

CARLOS ARI SUNDFELD

DIREITO ADMINISTRATIVO PARA + CÉTICOS

4^a EDIÇÃO

revista, atualizada e ampliada

2026



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br



**MALHEIROS
EDITORES**

Capítulo 7

DIREITO ADMINISTRATIVO: O QUE É?

1. DESENCAIXADO

Visto em seu todo, como conjunto de normas jurídicas, o direito contemporâneo aplicável às administrações públicas se caracteriza pela grande variedade e rápida mutação de conteúdos, objetivos, soluções e fontes normativas – e também por conter indeterminações, insuficiências e muitas contradições quanto a tudo isso.

Ele procura organizar a gestão pública de modo racional, democrático e eficiente. Mas também mitiga uma coisa e outra com concessões a outros valores – e com anacronismos e casuísmos.

Prevê e viabiliza políticas públicas bem diversas, e ações das administrações públicas e dos particulares na economia. Mas tem opções e características que podem dificultá-las, encarecê-las ou comprometê-las.

É um direito com normas para evitar e corrigir erros e excessos dos agentes administrativos. Mas sem radicalismos: também tolera erros no processo de gestão e limita correções e sanções por economia e estabilidade.

Ele promete direitos às pessoas e dá instrumentos para protegê-los. Mas os condiciona, adia e, conscientemente, até sabota.

É um direito com normas constitucionais, legais, regulamentares e mesmo internacionais – e, claro com as complicações de todas as famílias grandes, espalhadas e cheias de personalidade.

O direito administrativo legislado é, gostemos ou não, calidoscópio, catavento, camaleão.

É preciso compreendê-lo assim mesmo e aceitar que tenha variações e oposições internas. O caminho é a postura realista e pragmática, superando ilusões surrealistas e principistas.

Mas o analista, afora o susto com o tamanho da tarefa, pode acabar com sérias dúvidas em chamar com o mesmo nome os objetos todos que está considerando. Qual nome?

Direito administrativo, um nome velho que assim estaria viajando por mais de uma época e país: da França do século XIX, onde nasceu, até o Brasil do século XXI, onde vive tropicalizado.

A sensação, incômoda e divertida, é de estar empurrando, para o escuro de uma velha caixa, objetos que teimam em saltar fora dela, por não mais caberem lá dentro.

A necessária tarefa de revisão pede alguma comparação com outras realidades e, por certo, também uma pitada de ceticismo, uma sacudida em mentalidades e verdades acomodadas na literatura corrente. Em suma, é preciso tratar o caso brasileiro aceitando suas variações, divergências, desajustes e possibilidades.

Os administrativistas brasileiros têm de duvidar, desconfiar muito, do senso comum a que foram acostumados. Não só para renovar noções envelhecidas por mudanças legislativas e constitucionais; também para, com olho agudo, achar e atacar impropriedades ou simplificações conceituais que sobreviveram ao tempo, ajudadas pelos manuais didáticos e profissionais, que tendem à repetição – e mesmo ao conservadorismo. Têm, ainda, de fugir o quanto puderem das tantas manipulações ideológicas presentes nos debates públicos.

Neste capítulo, discutem-se apenas alguns dos elementos que são centrais para a atual configuração do direito administrativo do Brasil, dada a inviabilidade de tratar extensivamente de cada um deles. Para algo mais sistemático, e voltado à realidade jurídica atual, podem ser úteis, além de outros trabalhos, os demais capítulos deste livro e as contribuições da obra coletiva *Curso de Direito Administrativo em Ação*.¹ Neles se analisam as

1. Carlos Ari Sundfeld, Eduardo Jordão, Egon Bockmann Moreira, Floriano de Azevedo Marques Neto, Gustavo Binenbojm, Jacintho Arruda Câmara, José Vicente Santos de Mendonça, Marçal Justen Filho, Mariana Mota Prado e Vera Monteiro. *Curso de Direito Administrativo em ação*. São Paulo: Juspodivm-Malheiros, 2024.

relações do direito administrativo com a Constituição;² a aplicabilidade do direito comum;³ a centralização e a descentralização administrativa;⁴ a autonomia ou vinculação das administrações em relação ao Executivo;⁵ as prerrogativas e seus limites;⁶ as fontes normativas;⁷ os regimes de trabalho;⁸ a atuação dos particulares na consecução de interesses gerais;⁹ e os controles.¹⁰

