

Capítulo

I

DA PROCESSUALIDADE

1. Direito material e direito processual

É indiscutível a integração do direito material e do instrumento criado para concretizá-lo – o direito processual. Assim como é indiscutível a ideia de instrumentalidade do processo, pois a *crise de direito* que surge quando a norma de direito material é descumprida – ou, por tratar-se de direitos indisponíveis, quando não pode ser voluntariamente cumprida – é necessário recorrer ao direito processual. Assim, o direito processual é instrumento de concretização do direito material. Esta é a finalidade jurídica do processo.

Ao lado da finalidade jurídica, Cândido Dinamarco salientou as finalidades social (pacificar com justiça) e política (a participação) do processo.

Estamos falando da *instrumentalidade finalística* do processo, ou seja, do enfoque do processo que tem como finalidade (jurídica) a atuação do direito material, sendo por isto mesmo instrumental em relação a este. Isto não se discute. Mas o processo também pode ser visto em sua *instrumentalidade metodológica* (Carlos Alberto de Salles).

Ou seja, o método que parte do estudo do direito material para, a partir deste, remontar ou construir o fenômeno processo. A utilização desse método, por si só, já revoluciona a análise do processo e tem sido aplicada, hora ou outra.

Mas o que se propõe, neste estudo, é avançar mais um pouco. Ao invés de só inverter o enfoque processo-direito pelo de direito-processo, a proposta é partir da *crise de direito material* – ou seja do *conflito* específico – para analisar (ou construir) a solução processual adequada. Isto significa também dar ao direito processual um enfoque multidisciplinar, pois os conflitos são naturalmente examinados pela sociologia ou pela política, e mais raramente pelo direito. E, no entanto, o direito integra a categoria das ciências sociais. É o que se verá no próximo capítulo.

2. Processo e procedimento

Durante muito tempo, o *procedimento* foi visto apenas como o meio extrínseco pelo qual se instaura, desenvolve-se e termina o processo; ou seja, a manifestação exterior deste, a sua realidade fenomenológica perceptível. A noção de *processo* seria, ao contrário, essencialmente teleológica, porque ele se caracteriza por sua finalidade de exercício do poder (no caso, jurisdicional). A concepção de procedimento era puramente formal, não passando da coordenação de atos que se sucedem. Concluía-se, portanto, que o procedimento (aspecto formal do processo) seria apenas o meio pelo qual a lei estampa os atos e fórmulas da ordem legal do processo.

Mais tarde, a aceitação da teoria do processo como relação jurídica processual passou a não significar, como se pensou no momento de sua formulação inicial, que o processo *seja* a própria relação processual, isto é, que processo e relação processual sejam expressões sinônimas. Passou-se a ver o processo como uma entidade complexa, podendo ser encarado pelo aspecto dos atos que lhe dão corpo e da relação entre eles (*procedimento*) e pelo aspecto das relações entre seus sujeitos (*relação processual*).

Em tempos mais recentes surgiu na Itália o pensamento de Elio Fazzalari repudiando a inserção da relação jurídica processual no conceito de processo. Falava o autor do *módulo processual* representado pelo *procedimento realizado em contraditório* e propunha que no lugar daquela se passasse a considerar como elemento do processo essa abertura à participação, que é constitucionalmente garantida.

A doutrina continuou evoluindo: investigações sociológicas e sociopolíticas sobre o processo levaram a afirmar que a observância do procedimento constitui fator de legitimação do ato imperativo a ser proferido afinal pelo juiz (provimento jurisdicional, esp. sentença de mérito). E daí surgiu a exigência de legalidade no procedimento, para que o material preparatório do julgamento final seja recolhido e elaborado segundo regras conhecidas de todos (Niklas Luhmann). Por outro lado, essa preocupação pela legalidade só tem sentido na medida em que a observância do procedimento constitua meio para a efetividade do contraditório no processo. É assegurando às partes os caminhos para participar e meios de exigir a

devida participação do juiz em *diálogo* que o procedimento estabelecido em lei recebe sua própria legitimidade e, ao ser devidamente observado, transmite ao provimento final a legitimidade de que ele necessita.

