

# O AGIR PÚBLICO E SUA FORMAÇÃO: DISTANCIAMENTO OU NEGOCIAÇÃO PELO AGENTE PÚBLICO?

**Felipe Bizinoto Soares de Pádua<sup>1</sup>**

Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (FDSBC)

Artigo recebido em: 18/03/2024

Artigo aceito em: 15/05/2025

O autor declara não haver conflito de interesse.

## Resumo

O Estado contemporâneo atua de acordo com duas grandes diretrizes: a Constituição – estatuto fundante e limitador da atividade política – e a democracia, o governo majoritário. O agente público precisa decidir de acordo com essas diretrizes, surgindo a dúvida de como ele toma tais decisões. Os modelos que buscam responder a como essa decisão pública é formada em um ambiente democrático são analisados de acordo com a Ciência Política, que recebe contribuições do Direito (especialmente do Direito Público) com relação a certos instrumentos que promovem a legitimidade político-democrática. Este

texto pretende entender como o Estado contemporâneo forma suas decisões públicas, concluindo que os modelos mais mencionados pela literatura são conflitantes e problemáticos. Para tanto, propõe-se uma via conciliadora. Metodologicamente, o artigo se utilizará do resgate de literatura especializada e de documentos legislativos e judiciais, desenvolvendo o conteúdo com caráter qualitativo e com o estabelecimento normativo dos conceitos sobre as categorias necessárias ao que se pretende.

**Palavras-chave:** conteúdo; decisão pública; formação; modelos jacobino e anglo-saxão; sociedade (civil).

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento pelo Instituto de Direito Público de São Paulo (IDPSP), São Paulo/SP, Brasil. Pós-graduando em Direito Civil pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (FDSBC), São Bernardo do Campo/SP, Brasil. Especialista em Direito Constitucional e Processo Constitucional pelo IDPSP. Especialista em Direito Registral e Notarial pelo IDPSP. Especialista em Direito Ambiental, Processo Ambiental e Sustentabilidade pelo IDPSP. Graduado em Direito pela FDSBC. Professor assistente nas disciplinas Direito Constitucional I, Prática Constitucional e Direito Civil na FDSBC. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4671403724849984> / ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7453-5081> / e-mail: [bizinoto.felipe@hotmail.com](mailto:bizinoto.felipe@hotmail.com)

## ***THE PUBLIC ACTION AND ITS FORMATION: DISTANCE OR NEGOTIATION BY THE PUBLIC AGENT?***

### ***Abstract***

*The contemporary State act according to two guidelines: the Constitution – the founder statute and limiter of the political activity – and the democracy, the majority govern. The public agent needs to decide according to such guidelines, arising a doubt of how he makes such decisions. The models that seek to answer how this public decision is formed in a democratic environment are analyzed according to Political Science, which receives contributions from Law (especially the Public Law) in relation to certain instruments that promote political-democratic legitimacy. This text aims to understand how the contemporary*

*State forms its public decisions, showing that the models most mentioned in the doctrine are conflicting and problematic. To this end, a conciliatory path is proposed. Methodologically, the article will use the rescue of specialized literature and legislative and judicial documents, developing the content with a qualitative character and with the normative establishment of concepts on which the categories necessary for the intended purpose.*

**Keywords:** *(civil) society; content; formation; jacobean and anglo-saxon models; public decision.*

## Introdução

Desde os tempos romanos, estabelece-se a chamada *summa divisio* entre Direito Público e Direito Privado, na qual o primeiro segmento envolve questões de governo, ao passo que o segundo diz respeito aos interesses individuais do cidadão. Sabe-se que já naquela época havia certa concepção, ainda que incipiente, sobre a distinção entre o Estado (ou algum tipo de vestígio inicial dele) e a esfera particular, cabendo aos diferentes sistemas sociais organizar essas divisões.

A existência (ou não) do Estado antes da Paz de Westfália depende da compreensão adotada no âmbito da Ciência Política. Esse evento, formalizado por meio dos tratados de Münster e Osnabruque, é considerado marco referencial na formação do que seja o ente estatal sob uma perspectiva moderna. Independentemente da origem histórica, há registros anteriores à Antiguidade Romana que remetem à *summa divisio*, por exemplo, em obras aristotélicas e platônicas que tratavam da estruturação do que então se denominava pólis (ou cidade) como a união de diversas famílias, às quais competia a administração das relações interpessoais (marido, esposa e prole) e dos bens (escravos e propriedades), cabendo à pólis proporcionar o bem da comunidade.

A divisão entre público e privado evidencia a problemática do primeiro componente da divisa: o público. Independentemente da visão originária adotada, a *divisio* existe e suscita indagações, entre as quais se destacam duas questões fundamentais a serem respondidas neste texto: (1) a formação da autoridade pública; e (2) a constituição e o conteúdo das decisões das autoridades públicas contemporâneas.

Por meio do resgate da literatura e sob um viés qualitativo prescritivo, as respostas serão sucessivas às perguntas formuladas. O estudo se inicia pela figura da autoridade pública, com foco em sua formação e na definição de seu destinatário. As premissas relativas à sua criação e destinação sofrem com críticas, principalmente diante do fato de que grande parte do arcabouço conceitual da Ciência Política remonta ao período do Estado Moderno.

O segundo momento será dedicado a um recorte mais específico que o anterior, abordando o Estado Contemporâneo, a formação de suas decisões e o conteúdo que delas reflete. O cerne desse item parte das explicações dos modelos teóricos do “processo decisório e interesse público”, quais sejam, o jacobino e o anglo-saxão. A escolha do viés contemporâneo se justifica pela ótica da crescente – e atualmente criticada – democracia constitucional, representada pelo Estado Constitucional Democrático, uma das tendências que emergiram na segunda metade do século XX e no início do século XXI.

## 1 A autoridade convencional: por quem e para quem?

A origem de cada sociedade política é incerta, o que pode dificultar a formulação de teorias sobre a criação do Estado com base na própria formação social. Não obstante tal dificuldade, cientistas políticos modernos e contemporâneos vislumbraram o passado e elaboraram algumas explicações sobre a constituição da autoridade estatal.

Segundo Dallari (2013), há duas teorias que encabeçam o debate acerca da formação estatal: (1) a da formação natural, que encontra seu referencial no pensamento grego, o qual parte da natureza humana como política (*zoon politikon*); e (2) a da formação contratual, elaborada com base em Thomas Hobbes e cuja linha de pensamento parte da ideia de ser o Estado um corpo artificial formado pela vontade individual.

Naturalidade ou contratualidade, fato é que dados históricos e até psicológicos denotam uma tendência gregária natural no ser humano (Harari, 2020; Le Bon, 2018). A natureza a que diz respeito comporta múltiplos sentidos, mas aqui cabe destacar a própria existência biológica: em sua obra sobre a evolução, Darwin (2009, p. 91) explicou o caráter relacional humano: “emprego a luta pela existência em sentido amplo e metafórico, incluindo nesse conceito a ideia de interdependência dos seres vivos, e também, o que é mais importante, não somente a vida de um indivíduo, mas sua capacidade e êxito em deixar ascendência”.

Pode-se pensar que as duas teorias formuladas são complementares. Ante a tendência gregária humana, sua exteriorização ocorre por meio da vontade dos constituintes cuja canalização se dá em um contrato social. Tal fenômeno de mescla é mais evidente perante as necessidades vitais e de outras gradações na sociedade contemporânea, instituindo-se o Estado a partir de sua Constituição, que é um vocábulo polissêmico, que guarda, no entanto, certa essência desde os gregos: em *Política*, Aristóteles (2001) trata das constituições com sua classificação de governos, mas o destaque é que existe um caráter convencional na estruturação da instituição governamental, quem a compõe, o que fazem e a quem se destinam. A mesma ideia de Constituição pode ser encontrada no antecessor aristotélico, seu mestre Platão, que passou por episódio conhecido em Siracusa, que vivia sob o jugo do tirano Dionísio, tio de Dion, quem propôs o desafio ao filósofo dos ombros largos a ida à Cidade-Estado de Siracusa para converter a tirania em uma Constituição mais justa. Vê-se aqui a acepção de Constituição não como carta constitucional, mas um governo, uma estrutura institucional pública abrangente.

Escrita ou não, fundida com o próprio governo, fato é que a Constituição

tem um viés convencional até nos tempos gregos da Antiguidade. Há determinada vontade humana em constituir ou seguir um Estado desde períodos remotos (Dallari, 2013). Claramente, a compreensão de Constituição como exteriorização da vontade de um Poder Constituinte instituidor de Estado (Poder Constituído) é recente na História, divisando criador da criação, esta concebida como uma forma de institucionalização de uma organização social (Salveti Netto, 1979).

Superada a formação estatal, importa agora destacar quem formou tal autoridade, aqui diferenciando do que traçado no sentido de origem. Em outras palavras, a pergunta “quem formou o Estado?” envolve seu fundamento de legitimidade política, o que pode ser vislumbrado sob as lentes complementares da História, mas principalmente das classificações utilizadas atualmente a partir do governo. A resposta desenvolvida à pergunta tende a ser generalizada e, portanto, passível de críticas pelo demasiado emprego de vocabulário amplo – antecipando-se escusas pelo uso do instrumental científico político mais vasto. A perspectiva adotada é do hoje que enxerga suas estruturas no ontem, porém com algumas vênias para adaptações.

De acordo com Dallari (2013), da Antiguidade à Modernidade há diversos governos, os quais o autor trata como Estados, que canalizam o Poder em um, alguns ou diversos. República ou Principado (monarquia), fato é que a visão agora histórica mostra uma tendência à separação entre Estado e religião, sendo que as sociedades até a Idade Média tendiam a sacralizar toda (um Estado teocrático) ou parte da instituição estatal (o Estado moderno, com adoção de certas linhas religiosas como oficiais, o Estado confessional).

Recentemente, vê-se um fenômeno simultâneo: ao mesmo tempo que há maior número de Estados laicos, também há uma ruptura com as estruturas que canalizam o Poder em estruturas estamentais ou monárquicas (estas com a absorção de grupos aristocráticos). Ruma-se a uma laicização democrática do Estado (Dallari, 2013; Salvetti Netto, 1979). A ideia de poder muito bem captada por Bossuet (1990), que associava o Estado e seu poder ao divino e ao monarca, tende a se assentar na Idade Contemporânea na constituinte burguesa de Sieyès (2009), que associa o Estado e seu poder ao povo.

Além da transição do governo religioso e concentrado nas mãos de poucos para um governo de muitos e laicizado, surge o já mencionado fenômeno da democratização. De acordo com Maquiavel (1979; 2010), muitos Estados contemporâneos adotam em suas Cartas Constitucionais a forma republicana acompanhada do vocábulo “democracia” ou de suas variantes, como “democrático(a)”.

Enfim, o povo se consolida como fundamento contemporâneo do Estado. Dallari (1984, p. 21) afirma que a Constituição no mundo de hoje “é a declaração

da vontade política de um povo [...]”. Com foco na instituição, Ataliba (2011, p. 15, grifo do original) assevera que “*República* é o regime político em que os exercentes de funções políticas (executivas e legislativas) representam o povo e decidem em seu nome [...]”. Os conceitos de democracia e república misturam-se e chegam a ser, praticamente, uma categoria sinônima da outra.

Se o povo é quem legitima o poderio estatal, então a ele devem ser destinadas as consequências das decisões tomadas pela autoridade constituída. Responde-se, aqui, à indagação sobre “para quem é o Estado?”. A própria acepção de Dallari (2013, p. 122, grifo do original) demonstra para quem se destina a sociedade política e com qual finalidade: “o Estado como *ordem jurídica soberana quem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território*”.

Surgem aqui dois problemas ainda insolúveis sobre as duas perguntas respondidas. À primeira indagação, é cabível o que aparece já no título da obra de Müller (2003): quem é o povo?

Como antecipado, a concepção contemporânea de Estado utiliza lentes da Idade Moderna, que concebia como elementos essenciais a soberania, o povo e o território (Dallari, 2013; Salvetti Netto, 1979).

Sobre o povo, afirma Salvetti Netto (1979, p. 43) que “encontra seu traço caracterizador na relação jurídica que liga indivíduo ao Estado, criando um complexo de direitos e obrigações recíprocas”. Não se deve confundir poderes e deveres jurídicos oriundos da relação sujeito-Estado com o direito subjetivo político, que envolve o chamado direito de sufrágio (votar e concorrer eleitoralmente). O que se deve considerar, na verdade, é o conceito de nacionalidade presente na Constituição brasileira de 1988, que, na verdade, deve ser compreendido como cidadania (Dallari, 2013). Conclui-se que a acepção de povo é de um conjunto de indivíduos que têm vínculo jurídico-político de cidadania com o Estado (Pádua, 2022).

O problema à pergunta “por quem é criado o Estado?” sob o ponto de vista do fundamento legitimador é que o vocábulo moderno “povo” exclui muitas pessoas. A Era Contemporânea é marcada pela pluralidade nas pessoas que compõem ou simplesmente habitam o Estado, conforme a definição jurídica de residência. A homogeneidade social tornou-se rara, sendo cada vez menos comum a existência de sociedades de solidariedade mecânica, segundo a terminologia durkheimiana. Na perspectiva sociológica, essa transformação levou à concepção de povo como um termo praticamente sinônimo de nação, compreendida como o conjunto de sujeitos que compartilham vínculos histórico-culturais, especialmente na Idade Moderna (Dallari, 2013; Salvetti Netto, 1979).

Com o advento do 4.0, com a globalização, a noção de pertencimento subjacente à noção de povo sofre muitas lacerações em razão de “novas formas

de sentimento de pertencimento e de comunidade” (Schwab, 2016, p. 96). Parte dessa nova realidade está ligada à desmaterialização e à desterritorialização, refletidas na formação de comunidades digitais e na concepção de uma aldeia global impulsionada por meio da Internet. Com o desgarramento territorial que se dilacera a figura do povo, e tal fenômeno ganha reforços com a economia contemporânea, que consiste no volumoso fornecimento de serviços e produtos de praticamente todo o globo terrestre, tudo a um toque de dedo (Pontes de Miranda, 2002; Schwab, 2016). Com a crescente escala de acessibilidade, as viagens com intuito de permanência ou não intuitivamente aumentaram.

Um segundo problema na identificação do povo está ligado à própria cidadania. Arendt (2013, p. 231) é assertiva ao tratar da cidadania como “o direito a ter direitos”, algo fundamental por envolver o pertencimento de um sujeito a uma comunidade. Embora seja fundamental essa colocação, o paradigma que se pretende atualmente envolve a ruptura das ideias de território e povo, buscando-se nos direitos humanos um sustento. O segundo problema sobre quem é o povo está exatamente no fato de o Estado ter o dever de promover não apenas aqueles interesses jurídicos essenciais de seu legitimante, mas de todos aqueles sujeitos que estão em seu território, pessoas cidadãs ou não (Bobbio, 2004). Aqui surge o problema de os direitos oriundos do vínculo jurídico-político com o Estado se prestarem não apenas aos interesses da cidadania, mas da aceção geográfica da população: a própria Constituição do Brasil, em seu art. 5º, *caput*, enuncia que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]” (Brasil, 1988).

Sobre a pergunta “para quem (a quem) é o Estado?”, uma plêiade de desafios também surge. Nesse contexto, dois problemas serão abordados, ambos interligados sob uma perspectiva consequencialista.

O primeiro problema envolve a forte intervenção do Estado na sociedade (não apenas na economia). Essa publicização de aspectos privados torna-se evidente na inclusão, nas Constituições, de disciplinas antes pertencentes ao Direito Privado – um fenômeno denominado constitucionalização por elevação. Exemplos desse processo incluem a incorporação dos direitos da personalidade, dos direitos intelectuais (autorais e de propriedade industrial) e do Direito da Sucessão. Esse avanço normativo reflete a expansão do Direito Público e, conseqüentemente, do próprio Estado sobre questões jusprivatistas.

Como teorizado por Canotilho (2001), a socialidade é princípio regente em muitos Estados atuais, e tal norma tem como substância a igualdade material, o que serve de justificativa para a constituição de todo um arcabouço normativo público

para intervir na sociedade, principalmente na ordem econômica. A promoção da igualdade material pelo Estado é ideia presente em muitos textos constitucionais.

O segundo problema pode ser concebido como uma reação ao excesso de Direito Público na vida privada. Canotilho (2008) trata de tal situação ao escrever sobre o Direito Constitucional como matéria dirigida não apenas por outros sistemas sociais, mas por outras disciplinas jurídicas, em especial as do Direito Privado. Nesse contexto, o jurista português aponta que o papel estatal se torna cada vez mais residual, assumindo a característica do chamado “Direito do Resto”, o que implica uma maior transferência de poder à autorregulação do Direito Privado, enquanto o Direito Público assume um papel de caráter regulatório. Trata-se do “‘Direito dos restos da autorregulação’, depois de os esquemas regulatórios haverem mostrado a eficácia superior da autorregulação privada e corporativa relativamente à programática estatal” (Canotilho, 2008, p. 185).

Parte dessa reação privatística ao assoberbamento publicista pode ser interpretada como um movimento de resgate do Direito Privado, elevando-o à condição de referência para as operações jurídicas de acabamento, ou seja, uma refeudalização jurídica na qual o particular institui seus interesses e mecanismos de proteção, deixando o Estado fora desse relacionamento (Lorenzetti, 1998). Além disso, há um duplo efeito dessa reação privada ao público, algo que não é paradoxal, e sim complementar no sentido de enxergar novas fronteiras à *summa divisio*: ao mesmo tempo que o poderio econômico ampara a busca por meios privados para tutela de interesses jurídicos, afastando-se o Estado, este é querido pelo mesmo poderio econômico, mas para promover tal poder por meio da regulação da ordem econômica, do fomento ou até do consumo (Lorenzetti, 1998; Dallari, 2013).

Colocados os dois problemas relacionados à segunda indagação formulada, percebe-se que o Estado deixa de atuar como mero agente uniformizador de interesses e passa a desempenhar o papel de promotor desses interesses, ajustando-se às demandas dos diversos atores envolvidos, sejam indivíduos ou agrupamentos, organizados ou não, homogêneos ou heterogêneos, em suas reivindicações. Esse cenário configura uma contraposição à visão de sociedade uniforme de Rousseau (2010).

## **2 A formação da vontade da autoridade: a decisão pública**

Diante das colocações e dos problemas acerca da formação e dos beneficiários e destinatários do Estado, volta-se ao aspecto deliberatório. Por ser um ente coletivo mais abrangente, a estrutura estatal tem de decidir, e suas decisões reverberam

na sociedade, em sua totalidade ou em alguns de seus segmentos.

Esse aspecto deliberatório envolve a decisão que todo agente do Poder Público tem de tomar: “essa [decisão] deverá ser tomada por um sujeito chamado a assumir funções públicas, obrigado a assegurar o interesse geral, a garantir o bem comum e a não avantajá-lo um ou mais grupos de pressão” (Petrillo, 2022, p. 53).

Na seara do Direito Público, é evidente a contribuição da Teoria Geral do Direito no sentido de a ordem jurídica disciplinar fatos que são afetos a certas relações intersubjetivas, determinando a alguém, parte ou não da relação, algum tipo de comportamento. O Direito Administrativo segue tal premissa ao ser definido como o segmento jurídico voltado a disciplinar a função estatal administrativa, seus órgãos, agentes e entidades administrativas, além de atos e atividades e suas relações entre si e com o administrado (Bandeira de Mello, 2014). É pressuposto essencial do conceito adotado que o Direito Administrativo se fundamenta na tomada de decisões sobre comportamentos do Estado-Administrador.

O Direito Constitucional também é a disciplina que regula a estrutura e o funcionamento do Estado, delineando seus princípios fundamentais com base na Constituição. Além disso, o Direito Constitucional abrange o estudo da Constituição e sua aplicação, especialmente no exercício das três funções clássicas do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário). Essas funções são compostas por sujeitos, órgãos e agentes que também estão submetidos às normas constitucionais, as quais estruturam suas relações internas e externas, garantindo a ordem jurídica e a organização estatal (Mendes; Branco, 2017).

Uma vez estabelecido que o Poder Público tem o dever de decidir, chega-se ao processo de formação da decisão e à definição de seu conteúdo. Conforme mencionado, o Estado tem sua formação e destinação distintas do que tradicionalmente afirmado. Romano (1969) evidencia essa perspectiva ao afirmar que determinada corrente da doutrina italiana – amplamente difundida na Europa continental – sustenta que aquele que detém a força conta, ainda, com um código da força (*codice della forza*). A ideia de força, embora não se restrinja a esse aspecto, associa-se ao poder econômico, em consonância com a análise de Dallari (2013), que destaca o papel estatal de promover o próprio mercado.

Por outro lado, entre a segunda metade do século XX e o início do século XXI, houve a ascensão da democracia, fundada no fato de o Estado pertencer ao povo (República) e na premissa de que suas decisões devem refletir a vontade desse povo (Ataliba, 2011; Romano, 1969). Isso faz que jogos de interesse aconteçam, associando-se o fenômeno político às barganhas ocorridas nos ambientes estatais, em especial no Parlamento.

Desse modo, surgem duas teorias que respondem à formação e consequente

composição das decisões públicas. Petrillo (2022) explica que a primeira é denominada visão jacobina, de evidente influência francesa e cuja premissa parte do princípio de uma democracia legislativa na qual a sociedade é concebida como uma unidade infragmentável. Nessa perspectiva, o Parlamento, como principal tomador de decisão, é considerado altamente capacitado para apreender o interesse coletivo e, sem necessidade de interação direta com a sociedade, decidir com base em uma vontade geral preexistente, também denominada interesse geral.

Petrillo (2022, p. 55) destaca um caso peculiar da visão jacobina ocorrido na França: a promulgação da conhecida Lei Le Chapelier, de junho de 1791, voltada a eliminar associações. Entre as reações mencionadas pelo autor italiano, destaca-se a carta do Conde de Mirabeau a Luís XVI, sendo “uma carta crítica a respeito da decisão do Parlamento de eliminar os grupos sociais intermédios para construir uma ‘superfície toda lisa’, sobre a qual a autoridade do soberano teria podido ‘deslizar’ livremente”.

A teoria jacobina da formação da vontade pública remete à visão de Rousseau (2010, p. 43), particularmente na colocação do contratualista francês sobre a sociedade não poder ser parcelada sob o perigo de comprometer a ideia de vontade ou interesse geral: “[...] para que a vontade geral esteja bem representada, cumpre que não exista sociedade parcial dentro do Estado”.

A ideia de que a autoridade pública jacobina é dotada de uma cognição elevada está relacionada ao fato de ela tomar decisões sem o contato com a experiência e com seus representados. O múnus público é exercido por um agente público responsável pelo que decide e “é chamado a efetuar, em solidão e sem se relacionar com ninguém, uma avaliação acerca do conteúdo do interesse geral” (Petrillo, 2022, p. 55-56). Segundo Rousseau (2010, p. 53),

[...] seria necessária uma inteligência superior que compreendesse todas as paixões dos homens e não experimentasse nenhuma; que não estivesse ligada à nossa natureza, mas que a conhecesse profundamente; cuja felicidade fosse independente da nossa e que, no entanto, quisesse dedica-se a ela; enfim, que, no decorrer do tempo, contentando-se com uma glória distante, pudesse trabalhar num século e repousar no outro.

Nessa perspectiva política, surge no mesmo período histórico a visão anglo-saxã de formação da decisão pública (Petrillo, 2022). Bobbio (2019, p. 205) enfrenta o dilema a partir da Política teorizada e real, expondo que a primeira é uma “figuração” e que

[...] a realidade da vida política é diferente. A vida política se desenvolve através de conflitos que jamais se resolvem em definitivo, e cuja resolução acontece mediante acordos momentâneos, tréguas e tratados de paz mais duradouros que são as constituições.

O modelo anglo-saxão guarda uma perspectiva negocial e reputa que as relações de poder de caráter público envolvem acordos entre os interessados, o que torna o pacto social, a Constituição, um instrumento balizador desses acordos tanto na forma quanto no conteúdo (Bobbio, 2019). Nesse contexto, há uma contraposição ao modelo jacobino, eis que os anglo-saxões compreendem a estruturação e o conteúdo da decisão pública a partir do negócio, da barganha entre interesses: “não é fruto de uma vontade *preexistente* em relação ao momento decisório, mas, pelo contrário, é o resultado de uma *negociação entre interesses diferentes*, que o tomador de decisão é chamado a sintetizar” (Petrillo, 2022, p. 56, grifo do original).

Ao contrário do modelo jacobino – que envolve uma sociedade dotada de maior homogeneidade para a captação do interesse geral –, o sistema de origem anglo-saxã permite uma sociedade heterogênea sobre a qual decide o agente público. O pluralismo é uma ideia que permeia as estruturas políticas democráticas e, portanto, está no discurso de muitas democracias contemporâneas – sob um ponto de vista de promoção ou não.

Sobre o pluralismo, é fundamental conhecer algumas constatações de Beck (2011), que coloca como uma das dificuldades causadas pela contemporaneidade a estratificação em classes sociais, eis que fenômenos científicos – particularmente os que afetam o meio ambiente ecológico – não se fundam na confecção de soluções considerando eventuais consequências que façam surgir novos riscos, mas em criar meios que praticamente colocam toda a humanidade sob o mesmo risco. Embora haja certa igualdade no discurso de Ulrich Beck, importa aqui o que o autor denomina processo de destradicionalização das formas de vida da sociedade industrial, que é a ruptura com a divisão de classes com fundamento no poderio econômico a partir da exposição de toda sociedade aos mesmos riscos (Beck, 2011). Associada a tal fenômeno está a evidente fragmentação da noção homogênea de sociedade, eis que o indivíduo reforça sua desigualdade em relação às estruturas que pertence, o que ganhou maior ressonância com o advento da Internet, que confere uma “pseudossensação” de distinção em relação aos demais, mas que é falsa pelo fato de o teor das interações e dos próprios agentes serem reduzidos a uma matemática consumerista (Beck, 2011). Em suma, há um reforço da fragmentação da tessitura social por meio dos progressos científico e

econômico, rompendo-se com igualdades (a não ser as que reduzem o ser humano a um ente despersonalizado consumidor).

Se há fragmentação, torna-se mais desafiador para o agente estatal identificar o interesse geral segundo a perspectiva jacobina. Parte da solução, alinhada em certa medida ao modelo anglo-saxão de decisão pública, encontra respaldo na filosofia sul-africana *Ubuntu*. Nesse sentido, Ngomane (2020) destaca o conceito de contraste das diversidades, uma das premissas da filosofia em comento e que escapa à esfera pública, mas cuja envergadura afeta o Estado ao demandar que os diálogos que afetem o tecido social sejam conduzidos por instâncias dialogais que não apenas respeitem, mas que tenham representatividade da diversidade afetada.

Diante do caráter fragmentado da sociedade contemporânea, o modelo anglo-saxão fundamenta-se em uma abordagem procedimental, na qual múltiplos agentes, tanto públicos quanto privados, participam ativamente da construção do conteúdo decisório (Petrillo, 2022). Essa circunstância propõe legitimidade política ao aproximar e harmonizar interesses, reforçando-se pela concepção habermasiana de democracia deliberativa, esta concebida como uma esfera pública que

[...] representa mais que a própria expressão linguística que o seu nome pode transparecer. Não se trata de algo rígido, preso a um espaço delimitado, hermético e inamovível, muito pelo contrário, a esfera pública proposta por Habermas é viva e palco das manifestações da fala (Barreto, 2015, p. 110).

Habermas (2003, p. 91) delinea a esfera pública como uma estrutura em rede que viabiliza o diálogo e a circulação de conteúdos diversos entre variados atores. Esse processo permite ao Poder Público organizá-los em temas, contribuindo para a captação e a conseqüente formação do interesse geral:

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural: ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana.

A esfera pública, ou espaço público definido, tem seu dinamismo comunicacional próprio, isto é, “funciona como estrutura viva para a deliberação no contexto democrático, pois permite o fluxo dos argumentos desenvolvidos na sociedade

até alcançar o centro da administração pública e do sistema jurídico” (Andrews, 2011; