

ano 19 - n. 77 | julho/setembro – 2019  
Belo Horizonte | p. 1-310 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v19i77  
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional  
[www.revistaaec.com](http://www.revistaaec.com)

# A&C

**Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &  
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

**FORUM**

## FÓRUM

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737  
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo &  
Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar.  
2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada  
pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.  
I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos

### Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

#### Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

#### Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

#### Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

#### Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

#### Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

#### Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

#### Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

# A relação de sujeição especial no direito brasileiro

## *The relationship of special subjection in Brazilian law*

**Maurício Zockun\***

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)  
mzockun@pucsp.br

**Carolina Zancaner Zockun\*\***

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)  
czockun@pucsp.br

**Recebido/Received:** 18.06.2019/June 18<sup>th</sup>, 2019

**Aprovado/Approved:** 18.10.2019/October 18<sup>th</sup>, 2019

---

**Resumo:** O artigo pretende verificar em que medida e extensão é possível edificar uma teoria sobre a relação de sujeição especial no ordenamento jurídico brasileiro.

**Palavras-chave:** Princípio da legalidade. Sujeição geral. Sujeição especial. Voluntariedade. Direitos fundamentais.

**Abstract:** The article aims to verify to what extent it is possible to build a theory about the relation of special subjection in the Brazilian legal system.

**Keywords:** Principle of legality. General subjection. Special subjection. Voluntariness. Fundamental rights.

---

Como citar este artigo/*How to cite this article:* ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner. A relação de sujeição especial no direito brasileiro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 77, p. -, jul./set. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i77.1141.

\* Professor de Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo-SP, Brasil). Livre-Docente e doutor em Direito Administrativo pela PUC-SP. Mestre em Direito Tributário pela PUC-SP. Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo. Advogado. *E-mail:* mzockun@pucsp.br.

\*\* Professora de Direito Administrativo na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo-SP, Brasil). Pós-Doutora em Democracia e Direitos Humanos pelo *Ius Gentium Conimbrigae* – Centro de Direito Humanos da Universidade de Coimbra, em Portugal. Doutora e Mestre em Direito Administrativo pela PUC-SP. Procuradora da Fazenda Nacional. *E-mail:* czockun@pucsp.br.

---

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Estado de Direito e princípio da legalidade – **3** Origem da teoria clássica da relação de sujeição especial – **4** Teoria da relação de sujeição especial segundo os confins da Constituição da República de 1988 – **5** Condicionantes positivas e condicionantes negativas para o válido exercício da sujeição especial – **6** Conclusões – Referências

---

## 1 Introdução

1. Nos anos 60 do século passado, Alfredo Augusto Becker confeccionou o seu *Carnaval tributário*,<sup>1</sup> obra cujas lições se perpetuaram por gerações e influenciaram relevante parcela do pensamento publicista nacional, como se pode constatar pela leitura das obras de Geraldo Ataliba<sup>2</sup> e Roque Antônio Carrazza.<sup>3</sup>

Nela, Becker denunciou as mazelas da espiral normativa infralegal que assolavam o direito tributário. Ao seu juízo, a perpetuação desenfreada de comandos normativos infralegais pretendendo regular as relações jurídico-tributárias desaguava – já naquela época – na fixação de prescrições contraditórias entre si e, não raras vezes, mediata e imediatamente ilegais ou inconstitucionais.

Diante da multiplicidade de proposições normativas infralegais, Alfredo Augusto Becker advogou a ideia segundo a qual se vivia em um verdadeiro “Carnaval jurídico-tributário”, pois as garantias nucleares derivadas do princípio da legalidade eram olímpicamente desconsideradas pela administração e pelo Poder Judiciário nas relações jurídico-tributárias (que, sabemos todos, são relações nascidas, desenvolvidas e extintas sob o manto do direito administrativo).<sup>4</sup>

Para além disso, Becker observou que a produção normativa infralegal no campo do direito tributário, ao invés de ir ao encontro da segurança jurídica, lhe ia de encontro, pois impunha ao administrado-contribuinte o encargo de conhecer o seu conteúdo, sentido e alcance para, com isto, ajustar seu comportamento aos desideratos do Estado-Poder tributante; e, para além disto, modernamente sabemos que essa espécie de produção normativa geral e abstrata, disposta a disciplinar as relações sociais, é agressiva à ideia do Estado Democrático de Direito. Isso porque, segundo prevê a Constituição da República de 1988, a criação ou modificação de prescrições normativas *ab novo* demandam aquiescência dos representantes eleitos pelo povo, o que não se dá no procedimento denunciado por Alfredo Augusto Becker.

---

<sup>1</sup> BECKER, Alfredo Augusto. *Carnaval tributário*. Campinas: Lejus, 2004.

<sup>2</sup> ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 5. ed. 4. tir. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 22.

<sup>3</sup> CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 67, 172, 268, 311, 338, 365 e 445.

<sup>4</sup> Nesse sentido: ATALIBA, Geraldo. Hermenêutica e sistema constitucional tributário. *In*: ATALIBA, Geraldo (Org.). *Interpretação no direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1975. p. 13-34.

2. Naquele momento, gestava-se entre nós o embrião do que, nos dias presentes, se passou a denominar *poder-normativo* do Estado. Isto é: a prerrogativa de o poder público fixar, de modo inaugural, direitos e obrigações aos administrados, independentemente da existência de lei formal que lhe desse calço.

Esses atos infralegais não se volviavam, pois, à fiel execução da lei, atributo típico da competência regulamentar. Pretendiam, diversamente, criar direitos e obrigações para os administrados, independentemente de prévia edição de lei formal.

