processual e possa continuar desempenhando o nobilíssimo papel que lhe é destinado no Estado Democrático de Direito.

6 – BIBLIOGRAFIA

ALEXY, Robert. "*Individuelle Rechte und kollektive Güter", in Recht, Vernunft, Diskurs: Studien zur Rechtsphilosophie*. Suhrkamp: Frankfurt am Main,1995.

[57] GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Op.cit.,* p.75-76.

ÁVILA, Humberto. "Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular", *in* SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *O Direito Público em tempos de crise.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, disponível também em http://www.direitopublico.com.br/pdf_7/DIALOGO-JURIDICO-07-OUTUBRO-2001-HUMBERTO-AVILA.pdf, acessado em 24.05.2006.

BALLON, Oskar J. "*Drittinteressen im Zivilprozeß nach österreichischen Recht", in Zeitschrift für Zivilprozeß,* 101 Band, Heft 4, 1988.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. "A motivação das decisões judiciais como garantia inerente ao Estado Democrático de Direito." *in Temas de Direito Processual 2ªSérie*. São Paulo: Saraiva, 2ªEd., 1988.

_____. "Regras de experiência e conceitos jurídicos indeterminados", *in Temas de Direito Processual 2ªSérie*. São Paulo: Saraiva, 2ªEd., 1988.

BESSO, Chiara. *La prova prima del processo*. Torino: G.Giappichelli, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Il futuro della democrazia*. Torino: Einaudi, 1995.

BULLINGER, Martin. "A discricionariedade da Administração Pública", Trad. Antonio Francisco de Souza, *in Revista de Ciência Política*, vol.30, n.2, abril-junho, 1987.

CABRAL, Antonio do Passo. "*Il principio del contraddittorio come diritto d'influenza e dovere di dibattito", in Rivista di Diritto Processuale*, Anno LX, N.2, aprile-giugno, 2005.

_____. "A eficácia probatória das mensagens eletrônicas", 2006, no prelo.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.

COUTO E SILVA, Almiro do. "Poder discricionário no Direito Administrativo brasileiro", *in Boletim de Direito Administrativo*, abril, 1991.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. *A Motivação da Sentença no Processo Civil.* São Paulo: Saraiva, 1987.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Instrumentalidade do Processo*. São Paulo: Malheiros, 9ª Ed., 2001.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. "Instrumentos da administração consensual: a audiência pública e sua finalidade", *in Revista de Direito Administrativo*, n.230, outubro-dezembro, 2002.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Manual de Atuação em Tutela Coletiva para o Ministério Público Federal, disponível no site da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF http://intranet.mpf.gov.br/mpf/5camara//publicacoes/Manual_Atuacao_Tutela_Coletiva_MPF.pdf, acessado em 24.05.2006.

GHIRGA, Maria Francesca. "*Le nuove norme sui procedimenti cautelari", in Rivista di Diritto Processuale,* anno LX, n.3, julho-setembro de 2005.

GIDI, Antonio. "Código de Processo Civil Coletivo. Um modelo para os países de direito escrito", *in Revista de Processo*, vol.111, julho-setembro, 2003.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. "Direito processual civil nos Estados Unidos", *in Revista de Processo,* n.127, set. 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini. "Do direito de defesa em inquérito administrativo", *in Revista de Direito Administrativo*, n.183, janeiro-março, 1991.

GRUNSKY, Wolfgang. "*L'onere della prova nel diritto tedesco*". Trad. Salvatore Patti, *in* GLENDI, C., PATTI, S. e PICOZZA, E. (Org.)*. Le prove nel diritto civile, amministrativo e tributário.* Torino: G.Giappichelli, 1986.

JAUERNIG, Othmar. *Zivilprozessrecht*. München: C.H.Beck Verlag, 28ª Ed., 2003.

KRELL, Andréas J. "A recepção das teorias alemãs sobre 'conceitos jurídicos indeterminados' e o controle da discricionariedade no Brasil", *in Interesse Público*, n.23, 2004.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro.* São Paulo: Malheiros, 11ª Ed., 2003.

MAURER, Hartmut. *Elementos de Direito Administrativo Alemão.* Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas no direito comparado e nacional.* São Paulo: Revista dos Tribunais*,* 2002.

MICHELMAN, Frank. "*Law´s Republic", in The Yale Law Journal,* vol.97, n.8, julho de 1988.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. "Novos institutos consensuais da ação administrativa", *in Revista de Direito Administrativo*, n.231, janeiro-março, 2003.

_____. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2ª Ed., 2001.

MÜLLER. Friedrich. "Democracia e exclusão social em face da globalização", Revista Jurídica, vol.7, n.72, maio de 2005, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/artigos/Friedrich_rev72.htm, acessado em 24.05.2006.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. "As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro", *in Revista de Direito Administrativo*, n.209, julho-setembro, 1997.

PATTI, Salvatore. "*Libero convincimento e valutazione delle prove", in* GLENDI, C., PATTI, S. e PICOZZA, E. (Org.). *Le prove nel diritto civile, amministrativo e tributário*. Torino: G.Giappichelli, 1986.

RICCI, Edoardo. "*Verso un nuovo processo civile?", in Rivista di Diritto Processuale*, ano LVIII, gennaio-marzo, 2003*.*

RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SANTOS, Moacyr Amaral. *Primeiras Linhas de Direito Processual Civil*. Vol.II, 13ª Ed. São Paulo: Saraiva, 23ª Ed., 2004.

SOARES, Evanna. "A audiência pública no processo administrativo", *in Revista de Direito Administrativo,* n.229, julho-setembro, 2002.

SUNSTEIN, Cass. "*Beyond the republican revival*", *in The Yale Law Journal,* vol.97, n.8, julho de 1988.

TARZIA, Giuseppe. "*Problemi del contraddittorio neell'istruzione probatoria civile", in* GLENDI, C., PATTI, S. e PICOZZA, E. (Org.). *Le prove nel diritto civile, amministrativo e tributário.* Torino: G.Giappichelli, 1986.

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

CABRAL, Antonio. OS EFEITOS PROCESSUAIS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 12, novembro/dezembro/janeiro, 2008. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.

2) A REDAE - Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: **ISSN 1981-1861**

3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, acompanhados de foto digital, para o e-mail: redae@direitodoestado.com.br

4) A REDAE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.

5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323

6) Assine o feed da REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDeDireitoAdministrativoEconomico

Publicação Impressa:

Revista Brasileira de Direito Público – RBDP. Ano 4, n. 14, jul./set. 2006. Belo Horizonte: Fórum, 2006. Trimestral. ISSN: 1678-7072. 1 – Direito Público – I. Fórum. CDD: 342. CDU: 34.