Michele Taruffo contesta a ideia de que basta o procedimento legal para legitimar a atuação processual. Observa ele que o respeito às garantias do procedimento legal não é suficiente para a legitimação do processo. Este só se legitima se seu resultado for *justo*. E, para ser justo, é estritamente necessário buscar a verdade processual. Para tanto, realça o Autor a importância da prova dos fatos.

Seja como for, essas considerações correspondem à *reabilitação do procedimento* na teoria processual, especialmente mediante sua *integração ao conceito de processo*, do qual estivera banido desde quando formulada a teoria da relação jurídica.

Como se verá no capítulo seguinte, a *instrumentalidade do processo* pode ser de duas espécies: *finalística*, no sentido de que o processo deve ser instrumento de atuação do direito material; e *metodológica*, no sentido de que o processo deve ser estruturado a partir do estudo dos *conflitos* existentes na sociedade (de índole individual ou coletiva), para que se obtenha a *tutela jurisdicional (ou processual) adequada* (ou seja, a resposta justa e alinhada com as pretensões das partes) e a tutela processual adequada só pode ser obtida por intermédio do *procedimento adequado*, ou seja do procedimento apropriado à solução de cada conflito surgido no plano sociológico.

Eis mais uma vez destacada a relevância do procedimento, que de mera ordenação de atos passa a ser

instrumento do instrumento processo, cioso das garantias do devido processo legal e teleologicamente voltado à obtenção da tutela adequada.

Entende-se por tutela jurisdicional ou processual o resultado de toda a atividade desempenhada no processo e no procedimento, seja ele favorável ou desfavorável a qualquer das partes em conflito. No processo contencioso (judicial ou arbitral) tanto a sentença de procedência como a de improcedência oferecem a tutela jurisdicional, seja acolhendo a pretensão do autor, seja rejeitando-a. Na justiça consensual também se atinge a tutela jurisdicional, por intermédio da solução do conflito pelas próprias partes.

Há quem restrinja a noção de *tutela jurisdicional* aos casos em que o resultado acolha a pretensão do autor, que requereu a tutela. Mas essa posição é resquício do entendimento da ação como direito à sentença favorável (teoria concretista). Quando o juiz rejeita a pretensão do autor, é o réu, com sua resistência, que obteve a tutela jurisdicional. E na justiça consensual, em que não há vencedor nem vencido, ambas as partes atingem a tutela.

Estamos aqui apenas antecipando a ideia de que a jurisdição compreende a justiça estatal, a justiça arbitral e a justiça consensual, tema a ser desenvolvido no capítulo III.

Assim sendo, se processo é procedimento em contraditório, procedimento é tudo quanto o processo necessita para atingir seus objetivos, excluído apenas o que diz respeito à *relação jurídica processual* (entendida como a relação jurídica entre as partes e o juiz, e das partes entre si).

Se antes era discutível que a relação jurídica processual também se estabelecesse entre as partes – e não exclusivamente entre cada uma e o juiz – hoje a afirmação

é desmentida pelo modelo de processo cooperativo instituído pelo novo CPC, que prevê negócios jurídicos processuais entre as partes, como convenções sobre o procedimento e a distribuição de poderes, faculdades, deveres e ônus.

O processo é voltado à atuação do direito material, e contém a relação jurídica processual; o procedimento destina-se à obtenção da tutela processual adequada. E se a finalidade última da jurisdição é pacificar com justiça, processo e procedimento situam-se no mesmo plano, sendo que no máximo se pode dizer que o segundo é instrumento do primeiro.

Regras estritamente processuais são apenas aquelas que moldam a relação jurídica processual, como a posição do juiz e das partes no processo, seus poderes, deveres, faculdades e ônus; a legitimação para agir; o exercício da jurisdição e seus limites; as funções, estrutura e órgãos da jurisdição; a competência, a ação e exceção, as condições da ação e as decisões judiciais, as sanções para os sujeitos da relação processual, a intervenção de terceiros, os recursos e as ações de impugnação, a coisa julgada. Fora do regime atinente à relação processual, tudo o mais é procedimento.

3. Novo conceito de jurisdição

Se, conforme nosso pensamento, a jurisdição compreende a justiça estatal, a justiça arbitral e a justiça consensual, é evidente que fica superado o conceito clássico de *jurisdição*. Definida como poder, função e atividade, verifica-se que não há exercício de *poder* na justiça

consensual, onde o conflito é dirimido exclusivamente pelas partes.

Os elementos que a definiam também mudam. No estudo tradicional, os elementos principais seriam a *lide*, a *substitutividade*, a *coisa julgada* e a *inércia*. No entanto, a existência desses elementos oferece dúvidas até em relação ao processo estatal: onde estaria a lide no processo penal? E no processo civil necessário? E por que o juiz se substituiria às partes para julgar? Uma coisa são as partes, outra completamente diferente é o juiz. A coisa julgada, verdadeiro dogma clássico, perdeu seus absolutismo e relevância. Hoje a *preclusão administrativa* faz as vezes da coisa julgada, e há processos judiciais em que a satisfação do direito ocorre sem a coisa julgada (como em diversos procedimentos sumários, na monitória, na estabilização da tutela antecipada, na decisão sobre ilegitimidade, etc.). Chega-se a falar na *relativização ou desconsideração da coisa julgada*, perante o princípio da proporcionalidade.

E, certamente, não há lide na Justiça consensual, pois não há resistência à pretensão, uma vez que ambas as partes se situam no mesmo plano para solucionar o conflito amigavelmente. Nem há substitutividade, pois são as próprias partes que atuam e o terceiro facilitador, como a própria palavra diz, é um mero auxiliar que as ajuda em relação ao estabelecimento do diálogo e ao atingimento da tutela. E tampouco há inércia, uma vez que o juiz pode, de ofício, remeter as partes às vias conciliativas. E as partes podem sempre ser estimuladas e chamadas para a elas se submeterem, não lhes se aplicando o princípio da demanda.

Por outro lado, é preciso inserir no conceito de jurisdição a função de *garantia*, sobretudo em face do Estado Democrático de Direito e da moderna visão do princípio da separação dos poderes, que serão examinados em capítulo próprio (VII). Garantia das partes, para que possam atingir a tutela jurisdicional adequada pela via do acesso à Justiça; garantia do próprio processo e do procedimento, pela observância das garantias constitucionais e legais, m busca da pacificação com justiça.

Jurisdição, na atualidade, não é mais poder, mas apenas *função, atividade e garantia*. *E, sobretudo, seu principal indicador é o de garantia do acesso à Justiça, estatal ou não, e seu objetivo, o de pacificar com justiça.*

Sobre acesso à justiça, ver capítulo próprio (n. III).

4. Jurisdição e processualidade

Partindo das premissas de que processo é procedimento em contraditório e de que a jurisdição se caracteriza principalmente como acesso à justiça, é preciso reconhecer que a *processualidade* é mais ampla do que a *jurisdição*, pois existem processos em contraditório que não têm a ver com o acesso à justiça.

Processo em contraditório existe tanto no desempenho da atividade *administrativa* como na *legislativa*, esta última pelo contraditório parlamentar amplo que se estabelece visando a formulação de leis ou nas Comissões Parlamentares de Inquérito.

Conclui-se assim que a processualidade compreende a jurisdição, mas não se esgota nela.

Deixando de lado o processo legislativo, que é objeto específico do Direito Constitucional, falaremos a seguir do processo administrativo, focando principalmente suas garantias.

5. O processo administrativo e as garantias do devido processo legal

Acolhendo as tendências contemporâneas do direito administrativo, tanto em sua finalidade de limitação ao poder e garantia dos direitos individuais perante o poder, como na assimilação da nova realidade do relacionamento Estado-sociedade e de abertura para o cenário sociopolítico-econômico em que se situa, a Constituição de 1988 trata de parte considerável da atividade administrativa, no pressuposto de que o caráter democrático do Estado deve influir na configuração da administração, pois os princípios da democracia não podem se limitar a reger as funções legislativa e jurisdicional, mas devem também informar a função administrativa.

Nessa linha, dá-se grande ênfase, no direito administrativo contemporâneo, à nova concepção da *processualidade* no âmbito da função administrativa, seja para transpor para a atuação administrativa os princípios do “devido processo legal”, seja para fixar imposições mínimas quanto ao modo de atuar da administração.

A Constituição de 1988, no artigo 5º, LVI, incluiu expressamente entre as garantias processuais a do *devido processo legal* e, no inc. LV, afirma que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral serão assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Assim, as garantias constitucionais do processo desdobram-se hoje em três planos: a) no plano jurisdicional, em que elas passam a ser expressamente reconhecidas, diretamente como tais, para o processo penal e para o não-penal; b) no plano das acusações em geral, em que a garantia explicitamente abrange todas as pessoas objeto de acusação; c) no processo administrativo sempre que haja litigantes. E por litigantes entendemos os titulares de interesses em conflito.

Decorre disto a consequência de que todas as garantias constitucionais do *devido processo legal* se aplicam ao processo administrativo em que haja litigantes, em geral, e ao sancionatório em particular. E como a Constituição fala expressamente em contraditório e ampla defesa, iniciaremos tratando imediatamente destas garantias.

Ampla defesa e contraditório estão intimamente ligados, pois é pelo contraditório que a ampla defesa é exercida.

No entanto, é preciso observar que, no campo penal e no sancionatório, a defesa tem duas facetas: *a autodefesa e a defesa técnica*. A primeira pode ser dispensada pelo próprio acusado que a ela renuncie, preferindo o direito ao silêncio (art. 5º, inc. XLIII da CF e art. 186 e parágrafo único do CPP), enquanto a defesa técnica é indispensável, sendo que sua ausência acarreta a nulidade insanável do ato praticado.

Mas, infelizmente, na visão do STF, a colocação acima foi invertida no processo administrativo sancionatório. Certamente com o intuito meramente utilitário consistente em “salvar” muitos processos administrativos punitivos, o STF editou Súmula Vinculante nº 5: “*Falta de defesa*

técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição". Atualmente, porém, esta súmula está sendo reexaminada pelo STF.

É preciso reconhecer que as leis brasileiras sobre processo administrativo sancionatório, embora ciosas em relação a outras garantias constitucionais, não preveem a obrigatoriedade da presença do advogado.

Mas, se a falta de defesa técnica prejudicar o direito de defesa, restará ao acusado pedir à Justiça a anulação do processo administrativo sancionador.

Dito isto, passamos a examinar a garantia do contraditório e seu conteúdo.

A garantia do contraditório está à base da regularidade do processo e da justiça das decisões. Trata-se de garantia fundamental de *imparcialidade, legitimidade e correção* da prestação estatal. Sem que o diálogo entre as partes anteceda ao pronunciamento estatal, a decisão corre o risco de ser unilateral, ilegítima e injusta: poderá ser um ato de autoridade, jamais de verdadeira justiça.

Nesse contexto é que se insere o *direito à prova* que, à evidência, nada mais é do que uma resultante do contraditório, como direito de contradizer provando. E assim como o contraditório representa o momento da verificação concreta e da síntese dos valores expressos pelo sistema de garantias constitucionais, o modelo processual informado pelos princípios inspiradores da Constituição não pode abrir mão de um procedimento probatório que se desenvolva no pleno respeito do contraditório.

Na relação entre *contraditório e prova*, aquele emerge como verdadeira *condição de eficácia* desta. Tanto

será viciada a prova colhida sem a presença do juiz, quanto aquela colhida sem a presença das partes. Daí, inclusive, poder afirmar-se que, ao menos em princípio, não têm eficácia probatória os elementos informativos se a respectiva colheita não contar com a possibilidade real e efetiva de participação dos interessados, em relação aos quais se pretende editar provimento de caráter vinculante que possa atingir a esfera jurídica de terceiros.

Por isso sustentamos que, tanto em relação ao inquérito criminal como ao civil (no primeiro, pelo recebimento da denúncia, no segundo, para efeito de ajuizamento de Ação Civil Pública), existem atos de poder, em face dos quais os elementos probatórios colhidos nos inquéritos só podem ser valorados pelo juiz desde que tenham sido submetidos a contraditório, mesmo que sucessivo.

Mais recentemente, Odete Medauar observou que, no âmbito administrativo, vigora o direito à *informação geral*, isto é, o direito de obter conhecimento adequado dos fatos que estão na base da formação do processo, e de todos os demais fatos, dados, documentos e provas que vierem à luz no curso do processo. Vincula-se, igualmente, à informação ampla, o *direito de acesso* a documentos que a Administração detém ou a documentos juntados por sujeitos contrapostos. E a vedação ao uso de elementos que não constam do expediente formal, porque deles não tiveram ciência prévia os sujeitos, tornando-se impossível eventual reação a tais elementos”.

6. Outras garantias do processo administrativo

Mas há outros princípios e garantias, não ligadas diretamente às do devido processo legal, que também se

aplicam ao processo administrativo e que a Administração deve observar em todas as suas atividades, que incluem o processo administrativo. O primeiro é o da *segurança jurídica* que, embora não possa ser radicado em qualquer dispositivo constitucional específico, é reconhecidamente da essência do próprio Direito, notadamente de um Estado Democrático de Direito, de tal sorte que faz parte do sistema constitucional como um todo. O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da 'segurança jurídica, o qual, bem por isto, é, indiscutivelmente um de seus princípios mais importantes.

E, por sua vez, o princípio da segurança jurídica liga-se aos *princípios da boa-fé e da proteção da confiança*.

O princípio da boa-fé guarda estreita simbiose com o da *moralidade*. A boa-fé é conatural, implícita ao princípio da moralidade administrativa. Não poderá a Administração agir de má-fé e, ao mesmo tempo, respeitar o princípio da moralidade.

E disso tudo também deriva o *princípio da confiança legítima*. Trata-se de uma expressão particular da exigência de previsibilidade imposta pelo princípio de segurança jurídica.

Inicialmente criação do direito germânico, este princípio foi adotado pelo direito comunitário e é hoje consagrado nos países europeus, sobretudo França e Itália.

O princípio da confiança legítima pode ser invocado quando um particular se acha numa situação a respeito da qual a administração fez nascer esperanças fundadas' (*'espérances fondées'*).

Os tribunais brasileiros vêm se referindo e aplicando o princípio da confiança legítima, como se vê, por exemplo, do julgado do TFR-2ª Região, ap. n.2008.51.01.016324-I.

Liga-se aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da confiança legítima o instituto da *preclusão administrativa*.

7. Preclusão administrativa

Conquanto se saiba que a coisa julgada – manifestação mais aguda do fenômeno da preclusão – não é atributo da atividade administrativa, é certo que algum grau de estabilidade também deve ser alcançado por suas decisões. Seria inegável fator de insegurança – e verdadeiro desprestígio ao processo administrativo – pudessem as partes submeter a mesma questão, indefinidamente, à apreciação do Administrador, sempre com novas alegações relativas aos mesmos velhos fatos ou que a administração pudesse rever suas decisões ou anulá-las, sem qualquer limite.

A imunização das decisões é essencial à mecânica do poder. Os provimentos gerados no processo administrativo podem ser revistos pela própria administração (anulação, revogação), ou por via jurisdicional. Mas as decisões administrativas, que também constituem provimentos, não deixam de ficar imutáveis, especialmente após superadas as possibilidades recursais e nos casos em que direitos hajam sido adquiridos (Cândido Dinamarco).

Cuida-se, aqui, da chamada *preclusão administrativa* – por alguns chamada impropriamente de coisa

julgada administrativa – pela qual o ato administrativo, esgotados ou inexistentes os recursos contra ele, adquire estabilidade, e não mais pode ser modificado pela Administração. Embora não tenha autoridade de coisa julgada, a ocorrência da preclusão administrativa impede que a questão venha a ser ali rediscutida.

Trata-se da imodificabilidade da decisão na via administrativa, para estabilidade das relações entre as partes. Essa imodificabilidade não é efeito da coisa julgada administrativa, mas é consequência da preclusão das vias de impugnação interna (recursos administrativos) dos atos decisórios da própria Administração. Exauridos os meios de impugnação administrativa, torna-se irretratável, administrativamente (Heli Lopes Meirelles).

Nem se diga que o princípio da revisão, pela Administração, de seus próprios atos, por conveniência e oportunidade, autorizaria a Administração a rever as decisões já cobertas pela preclusão, fora dos casos expressamente previstos. Não pode o órgão da Administração, após a preclusão administrativa, rever suas decisões. Isso vulneraria o próprio processo administrativo, que fixa um procedimento a ser rigorosamente observado e desmoralizaria as decisões finais da própria Administração. E também é defeso à Fazenda Pública ir a juízo pedir a anulação da decisão que, na esfera administrativa de julgamento, lhe foi contrária. É que a imutabilidade, decorrente da preclusão, expressa-se pela *autovinculação* da Administração a fim de salvaguardar os interesses dos particulares destinatários da decisão (Hely Lopes Meirelles).

O exame do fenômeno da preclusão no campo administrativo, a partir da comparação com o que se verifica no âmbito jurisdicional, permite avançar para a análise dos limites da preclusão no tempo. Por outras palavras, há que se determinar até quando uma dada decisão permanece imutável e, assim, se, quando e por quais razões, pode eventualmente ser revista e alterada.

A questão consiste em determinar quais seriam, em tese, os eventos supervenientes à coisa julgada e à preclusão administrativa capazes de produzir efeitos juridicamente relevantes sobre a relação jurídica objeto do julgamento. Tais eventos seriam, de um lado, os fatos novos e, de outro lado, a lei nova (a que se equipara a declaração posterior de (in)constitucionalidade de lei em via direta e concentrada).

A mais autorizada doutrina é firme no sentido de que tanto a *nova lei* quanto a *declaração de (in)constitucionalidade de uma lei* não são aptas a infirmar os efeitos – e respectiva imutabilidade – da sentença passada em julgado. E isto se estende aos efeitos da preclusão administrativa.

A coisa julgada e a preclusão administrativa não podem ser atacadas pela lei nova ou pela declaração de (in)constitucionalidade superveniente, porque no caso concreto, definitivamente julgado, a relação jurídica foi tratada como *lex specialis* (na nomenclatura italiana), separando a disciplina do direito ali fixada da norma geral e abstrata (mesmo quando retroativa, como ocorre com a norma interpretativa) ou da declaração da (in)constitucionalidade. Na decisão coberta pela coisa julgada

ou pela preclusão administrativa, fixa-se um preceito próprio que não pode ser atingido pelos fenômenos supervenientes acima indicados (Chiovenda e, mais recentemente, Proto Pisani e Menchini).

Infelizmente, a legislação brasileira afastou essa doutrina, primeiro por uma reforma do CPC revogado e agora pelo Código vigente (art. 525 ss), pois o título executivo pode ser atacado em face da posterior declaração de (in) constitucionalidade do STF – pelo controle concentrado ou difuso. Mas será necessário, primeiro, desconstituir a coisa julgada pela via da ação rescisória. Entendemos que a possibilidade de atacar o título executivo, sob esse fundamento, atenta conta o princípio da segurança jurídica e da irretroatividade (que não se aplica só a lei, mas a todo o ordenamento jurídico: ver capítulo IV).

Diferente é a situação na superveniência de *facta nova*. Estes, sim, influem sobre a coisa julgada ou a preclusão administrativa. Isto porque a sentença ou a decisão administrativa trazem implícitas em si a cláusula *rebus sic stantibus*. Se, no desenvolvimento da relação no tempo, após a prolação da sentença, verificar-se a mutação do estado de fato, essa sentença ou decisão terá que se adaptar. Sobrevindo fato novo, uma nova decisão não alterará o julgado anterior, mas, exatamente para atender a ele, adaptar-se-á ao estado de fato superveniente (Barbosa Moreira).

Disto tudo decorre que princípios processuais e de direito administrativo complementam-se no quadro da atuação da Administração em face do sistema constitucional, sendo que sua infringência importa em desvios que podem e devem ser corrigidos pelo Poder Judiciário.

Conclusões

O processo – procedimento em contraditório – é voltado à atuação do direito material, e contém a relação jurídica processual; o procedimento destina-se à obtenção da tutela processual adequada. E se a finalidade última da jurisdição é pacificar com justiça, processo e procedimento situam-se no mesmo plano, sendo que no máximo se pode dizer que o segundo é instrumento do primeiro.

Jurisdição, na atualidade, não é mais poder, mas apenas função, atividade e garantia. Seu principal indicador é o acesso à Justiça, estatal ou não, e seu objetivo, o de pacificar com justiça. Este conceito de jurisdição abrange a justiça estatal, a justiça arbitral e a justiça conciliativa.

Sendo a jurisdição umbilicalmente ligada ao acesso à justiça, como sua garantia, a processualidade a abrange, mas não se esgota nela. Existem processos em contraditório no âmbito legislativo e administrativo que não se ligam à ideia de acesso à justiça. Um exemplo disto é o processo administrativo não jurisdicional.