3. Se, no campo do direito tributário, essa iniciativa foi estudada, e seus excessos, combatidos,<sup>5</sup> apenas mais recentemente o tema passou a ser esquadrinhado no campo do direito administrativo, especialmente a partir do pioneiro trabalho de Celso Antônio Bandeira de Mello.<sup>6</sup> É certo que há trabalhos que buscaram esquadrinhar a aplicabilidade desse instituto jurídico entre nós (mesmo sob rótulo distinto do atualmente adotado), ainda que, o mais das vezes, importando discussões e soluções alienígenas como se fossem integralmente aplicáveis entre nós.<sup>7</sup>

A paulatina transferência do exercício de atividades estatais para o domínio privado – por meio de concessão, permissão ou delegação<sup>8</sup> –, associada à terceirização de atividades do Estado,<sup>9</sup> não suprimiu do Estado – e nem poderia ter suprimido – a competência sobre a própria atividade pública.<sup>10</sup> Nesse contexto, a disciplina normativa que o Estado produz para dispor sobre o exercício das atividades que lhe são próprias passou a ser mais intensamente aplicável aos particulares que se voluntariaram a desempenhá-las.<sup>11</sup> É, precisamente neste campo, que se tem a denominada *sujeição especial*.

<sup>5</sup> Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.075, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 27.6.2003.

<sup>6</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Apontamentos sobre o poder de polícia. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 3, n. 9, p. 55-68, jul./set. 1969.

<sup>7</sup> Como nos parece ter feito Caio Tácito: TÁCITO, Caio. Comissão de valores mobiliários - Poder normativo - Controle do mercado financeiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 161, p. 297-308, fev. 1985. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44765/43461>. Acesso em: 09 jun. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v161.1985.44765>. Confira-se, a propósito, a seguinte passagem do seu pensamento: “Perante a evidência de que, no confronto com o direito comparado, o poder normativo por toda parte desloca-se do monopólio do Parlamento para a partilha entre a legislação e o poder regulamentar, com a crescente ampliação dos atos administrativos normativos...”.

<sup>8</sup> Sobre o assunto, ver: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Serviço público e concessão de serviço público*. São Paulo: Malheiros, 2017.

<sup>9</sup> Sobre o assunto, ver: ZOCKUN, Carolina Zancaner. *Da terceirização na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2014.

<sup>10</sup> Sobre a transferência da competência afeta a uma atividade pública e a transferência da competência relacionada ao exercício dessa atividade pública, confira-se: ZOCKUN, Maurício. *Regime constitucional da atividade notarial e de registro*. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 41-63.

<sup>11</sup> Além daquelas pessoas que, forçadamente, são colocadas na intimidade da administração pública, caso dos presos etc.

Sucedem que a produção normativa a esse propósito foi paulatinamente se avolumando a partir dos anos 90 do século passado, em razão da adoção de um modelo jurídico prestigiador do denominado *Estado Regulador*,<sup>12</sup> o que, inclusive, desaguou em fenômeno referido como *crise de legalidade* ou *deslegalização*.<sup>13</sup> Rótulos novos para um instituto secularmente conhecido: a *sujeição especial*.

Deveras, se o exercício da competência regulamentar não produz efeitos diretos em relação aos particulares<sup>14</sup> – porque as prescrições normativas regulamentares se prestam a dar fiel execução à lei, sendo, portanto, volvidas ao próprio aparato estatal –, os particulares que desempenham as funções estatais delegadas são diretamente atingidos pelas inovações normativas primárias editadas pelo Estado, em razão da denominada *relação de sujeição especial*.

Daí a razão pela qual se pretende examinar o tratamento jurídico conferido pelo sistema normativo pátrio a esse instituto, tanto mais porque os nossos tribunais entendem pela existência do instituto em nosso sistema normativo,<sup>15</sup> revelando a necessidade teórica e prática para se esquadriñar a questão.

## 2 Estado de Direito e princípio da legalidade

4. Estado de Direito é uma construção jurídica que se afirma e se desenha no curso da história. Não é, pois, um produto pronto e estante que se eterniza ao sabor das evoluções e retrocessos sociais. É, tal como a própria sociedade, um instituto em constante mutação.<sup>16</sup>

E para quem, como Canotilho, afirma a existência das denominadas cláusulas que “vedam o retrocesso”, ou, ainda, da conhecida teoria da “vedação ao

<sup>12</sup> Ainda que, para alguns, seja fruto do fenômeno da denominada *globalização* (JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. *Crisis regulatoria, pluralismo jurídico y nuevos paradigmas del derecho*. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 11, n. 3, 2016, p. 1.140-1.160. ISSN 1981-3694. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/25184/pdf>. Acesso em: 11 jun. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/1981369425184>.

<sup>13</sup> Confira-se, a propósito: DUARTE JR., Ricardo. A natureza jurídica dos atos normativos elaborados pelas agências reguladoras. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 61, p. 181-207, jul./set. 2015.

<sup>14</sup> Confira-se, por todos: ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 132-157.

<sup>15</sup> STJ, 1ª Turma, Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.058.977, Relator Ministro Arnaldo Esteves de Lima, DJe 19.8.2010; STJ, 2ª Turma, Recurso Especial nº 712.258, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 4.2.2010.

<sup>16</sup> Como muito bem observou Caio Tácito: TACITO, Caio. O princípio de legalidade: ponto e contraponto. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 242, p. 125-132, out. 2005. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42973/44591>. Acesso em: 10 jun. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v242.2005.42973>.

retrocesso”,<sup>17</sup> o Estado do Direito é, na feliz expressão de Carlos Britto, “um seguir adiante, um caminhar para frente”.<sup>18</sup>

5. Todo e qualquer instituto jurídico demanda interpretação, pois, como observa Jorge Souto Maior Borges, é fruto de um elemento implícito.<sup>19</sup>

Com efeito, tanto os conceitos jurídicos explícitos – como de legalidade – como os implícitos – como da boa-fé e da segurança jurídica – só revelam esse atributo no plano formal (se, por exemplo, estão ou não veiculados em texto legal, se tem sua existência proclamada no texto legislativo). Isso porque, no plano material, sua substância jurídica, seu conteúdo, sentido e alcance, se revelam na interpretação.

A interpretação procura extrair do instituto jurídico (explícito ou implícito) toda a sua carga normativa, e, por esta razão, José Souto Maior Borges afirma que todo conceito jurídico é, pois, implícito sob o ângulo material.

6. Nesse contexto, o princípio de legalidade – em sua original concepção no sistema da *common law*<sup>20</sup> – assume contornos formais, como mecanismo de submissão do Estado à lei (*rule of law*). Daí se afirmar que o princípio da legalidade surge como manifestação do Estado de Direito.<sup>21</sup>

Por essa razão, dizer legalidade é, para Geraldo Ataliba, dizer República.<sup>22</sup> Afinal, ao menos segundo o nosso sistema normativo, sendo o povo titular do poder (art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República), qualquer espécie de obrigação, direito, poder ou dever que inove a ordem jurídica de modo inaugural deve ser submetida à aquiescência popular. Essa chancela popular dá-se diretamente (com plebiscito e referendo) ou por meio de representantes por nós eleitos para formação do Parlamento.

Logo, dizer legalidade é afirmar a primazia do ideal republicano, pois o direito criado *ab novo* se dá pela vontade do povo e em seu favor.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 337.

<sup>18</sup> BRITTO, Carlos Ayres. *Teoria da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 5.

<sup>19</sup> BORGES, José Souto Maior. O princípio da segurança jurídica na criação e aplicação do tributo. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n. 11, fev. 2002. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 20 abr. 2003.

<sup>20</sup> SAMPAIO DÓRIA, Antônio Roberto. *Direito constitucional tributário e o 'due process of law'. Ensaio sobre o controle judicial da razoabilidade das leis*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 33.

<sup>21</sup> ZOCKUN, Maurício. *Regime jurídico da obrigação tributária acessória*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 48-50. No mesmo sentido: DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. Princípio da legalidade. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/86/edicao-1/principio-da-legalidade>. Acesso em: 9 jun. 2019.

<sup>22</sup> Geraldo Ataliba, *República e Constituição*, p. 47-49.

<sup>23</sup> Como observa Roque Antonio Carrazza (CARRAZZA, Roque Antonio. Princípio republicano. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,

7. Não é por outra razão que diretamente se afirma o império da lei em inúmeras e pedagógicas passagens constitucionais. Em rigor, para que esse princípio irradiasse a plenitude dos seus efeitos, bastaria a enunciação veiculada no art. 5º, II, da Constituição da República.

Sem embargo, afirma-se a necessidade de lei para criar, alterar ou modificar tributos (art. 150, I, da Constituição da República), criar isenções ou quaisquer outras espécies de benefícios fiscais (art. 150, §6º, Carta Magna), entre tantas outras passagens.

Dentre essas dezenas de passagens que reafirmam a extensão do princípio da legalidade, a Constituição da República assinala que a administração direta e indireta de qualquer dos poderes das pessoas políticas observará, no exercício da função administrativa, o princípio da legalidade. (art. 37, *caput*, da Carta Republicana).

8. Por essa razão, juristas não tergiversaram ao afirmar que “administrar é aplicar a lei de ofício”,<sup>24</sup> pois é apenas desse modo que se executa a norma jurídica editada pelo Estado-Poder.<sup>25</sup> Em apertada síntese, pode-se afirmar que, no campo do exercício da função administrativa, é vedado ao agente público atuar no vácuo da lei, pois a ausência da lei também se legitima como vontade legislativa.

9. É certo que existe uma impossibilidade lógica ou até mesmo jurídica de a lei esgotar todo o campo de atuação do administrador. Como advertiu Queiró,<sup>26</sup> ao tratar da denominada discricionariedade administrativa, tivesse o legislador a pretensão de legislar sobre todas as potenciais condutas da administração vinculando seu comportamento, haveria malbaratamento da separação dos poderes. Isso porque o legislador se tornaria verdadeiro administrador.

Daí o emprego, pelo legislador, de conceitos jurídicos indeterminados, que viabilizam o exercício da competência discricionariedade para que, à luz do caso concreto, o administrador identifique qual comportamento administrativo melhor tutelar o interesse público em vista da finalidade da lei.

10. Também nesse campo da discricionariedade legislativamente fixada, poderá o legislador prever tipos sancionatórios ou mesmo sanções, o que é admissível segundo o pensamento de Heraldo Garcia Vitta<sup>27</sup> e Daniel Ferreira,<sup>28</sup> entre outros.

---

2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/93/edicao-1/principio-republicano>. Acesso em: 8 jun. 2019).

<sup>24</sup> FAGUNDES, Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. p. 4-5.

<sup>25</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. v. I. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 56.

<sup>26</sup> QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. Os limites do poder discricionário das autoridades administrativas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 97, p. 1-8, ago. 1969. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/32546>. Acesso em: 11 jun. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v97.1969.32546>.

<sup>27</sup> VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 123.

<sup>28</sup> FERREIRA, Daniel. *Infrações e sanções administrativas*. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (Coords.). Tomo: Direito Administrativo e

Não excepcionam o princípio da legalidade as denominadas “normas penais em branco” – cujo conteúdo também se verifica no plano das relações administrativas. Isso porque, como observa Celso Antônio Bandeira de Mello, o conteúdo normativo veiculado em lei pode demandar, para perfeita identificação do bem tutelado, dos sujeitos ou da hipótese de incidência, atividade técnica que ele defina. É o que se dá na identificação dos produtos psicotrópicos ou no índice de acidentes causados na intimidade de um estabelecimento para, com isto, fixar o RAT (risco de acidente do trabalho), nos termos da Lei Federal nº 8.212, de 1991. Não há nisto exceção ao princípio da legalidade; há a propalada discricionariedade técnica.<sup>29</sup>

11. Grassa alguma controvérsia nesta seara em relação à existência, ou não, de regulamentos autônomos entre nós, mormente após o advento da Emenda Constitucional nº 32, de 2001. Isso porque, alterando a redação do art. 84, VI, da Carta Magna, passou-se a admitir a “extinção de funções ou cargos públicos quando vagos”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro sufraga o pensamento no sentido de que essa modificação constitucional acabou legitimando a existência dos denominados “regulamentos autônomos” e, com isto, não apenas a lei, mas, agora, excepcionalmente o decreto – nesta específica situação – poderá inovar a ordem jurídica de modo inaugural.<sup>30</sup>

Sem embargo desse pensamento, continuamos fiel ao proclamado por Celso Antônio Bandeira de Mello, e nisto não vemos exceção ao princípio da legalidade, razão por que não vislumbramos outros regulamentos entre nós, senão os executivos.<sup>31</sup>

12. As situações cominadas por lei, que impõem dado comportamento a toda a sociedade de modo geral e impessoal, veiculam o que se denomina hipótese de “sujeição geral”.

No entanto, como observou Almiro do Couto e Silva,<sup>32</sup> cumpriu a Labond identificar na França casos que, reservados ao campo da lei (“reserva legal”,

---

Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/107/edicao-1/fracoes-e-sancoes-administrativas>. Acesso em: 11 jun. 2019.

<sup>29</sup> Nesse sentido: ROMAN, Flávio José. Discricionariedade técnica. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (Coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/148/edicao-1/discricionariedade-tecnica>. Acesso em: 11 jun. 2019.

<sup>30</sup> ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 122-125.

<sup>31</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 351-378.

<sup>32</sup> COUTO E SILVA, Almiro. Princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneos. *Conceitos fundamentais do direito no Estado Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 19-41.

na concepção francesa, ou “reserva de lei”), poderia o administrador sobre eles disciplinar. Esse protagonismo francês não prossegue no desenvolvimento do tema, tarefa que acabou sendo levado a efeito pelos alemães, especialmente por Otto Mayer, Fritz Fleiner e, ainda, Walter Jellinek, além de mais atuais, como Helmut Maurer.

### 3 Origem da teoria clássica da relação de sujeição especial

13. Nesse contexto, é imperioso que essas lições, especialmente da Alemanha, sejam recebidas e apropriadas entre nós *cum grano salis*. Isso porque, como observou Almiro de Couto e Silva, o campo de direito administrativo naquela nação é singular, se comparado aos seus vizinhos europeus.<sup>33</sup>

Não se atribui ao Estado alemão, no exercício da função administrativa, o desfrute de situações ativas que demandam a prestação de atividades em prol de particulares por eles fruíveis. Por essa razão, há dificuldades teóricas na qualificação do serviço público ou mesmo do contrato administrativo como atividades estatais decorrentes do exercício da função administrativa.

Isto explica por que, naquela nação, o tema da *sujeição especial* está ligado a atividades estatais restritivas da liberdade e da propriedade.<sup>34</sup>

Daí porque Otto Mayer defendia a ideia segundo a qual as relações internas da administração pública não eram matéria de direito, antes relações de poder (interorgânicas, estado e servidor, internas de estabelecimentos públicos tanto para administração como para administrados). E, na ótica de Otto Mayer, essas relações de poder se contrapunham às demais relações jurídicas edificadas no sistema normativo, que tinham por base a lei formal. A administração, portanto, atuaria à margem da lei, por não ser matéria objeto de “reserva de lei”.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> COUTO E SILVA, Almiro. Privatização no Brasil e o novo exercício das funções públicas por particulares. Serviço público “à brasileira”. *Conceitos fundamentais do direito no Estado Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 187-221.

<sup>34</sup> Sobre o tema, confira-se amplo estudo sobre o assunto: ANABITARTE, Alfredo Gallego. Las Relaciones Especiales de Sujeción y el Principio de la Legalidad de la Administración. *Revista de Administración Pública (RAP)*, Madrid, n. 34, p. 11-51, enero-abril 1961.

<sup>35</sup> Segundo o autor: “Sujeição significa vínculo de duas pessoas desiguais desde o ponto de vista do direito, cujo conteúdo é determinado pela pessoa superior. (...) principalmente, com essa palavra queremos designar uma relação de sujeição criada especialmente para o súdito, ou melhor, para uma certa pluralidade de súditos. É uma relação jurídica de direito público pela qual o indivíduo está vinculado em relação ao Estado por efeito da obrigação geral de regular sua conduta conforme a um certo interesse público. Em virtude dessa obrigação, a ele são dadas ordens detalhadas. Essas ordens, que têm todas as qualidades de um ato administrativo, apresentam a particularidade, já mencionada, de que podem ser emitidas sob a forma de uma regra geral. E quando se trata de uma ordem especial, não emana necessariamente de uma autoridade; são simples empregados do serviço público interessado que têm esse direito de mando. É nesses dois aspectos, pois, que a relação de sujeição, por sua natureza excepcional, apresenta particularidades” (MAYER, Otto. *Derecho administrativo alemán*. Parte General. Tradução do francês por Horacio H. Heredia e Ernesto Krotoschin. t. I, Buenos Aires: Depalma, 1949. p. 140-145).

Observe-se que essa conclusão final de Otto Mayer é inaplicável entre nós, pois o art. 48 da Constituição da República prevê – como princípio estruturante – caber ao Parlamento dispor sobre todas as matérias de competência das pessoas políticas. É por essa razão que, entre nós, não existe a denominada “reserva de lei”.

14. A figura da *sujeição especial* surge, como observou Renato Alessi,<sup>36</sup> em razão da insuficiência normativa disposta na lei para tutelar o bem comum, especialmente – mas não exclusivamente – em casos por meio dos quais se pretenda o exercício do poder de polícia.

15. Segundo essa teoria, nos casos de *sujeição especial*, o Estado produz normas jurídicas destinadas a disciplinar o seu aparato e quem com ele se relaciona e criar comandos normativos para disciplinar sua atuação nas relações jurídicas intestinas; relações jurídicas nascidas, portanto, na intimidade da sua estrutura orgânica.<sup>37</sup>

São regras que pretendem dispor as relações jurídicas daqueles que são “incluídos no âmbito administrativo”, como averba Hermut Maurer.<sup>38</sup> Assim, se o particular voluntariamente se insere na estrutura orgânica da administração para com ela se relacionar, entabulando relações jurídicas, a ele podem ser aplicadas as regras edificadas pelo Estado para disciplinar o funcionamento do aparato estatal, e não aquelas destinadas a disciplinar as relações formadas entre Estado e a generalidade dos administrados.

Afirma-se que, nessas situações de *sujeição especial*, aplicam-se a esses particulares os comandos normativos edificadas em favor dos servidores estatais; comandos, pois, dispostos a tutelar uma relação funcional e que, reflexamente, também disciplinam as relações formadas com aqueles que se colocam debaixo de uma relação estatutária.

Ainda que sem a mesma sofisticação, a ideia de *sujeição especial* já era conhecida entre nós, como se pode colher do pensamento de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello ao tratar do denominado ato-união.<sup>39</sup>

16. Em vista disso, ao menos duas perguntas colocam-se em relação à *sujeição especial*, especialmente em face do nosso ordenamento jurídico, a saber: (1) essa figura encontra fundamento em nosso sistema normativo? Em caso afirmativo, (2) em que medida ela se legitima?

<sup>36</sup> ALESSI, Renato. *Principi di Diritto Amministrativo*. I soggetti attivi e l'esplicazione della funzione amministrativa. v. I. Milano: A. Giuffrè, 1971. p. 251-252.

<sup>37</sup> E, por estrutura orgânica, entenda-se o aparato mantido pelo Estado para o desempenho de suas funções públicas no que se denomina administração centralizada e descentralizada.

<sup>38</sup> MAURER, Hartmut. *Direito Administrativo Geral*. 14. ed. São Paulo: Manole, 2006. p. 133-137.

<sup>39</sup> *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, p. 449.

## 4 Teoria da relação de sujeição especial segundo os confins da Constituição da República de 1988

17. Jorge Salomoni<sup>40</sup> afirma, com propriedade, que a figura da *sujeição especial* não é instituto que tenha valência universal; ou, como diz José Souto Maior Borges,<sup>41</sup> não integra o rol dos conceitos lógicos jurídicos, mas, sim, jurídico-positivos.

Cada ordenamento, segundo sua especial configuração, afirmará ou não sua aceitabilidade e existência. Este é, pois, o nosso caso.

18. Segundo alguns autores – caso de Maria Sylvia Zanella Di Pietro,<sup>42</sup> Rafael Munhoz de Mello<sup>43</sup> e Ricardo Marcondes Martins<sup>44</sup> –, a *sujeição especial* é inaplicável entre nós, inclusive invocando-se, em abono a esse pensamento, decisão da Suprema Corte Alemã.

Com efeito, segundo proclamado por essa teoria, aqueles que voluntariamente se subsumem debaixo da estrutura orgânica da administração estão, ou podem estar, submetidos à *sujeição especial*. Além destes – que voluntariamente aderem às relações jurídicas gestadas na intimidade do aparato estatal –, também se aplica a *sujeição especial* àqueles que impositivamente são colocados sob o manto dessas mesmas relações, caso dos presos, dos alunos matriculados em repartições oficiais de ensino, aos enfermos em hospitais públicos etc.

Sucedo que, em 1972, a Suprema Corte Alemã decidiu que não se aplica aos presos a teoria da *sujeição especial*, senão que a integralidade do princípio da legalidade; o mesmo pensamento foi estendido, posteriormente, aos alunos de estabelecimentos oficiais de ensino.

Com isso, afirmou-se que, na nação que concebeu e refinou os confins do instituto, a figura de *sujeição especial* deixou de existir. Sem razão, como advertiu Hermut Maurer.<sup>45</sup>

Para o autor alemão, imantou-se no campo da legalidade uma situação que até então estava disciplinada pela figura de *sujeição especial*, sem, contudo, fulminar

<sup>40</sup> SALOMONI, Jorge Luis. La cuestión de las relaciones de sujeción especial en el Derecho público argentino. In: MUÑOZ, Guillermo A.; SALOMONI, Jorge Luis (Directores). *Problemática de la Administración Contemporánea*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 1997. p. 153.

<sup>41</sup> *O princípio da segurança jurídica na criação e aplicação do tributo*.

<sup>42</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Princípio da legalidade. *Enciclopédia Jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (Coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediadjuridica.pucsp.br/verbete/86/edicao-1/principio-da-legalidade>. Acesso em: 12 jun. 2019.

<sup>43</sup> MUNHOZ DE MELLO, Rafael. *Princípios Constitucionais do Direito administrativo sancionador*: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 160-165.

<sup>44</sup> MARCONDES MARTINS, Ricardo. *Efeitos dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 83.

<sup>45</sup> *Direito Administrativo Geral*, p. 133-135.

este último instituto. É dizer: nada impede que dado instituto hodiernamente objeto de *sujeição especial* seja, por opção política, previsto em lei formal.<sup>46</sup>

Além disso, essa importação acrítica da teoria e seu contraponto parecem deslembrar a advertência de Almiro do Couto e Silva,<sup>47</sup> segundo a qual a atividade estatal naquela nação é preponderante para restringir liberdade e propriedade, ou mesmo direito. Logo, como o campo da atuação estatal entre nós é sobejamente mais largo, não se poderia tomar uma afirmativa alemã relacionada a um aspecto singular da atividade estatal (poder de polícia e infração e sanção administrativa) e pretender aplicá-la entre nós e, ainda mais, para toda atividade administrativa.

Para tanto, basta lembrar, ou melhor, tomar conhecimento que os autores nacionais reconhecem a figura da *sujeição especial* em contratos administrativos, atividades prestacionais de função estatal etc.

19. Os autores nacionais anteriormente mencionados têm por incompatível a figura de *sujeição especial* entre nós, imaginando que o legislador tudo pode antever e dispor, o que é logicamente impossível.

Dáí porque Marçal Justen Filho,<sup>48</sup> apesar de reconhecer essa limitação do Poder Legislativo, nega a existência da *sujeição especial* por afirmar que a liberdade atribuída por essa teoria à administração já se encontra plasmada nas dobras da discricionariedade administrativa e, por esta razão, conclui que é a teoria afeta à discricionariedade administrativa – e não aquela relacionada à *sujeição especial* – que explica a suposta liberdade da administração em tais circunstâncias.

20. Discorda-se desse pensamento porque a denominada discricionariedade consiste na liberdade conferida ao administrador nos limites da lei. Assim, o exercício da competência discricionária demanda a fixação dos confins legais da atuação administrativa, ainda que empregando conceitos jurídicos indeterminados.

Já a *sujeição especial* resulta, por vezes, na ausência de expressa autorização legal. Ademais, a própria atuação da administração com base na *sujeição especial* pode ser plenamente vinculada, afastando a teoria proposta por Marçal. É o que se dá com a determinação para que os visitantes não perturbem médicos na realização de intervenções cirúrgicas, ou que os aparelhos de telefone móvel sejam desligados na decolagem e pouso de aeronaves.

21. Como disse Renato Alessi,<sup>49</sup> a justificativa da existência da *sujeição especial* radica na concreta possibilidade de o legislador nada dispor sobre dada matéria que, embora realizada na intimidade da sua estrutura orgânica, se revela imprescindível para a tutela do interesse público.

<sup>46</sup> Neste sentido: ZOCKUN, Maurício. *Regime constitucional da atividade notarial e de registro*, p. 41-46.

<sup>47</sup> *Privatização no Brasil e o novo exercício das funções públicas por particulares*, p. 187-221.

<sup>48</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 262.

<sup>49</sup> *Principi di Diritto Amministrativo*, p. 251-252.

Logo, é o interesse público que justifica a existência da *sujeição especial*.

Ademais, não nos parece que a *sujeição especial* excepcione o princípio da legalidade. É, pelo contrário, a sua afirmação implícita.

A Lei Maior – a Constituição da República – implicitamente reconhece a figura de *sujeição especial* quando o seu manejo for imprescindível à tutela do interesse público e o Legislativo não tenha se ocupado de disciplinar a questão.

Daí o acertado pensamento de Carolina Zancaner Zockun,<sup>50</sup> para quem é da intensidade do vínculo formado entre o administrado e o Estado que emerge a relação de *sujeição especial* e, por conseguinte, a possibilidade de um regramento não reportado imediatamente à lei (ainda que, indubitavelmente, amparado pela ordem jurídica).

22. Parece-nos que, para além disso, o art. 84 da Constituição da República passou a contemplar didaticamente a figura da *sujeição especial*. Não por supostamente ter permitido a edição de *regulamentos autônomos*,<sup>51</sup> mas, pelo contrário, por autorizar o chefe do Poder Executivo a dispor, por ato infralegal, sobre a organização e funcionamento da administração.

Ao assim dispor, reconheceu-se que, na intimidade da administração, o Estado pode fixar comandos gerais e abstratos para dispor sobre as relações que lhe sejam intestinas.

23. Em vista disto, a lei poderá disciplinar a figura de *sujeição especial*, admitindo que a administração dê a certo tema tratamento normativo que lhe for apropriado para a tutela do interesse público, e isso desde que o destinatário desses comandos não seja a coletividade em geral, senão aqueles que voluntariamente se põem debaixo da estrutura ou do aparato estatal.

Caso a lei seja silente quanto a essa possibilidade, a edição de comandos normativos fundados na *sujeição especial* será possível, desde que imprescindível à tutela do interesse público.

24. As manifestações da *sujeição especial*, por exemplo, materializam-se no denominado poder normativo ou função normativa das agências reguladoras.

É que, nesses casos, os concessionários e permissionários se colocaram debaixo da estrutura da administração voluntariamente, submetendo-se à disciplina normativa fixada por essas autarquias, editada para dispor sobre a adequada prestação de serviço público dado em concessão, permissão ou delegação. É certo que o Legislativo poderia legislar sobre a matéria, mas não com a mesma velocidade e eficiência que a boa e moderna prestação indireta desses serviços exige.

<sup>50</sup> ZANCANER ZOCKUN, Carolina. *Sujeição Especial e Regime Jurídico da Função Pública no Estado de Direito Democrático e Social*. In: *Direito Disciplinário Internacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, v. 1, p. 281.

<sup>51</sup> Que, para alguns, seriam o fundamento de existência da *sujeição especial entre nós* (DUARTE JR., Ricardo. A natureza jurídica dos atos normativos elaborados pelas agências reguladoras. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 61, p. 181-207, jul./set. 2015).

25. É certo que as disposições normativas editadas pela administração, a propósito da *sujeição especial*, não se voltam diretamente à coletividade em geral, mas indiretamente ela pode se ver atingida por tais providências jurídicas.

É o que se dá, por exemplo, com a alteração dos *slots* nos aeroportos,<sup>52</sup> que aumenta ou diminui a frequência e a disponibilidade de voos aos usuários desses serviços públicos. Diretamente atingidas são as empresas concessionárias de transporte aéreo; indiretamente atingidos são todos os usuários desses serviços, reflexamente atingidos pelos efeitos normativos de comandos emanados em razão de um vínculo formado sob o manto da *sujeição especial*.

Daí a importância de se fixarem critérios que legitimem o válido desempenho dessa atividade.

## 5 Condicionantes positivas e condicionantes negativas para o válido exercício da sujeição especial

26. Cumpriu a Celso Antônio Bandeira de Mello o empenho neste mister, denominando essas balizas como condicionantes positivas e negativas para o válido exercício da *sujeição especial*.<sup>53</sup>

Segundo esse autor, são condicionantes positivas:

26.1. A adoção da *sujeição especial* estritamente necessárias para a finalidade que preside a sua criação, em vista do bem jurídico tutelado.

Exige-se, pois, pertinência lógica entre a providência jurídica adotada por meio dessa competência e a finalidade pública a ser buscada, o que se afere especialmente por meio dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e finalidade.

26.2. Que as normas editadas a esse propósito sejam volvidas ou destinadas apenas ao objetivo de determinada relação, não se estendendo a outras diversas das quais, ou para as quais, sua edição foi predominada.

Com isso, circunscrevem-se os limites do válido exercício da sujeição especial às relações intestinas nascidas na intimidade da própria administração.

26.3. Que, justamente porque ausente um parâmetro legal balizador da atividade relacionada à *sujeição especial*, a aferição da legitimidade dos comandos normativos editados a esse propósito se dê como base nos princípios que informam o exercício da atividade administrativa.

Ao lado desses condicionantes positivos, perfilam-se os condicionantes negativos; a saber:

26.4. Fundamento legal explícito ou implícito.

<sup>52</sup> Vocábulo que, segundo a legislação aplicável ao setor aeroportuário, pretende significar o tempo disponível para a realização de uma operação de pouso e decolagem de uma aeronave em determinado aeroporto.

<sup>53</sup> *Curso de Direito Administrativo*, p. 875-880.

26.5. Que as prescrições normativas editadas segundo a competência afirmada pela *sujeição especial* não colham diretamente a coletividade em geral, senão aqueles administrados que voluntariamente ou forçosamente se colocam debaixo do aparato estatal.

Logo, é fundamental que os efeitos normativos das normas editadas com base na *sujeição especial* sejam projetados para esses administrados em particular, quais sejam, os que voluntariamente aderiram a um ato-união ou que estão na intimidade da estrutura estatal.

## 6 Conclusões

27. O nascimento do Estado de Direito conferiu ao Poder Legislativo a prerrogativa de produzir comandos gerais e abstratos, cujos preceitos normativos são aplicáveis à coletividade em geral. Não obstante isso, existe uma impossibilidade de o Estado sobre tudo dispor.

No campo das relações privadas, não havendo comandos normativos gerais e abstratos impedindo ou obrigando o agir das pessoas, todos os demais comportamentos são permitidos, o mesmo não se passando em relação à administração.

Nesse contexto, existe a impossibilidade lógica e jurídica de a lei prever todos os comportamentos a serem adotados pela administração pública. E, se isso é verdade, a mesma característica habitará o regulamento. Afinal, a incompletude da lei se reverberará no regulamento.

Cada sistema normativo regula, ao seu sabor, essa questão. A Constituição da República implícita e explicitamente confere à administração a prerrogativa de editar comandos gerais e abstratos para obrigar, proibir ou permitir comportamentos na intimidade da sua estrutura orgânica. A despeito disso, é certo que o Parlamento pode avocar esses temas – intestinos à administração – e sobre eles dispor.

Os particulares que, voluntária e obrigatoriamente, se veem colocados na intimidade da estrutura orgânica da administração pública passam a observar essas regras, pois mantêm com o poder público uma *relação de sujeição especial*.

Como todo o agir do Estado se presta à tutela do bem comum, dá-se o mesmo nas relações de *sujeição especial*, tendo-se estudado a questão por condicionantes positivas (que devem ocorrer) e negativas (que não podem ocorrer). Preenchidos esses pressupostos, haverá legítimo exercício dessa competência pública.

## Referências

ALESSI, Renato. *Principi di Diritto Amministrativo. I soggetti attivi e l'esplicazione della funzione amministrativa*. v. I. Milano: A. Giuffrè, 1971.

- ANABITARTE, Alfredo Gallego. Las Relaciones Especiales de Sujeción y el Principio de la Legalidad de la Administración. *Revista de Administración Pública (RAP)*, Madrid, n. 34, p. 11-51, enero-abril 1961.
- ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 5. ed. 4. tir. São Paulo: Malheiros, 1995.
- ATALIBA, Geraldo. Hermenêutica e sistema constitucional tributário. In: ATALIBA, Geraldo (Org.). *Interpretação no direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1975.
- ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- BECKER, Alfredo Augusto. *Carnaval tributário*. Campinas: Lejus, 2004.
- CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Serviço público e concessão de serviço público*. São Paulo: Malheiros, 2017.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Apontamentos sobre o poder de polícia. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 3, n. 9, p. 55-68, jul./set. 1969.
- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. v. I. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BORGES, José Souto Maior. O princípio da segurança jurídica na criação e aplicação do tributo. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n. 11, fev. 2002. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 20 abr. 2003.
- BRITTO, Carlos Ayres. *Teoria da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.
- CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- CARRAZZA, Roque Antonio. Princípio republicano. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (Coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/93/edicao-1/principio-republicano>. Acesso em: 8 jun. 2019.
- COUTO E SILVA, Almiro do. Princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneos. *Conceitos fundamentais do direito no Estado Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015.
- COUTO E SILVA, Almiro do. *Privatização no Brasil e o novo exercício das funções públicas por particulares*. Serviço público “à brasileira”. *Conceitos fundamentais do direito no Estado Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Princípio da legalidade. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (Coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/86/edicao-1/principio-da-legalidade>. Acesso em: 9 jun. 2019.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- DUARTE JR., Ricardo. A natureza jurídica dos atos normativos elaborados pelas agências reguladoras. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 61, p. 181-207, jul./set. 2015.
- FAGUNDES, Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.
- FERREIRA, Daniel. Infrações e sanções administrativas. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (Coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/107/edicao-1/infracoes-e-sancoes-administrativas>. Acesso em: 11 jun. 2019.
- JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. Crisis regulatoria, pluralismo jurídico y nuevos paradigmas del derecho. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 11, n. 3, 2016, p. 1.140-1.160. ISSN 1981-3694. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/25184/pdf>. Acesso em: 11 jun. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/1981369425184>.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- MAURER, Hartmut. *Direito Administrativo Geral*. 14. ed. São Paulo: Manole, 2006.
- MARCONDES MARTINS, Ricardo. *Efeitos dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- MAYER, Otto. *Derecho administrativo alemán. Parte General*. Tradução do francês por Horacio H. Heredia e Ernesto Krotoschin. t. I, Buenos Aires: Depalma, 1949.
- MUNHOZ DE MELLO, Rafael. *Princípios Constitucionais do Direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. Os limites do poder discricionário das autoridades administrativas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 97, p. 1-8, ago. 1969. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/32546>. Acesso em: 11 jun. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v97.1969.32546>.
- ROMAN, Flávio José. Discricionariedade técnica. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (Coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/148/edicao-1/discricionariedade-tecnica>. Acesso em: 11 jun. 2019.
- SAMPAIO DÓRIA, Antônio Roberto. *Direito constitucional tributário e o 'due process of law'. Ensaio sobre o controle judicial da razoabilidade das leis*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- SALOMONI, Jorge Luis. La cuestión de las relaciones de sujeción especial en el Derecho público argentino. In: MUÑOZ, Guillermo A.; SALOMONI, Jorge Luis (Directores). *Problemática de la Administración Contemporánea*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 1997.
- TÁCITO, Caio. Comissão de valores mobiliários - Poder normativo - Controle do mercado financeiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 161, p. 297-308, fev. 1985. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44765/43461>. Acesso em: 09 jun. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v161.1985.44765>.

TACITO, Caio. O princípio de legalidade: ponto e contraponto. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 242, p. 125-132, out. 2005. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42973/44591>. Acesso em: 10 jun. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v242.2005.42973>.

SALOMONI, Jorge Luis. La cuestión de las relaciones de sujeción especial en el Derecho público argentino. In: MUÑOZ, Guillermo A.; SALOMONI, Jorge Luis (Directores). *Problemática de la Administración Contemporánea*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 1997.

VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. *Da terceirização na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2014.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. Sujeição Especial e Regime Jurídico da Função Pública no Estado de Direito Democrático e Social. In: *Direito Disciplinário Internacional*. v. 1. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ZOCKUN, Maurício. *Regime jurídico da obrigação tributária acessória*. São Paulo: Malheiros, 2005.

ZOCKUN, Maurício. *Regime constitucional da atividade notarial e de registro*. São Paulo: Malheiros, 2018.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner. A relação de sujeição especial no direito brasileiro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 77, p. 121-137, jul./set. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i77.1141.

---