2. CAIXA DE FERRAMENTAS

O direito positivo brasileiro aplicável às administrações é não só *eclético* quanto à formação de suas grandes estruturas (por estar contaminado com sua própria história de variações e por haver aproveitado tradições tão diversas quanto a francesa e a norte-americana), não só *disperso* em

2. Egon Bockmann Moreira. Como convivem Direito Administrativo e Constituição? A vida constitucional do Direito Administrativo. *Curso..., cit.*, p. 67-86.
3. Mariana Mota Prado. Qual estrutura para qual função? De empresas estatais a agências reguladoras. *Curso..., cit.*, p. 119-146; e José Vicente Santos de Mendonça. O Estado pode dar uma de empresário? Razões e limites da exploração estatal da economia. *Curso..., cit.*, p. 325-347.
4. Carlos Ari Sundfeld. Como se compõem as administrações públicas no Brasil? Persistências e inovações nas estruturas administrativas. *Curso..., cit.*, p. 91-118; e Vera Monteiro. Quem presta serviços públicos? Distribuição de competências na Federação. *Curso..., cit.*, p. 307-323.
5. Carlos Ari Sundfeld. Como se compõem..., *cit.*
6. Jacintho Arruda Câmara. O que é ato administrativo? A visão microscópica da atuação administrativa. *Curso..., cit.*, p. 195-221; Gustavo Binenbojm. Cabe ao Estado controlar o setor privado? Entre poder de polícia e regulação: condicionamentos e sacrifícios de direito. *Curso..., cit.*, p. 349-391; e Floriano de Azevedo Marques Neto. Para que desapropriar os bens de particulares? Regimes de desapropriação por utilidade pública, interesse social e reforma agrária. *Curso..., cit.*, p. 375-391.
7. Mariana Mota Prado. A administração faz normas? Direitos e deveres criados por regulamento. *Curso..., cit.*, p. 247-268; e Mariana Mota Prado. Existe um Direito Administrativo global? Convergência e desnacionalização dos Direitos Administrativos. *Curso..., cit.*, p. 679-695.
8. Carlos Ari Sundfeld. Quem trabalha para as administrações públicas? Desigualdades entre agentes públicos e reformas possíveis. *Curso..., cit.*, p. 147-173.
9. Carlos Ari Sundfeld. Quem trabalha..., *cit.*; e Marçal Justen Filho. Por que contratar? Razões e dilemas do recurso estatal à iniciativa privada. *Curso..., cit.*, p. 397-417; e Vera Monteiro. Para que servem as concessões? O mercado responsável pelo interesse público. *Curso..., cit.*, p. 497-523.
10. Eduardo Jordão. Quem controla a administração? Os diversos controladores e as relações entre eles; Controlar com base em quê? Diferentes fundamentos (ou pretextos) dos controles; e Quanto controlar? Deferência e limitações do controle. *Curso..., cit.*, p. 549-629; e José Vicente Santos de Mendonça. A administração pode ser responsabilizada? Responsabilidades e irresponsabilidades do Estado. *Curso..., cit.*, p. 633-649.

sua operação cotidiana (por não contar com alguns dos mecanismos de homogeneização presentes em outros países), como ainda *plural* quanto a seus conteúdos e objetivos.

Nossas teorias mais difundidas não têm conseguido – ou querido – exprimir essa riqueza e peculiaridade, afora a mania de vincular tudo a um embrulho principiológico, a generalizações vagas e superficiais. É como se nosso direito administrativo positivo tivesse dado o azar, captado de ouvido por Millôr Fernandes, de nascer “com talento melódico numa época em que o pessoal só se interessa por percussão”.¹¹

Assim, pensar no direito administrativo brasileiro como um *direito fora da velha caixa* não é atitude iconoclasta; é um modo possivelmente fiel de descrevê-lo, de captar as mutações que sofreu e de se habilitar a fazer sua aplicação no modo devido.

Já que se está a falar de caixas, um bom rumo é, de carona em inteligente livro de Leonardo Coelho Ribeiro, reconhecer que “o direito administrativo, por força de seu desenvolvimento contínuo, dedicação a interesses múltiplos, caráter cumulativo, cultural, concreto e cotidiano, se transformou na compilação de uma grande diversidade de institutos e formas de organização com vocações próprias, que juntos integram uma verdadeira *caixa de ferramentas*”. Isso significa uma “conciliação entre teoria e prática, na medida em que: (i) reforça a relação de meios e fins que deve orientar a ação administrativa; (ii) não assume categorias apriorísticas e estáticas, adotando em seu lugar uma abordagem constantemente crítica e flexível que, partindo do desenho das ferramentas, da forma como utilizadas e da experiência acumulada, possa definir estratégias de ação e medir resultados e consequências daí provenientes; (iii) possibilita o diagnóstico de como de fato funciona certa ferramenta, ou combinação de ferramentas, apurando suas vantagens e desvantagens, para, então, formular, manter ou reformular o arranjo jurídico e a ação administrativa; e (iv) permite experimentar novas ferramentas, de preferência pontualmente, para avaliar a capacidade de sucesso em seus propósitos e, se assim confirmado, expandir sua incidência.”¹²

11. Cassio Loredano e Sérgio Augusto (org. e seleção). *Millôr 100 + 100 desenhos e frases*. São Paulo: IMS, 2014.

12. *O Direito Administrativo como “caixa de ferramentas”*: uma nova abordagem da ação pública. São Paulo: Malheiros. 2016. p. 186.

3. REFORÇO NORMATIVO AO PLURALISMO

O fato é que o direito positivo fornece e multiplica os incentivos para a ação pública. E visões redutoras sobre direito administrativo não podem criar riscos artificiais para quem age, não podem incentivar a acomodação e a paralisia. Intérpretes têm de aceitar os *sins* da legislação, ao invés de inventar *nãos* com visões desviadas sobre direito administrativo.

É relevante que a emenda constitucional 19, de 1998, ao positivar o princípio da eficiência administrativa e incluí-lo no art. 37, tenha reconhecido a necessidade de espaço de ação para gestores buscarem resultados. Foi uma censura constitucional às tais interpretações sempre redutoras, uma resposta à tentativa doutrinária de só usar princípios quando for para fechar, limitar, proibir – em suma, contra as unificações artificiais do direito administrativo.

Relevante também a reforma feita em 2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (arts. 20 a 30), com o objetivo de servir à “segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público”. Ela alcançou cinco temas: criação jurídica, invalidade, consensualidade, responsabilização de agentes e responsabilidade por processos. Embora esses temas estejam presentes de forma fragmentada nos vários campos do Direito, a nova disciplina procurou corrigir, em especial, insuficiências ou desvios havidos na aplicação do controle público, da regulação administrativa etc.¹³

Em síntese, a nova LINDB impactou o direito administrativo brasileiro por: condicionar, com exigências formais e substanciais de caráter geral, o exercício das competências públicas criativas da administração e do controle público (artigos 20, 23, 24, 29 e 30); superar, em caráter geral, a ideia de nulidade absoluta no direito administrativo, impondo um dever de preservação de atos e contratos já consolidados (§ único do artigo 20 e artigo 21); reconhecer e disciplinar, em caráter geral, a consensualidade administrativa (artigo 26); reverter, em caráter geral, o uso da responsabilização objetiva por falhas normais na aplicação de normas administrativas (artigo 22, *caput*, §1º e artigo 28); e impor, em caráter geral, a

13. Carlos Ari Sundfeld. *Direito administrativo: o novo olhar da LINDB*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

responsabilidade, *in natura* ou patrimonial, por processos administrativos ou de controle (artigo 27).

As novas normas são relativamente poucas e concisas, ao estilo da LINDB. Sua linguagem incorpora terminologia e concepções contemporâneas. Fala-se em: gestão pública (artigo 22, *caput*); políticas públicas (artigo 22, *caput*); consequências práticas das decisões (artigo 20, *caput*); necessidade e adequação das medidas (artigo 20, § único); obstáculos e dificuldades reais do gestor (artigo 22, *caput*); circunstâncias práticas (artigo 22, § 1º); alternativas de decisão (artigo 20, § 1º); regime de transição (artigo 23); regularização proporcional e equânime (artigo 21, § único); orientações gerais estabelecidas (artigo 24); orientações novas (artigo 23); orientações vinculantes (artigo 30); compromissos administrativos (artigo 26); e compromissos processuais (artigo 27, § 2º).

Essas normas estão alinhadas à visão que, aceitando o direito administrativo como plural e aberto, orienta sua aplicação no rumo do pragmatismo. Este, na síntese de Gustavo Binenbojm, “se caracteriza pelo antifundacionalismo, pelo contextualismo e pelo consequencialismo. O antifundacionalismo rejeita premissas teóricas estáticas, perpétuas, desconectadas da realidade e atemporais. O contextualismo exige que se leve em conta a experiência prática, o ambiente real em que o problema se insere, bem como a intersubjetividade que lhe confere sentido e valor. Por fim, o consequencialismo procura conduzir qualquer processo de tomada de decisões a partir de uma avaliação de seus resultados práticos, para que se possa sopesar qual a diferença que ela terá sobre a realidade.”¹⁴

Este é o direito administrativo da nova LINDB – um direito contemporâneo.

Ele aceita a existência de intensa criação jurídica nas esferas administrativa e do controle público. Em contrapartida, limita e condiciona essa criação, em nome de sua qualidade e da segurança jurídica de todos os envolvidos, bem como dos espaços de cada instituição.

O direito administrativo da nova LINDB prefere a preservação das situações estabelecidas, ao invés de apostar no jogo das invalidações radicais. A importância dessa orientação é significativa, pois regulamentos,

14. Para que, afinal, serve o Direito Administrativo? Valores fundamentais e suas tensões. *Curso...*, cit., p. 701.

atos e ajustes administrativos são a base da constituição e organização, no mundo privado, de empresas, empreendimentos e negócios cuja viabilidade é diretamente comprometida pela loteria das invalidações – loteria que, de outro modo, seria propiciada pelas incertezas próprias ao Direito.

Em busca de eficácia e eficiência, as tendências mais recentes sugerem que o direito administrativo, por um lado, aceite como possível o uso de consensualidade administrativa na solução de situações difíceis e, por outro, ofereça instrumentos para essa consensualidade ser focada e bem construída. É justamente a opção da nova LINDB.

Produzir e controlar atos administrativos e atos de controle é fazer processos. Ao reconhecer que todos os processos públicos são potenciais geradores de custos e riscos e, em consequência, ao disciplinar a responsabilidade *in natura* e patrimonial deles decorrente, o direito administrativo que emerge da nova LINDB atua para corrigir e desestimular excessos processuais, trazendo mais equilíbrio à dinâmica desse campo.

Por fim, a nova LINDB, além de combater a loteria das invalidações, bloqueia o funcionamento da loteria das responsabilizações pessoais. Ele protege, das incertezas e irrealismos do mundo jurídico, os agentes públicos e privados envolvidos na dinâmica administrativa. Rejeita, em suma, que as funções sancionadora e responsabilizadora do controle e das administrações públicas imputem a esses agentes os efeitos dessas incertezas e irrealismos.

Corrigir erros é importante e, para tanto, existem os controles públicos, cujas competências foram respeitadas. Mas é preciso também avaliar consequências e levar em conta a confiança legítima das pessoas (artigos 21 e 24), além de proteger agentes públicos que agem de boa-fé e que, com frequência, atuam em situações difíceis e por isso são atacados (artigo 28).

Alguns dos novos dispositivos determinam a análise e a ponderação das circunstâncias práticas que tiverem exigido o ato, ou que tiverem imposto o comportamento do gestor público (artigo 22). Trata-se de impor a análise das consequências, dos fatores que influem na decisão. É uma visão realista do direito e da gestão pública.¹⁵

15. Carlos Ari Sundfeld e José Guilherme Giacomuzzi. O espírito da lei nº 13.655/2018: impulso realista para a segurança jurídica no Brasil. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, Fórum, vol. 62, 2018. p. 39-41.

Tudo a ver com tendências atuais, realistas e pragmáticas do direito administrativo visto como caixa de ferramentas. Garantem-se direitos e mecanismos para evitar consequências não avaliadas nas intervenções jurídicas, garantir transições jurídicas adequadas em caso de mudanças, estabilizar relações jurídicas que já se consolidaram, diminuir incertezas jurídicas, viabilizar a solução consensual de dificuldades ou conflitos e induzir a participação da sociedade na produção de normas administrativas.

Os administrativistas brasileiros, cortando as âncoras mentais que ainda os prendem aos dragões do passado – e muito especialmente às militâncias, como a estatista e a antiliberal, tão fortes nesse meio – têm de ir desarmados ao encontro desse vasto direito plural das administrações, que espreita ali do outro lado e não é o inimigo.

Os opostos convivem no direito administrativo legislado e, para cada caso, armam seus jogos: liberalismo x autoridade, liberdade x política, privatismo x estatismo, publicismo x estatismo, centralização x descentralização, principismo x consequencialismo, formalismo x resultados, direito dos administradores x direito da toga, direito de regras x direito de princípios, nacionalismo x mundialismo, burocracia x gestão, direito legal x direito constitucionalizado, direito dos juristas x direito das normas etc.

Administrativista não tem de ser retórico, pregador engajado em cruzadas. Tem de ser o analista de alternativas. Pregador invoca princípio e, soberbo, levanta superficialmente o dedo acusador. Já o analista, entendendo o valor de conviverem os diversos e os opostos, o que faz é pesquisar, constatar e comparar.

Na voz do pregador, p. ex., o princípio da *moralidade* serve para moralizar, perseguir pagãos, o mal contra o bem. Para o analista, é princípio que apela a uma fonte diversa de direito (as *práticas costumeiras*, o *consenso social*) e compreende seus valores e riscos como padrão normativo alternativo, independente da *lei formal* feita no Parlamento. Por um olhar realista, moralidade e legalidade formal são, portanto, alternativas; elas convivem como fontes normativas administrativas. Em alguma medida opostas, cada qual tem seu valor e seus riscos. São parte da riqueza, da diversidade atual do direito administrativo, com as dificuldades operacionais que ela gera.

4. ESTATUTÁRIO

Como, então, reconstruir a ideia de *direito administrativo*?

Um bom primeiro passo é contrapor-se à visão comum de que o direito administrativo brasileiro é um ramo jurídico, com unidade sistemática representada pela noção de regime jurídico-administrativo constituído de princípios.

A ideia de ramo do direito só é de fato útil quando há um forte elemento que o circunscreva e limite: uma pauta, uma lei, uma técnica, uma relação, uma figura etc.

Mas o direito administrativo, tal qual os administrativistas realmente o praticam, não tem pauta unificadora (como tem o direito do meio ambiente). Não tem uma grande lei ou código para ancorá-lo (como o direito civil, com seu charmoso código) ou sistematizá-lo (como o processo civil ou penal). Suas técnicas não são uniformes (como o direito penal, um direito de sanções; ou o tributário, direito das prestações pecuniárias compulsórias). Ele não é focado em um tipo de relação econômica (consumidores com fornecedores – direito do consumidor; empregados e empregadores – direito do trabalho). Não tem figura jurídica de base (como nos direitos da empresa, dos contratos, da propriedade e da responsabilidade).

Como sua principal razão de ser é a submissão do Estado ao Direito, os administrativistas em verdade se dedicam a conhecer e discutir *todas* as situações jurídicas em que se envolve o *sujeito administração* – e que sujeito, verdadeira hidra! O foco é subjetivo. Um direito estatutário.

5. COMPOSIÇÃO HOMOGÊNEA?

Alguém perguntará: e qual a diferença para os direitos comercial, tributário e do trabalho, com seus personagens: o comerciante, o contribuinte, o empregador?

A diferença é total. Como ocorre no teatro, em que um mesmo ator pode representar personagens distintos – cada um com sua caracterização, suas situações cênicas, seu roteiro – também a empresa, sujeito do mundo real, encarna personagens distintas, submetidas a direitos distintos. Como comerciante, a empresa é dirigida pelo direito comercial; como contribuinte, pelo tributário; como empregadora, pelo trabalhista.

A divisão do Direito nesses ramos decorre do fato de haver partes diferentes da legislação para cada personagem que a empresa representa no seu dia a dia. Nenhum dos especialistas nesses ramos está muito preocupado com o problema da submissão integral da empresa ao Direito; cada um se ocupa de uma parcela apenas dessa submissão.

Mas com administrativistas a coisa é – e tem de ser – bem distinta: eles são justamente os guardiões da *submissão integral das administrações ao Direito* e produzem conhecimento guiados por essa missão.

É por isso que, para os acadêmicos, direito administrativo não pode ser exatamente um ramo do Direito, ao menos no mesmo sentido em que o são os ramos referidos. Os administrativistas não se limitam a olhar para a parte da legislação específica de *uma* das personagens que as administrações podem incorporar. Ocupam-se do *direito integral das administrações*, isto é, de todos “os direitos”, de todas as legislações que, em seu conjunto, servem à disciplina jurídica desse sujeito, independentemente do personagem que ele esteja representando. Para eles, o direito administrativo é uma composição heterogênea.

Afinal, se ficassem limitados a uma das *personas* do Estado, não dariam conta daquilo que é a função essencial deles: cuidar para que o Estado se submeta efetiva e inteiramente ao Direito.

Por isso, o espaço dos administrativistas não pode estar delimitado pelas divisões internas do ordenamento jurídico: eles têm de saltar por sobre essas divisões e olhar o ordenamento jurídico inteiro à busca das normas que se aplicam a seu sujeito (as administrações públicas), e aí oferecer uma visão de conjunto a respeito delas.

Cabe aos administrativistas entender a articulação e a conexão que existe entre as normas dos diversos ramos e legislações avulsas, quando aplicáveis ao Estado. Portanto, não se trata de especialistas em um ramo do Direito (como os penalistas, que tratam da legislação penal). Trata-se de especialistas jurídicos em *um tipo de sujeito*, as administrações públicas, que usam e são dirigidas por muitas legislações bem diferentes, de vários ramos (inclusive a penal, a civil, a empresarial etc.).

Por isso é contraproducente pensar em direito administrativo como ramo. Pelo ângulo normativo ele é transversal: um direito que atravessa vários ramos. Pelo ângulo da teoria jurídica é um conhecimento que, por ser definido em torno de um sujeito, debruça-se sobre os muitos braços e dedos do direito positivo, para descobrir e entender o que há neles de aplicável às administrações.

6. CONTRADIÇÃO?

É verdade que certas leis podem ser vistas como “só” de direito administrativo, e não de algum outro ramo específico do Direito, no sentido

de terem sido feitas exclusivamente para a máquina administrativa estatal (ex.: as leis de processo administrativo, a lei federal de prescrição das sanções administrativas, as leis de contratos de concessão).

Em tese, seria possível ter um ramo, ou vários ramos, exclusivos para essa “legislação só administrativa”, isto é, para as partes do direito positivo feitas apenas para *as administrações públicas*. Seria o direito da legislação só administrativa ou, caso se queira, o direito administrativo em sentido estrito.

Mas o que, na prática, se costuma chamar de direito administrativo não é apenas esse conjunto (o da legislação exclusiva das administrações), pela ótima razão de que a totalidade das situações jurídicas em que elas estão envolvidas não é regida apenas por essa legislação. É evidente que os administrativistas olham com atenção especial para essa legislação só administrativa (em verdade são os grandes especialistas nela), mas o olhar deles é bem mais abrangente – pois assim tem de ser.

Se não fosse, o problema da submissão integral do Estado à ordem jurídica não seria a questão central do administrativista – e ela é e tem de ser.

Acontece que muitos administrativistas, embora comprometidos, em tese, com o objetivo da submissão integral das administrações ao Direito – mas envolvidos demais pela legislação especificamente administrativa ou talvez fascinados por suas próprias convicções sobre como o Direito e o Estado deveriam ser – acabam de algum modo comprometendo a aplicação, às administrações, do largo espectro de soluções do direito positivo (soluções de ampla incidência, não exclusivas das administrações públicas, mas que igualmente as alcançam). É uma contradição, uma infidelidade com a função de administrativista.

Para esses juristas, é essencial o pressuposto de que o direito administrativo é sim um ramo separado do Direito, um ramo só para as administrações, todo diferente e especial. Se eles não chegam ao radicalismo de negar a possibilidade de as administrações se sujeitarem a alguma norma fora desse ramo especial, o fato é que tendem a admiti-lo só por exceção. E em geral o fazem com desconfiança, forçando interpretações para afastar ao máximo das administrações quaisquer normas de amplo alcance (isto é, não exclusivas do direito administrativo em sentido estrito). Outra contradição, outra infidelidade.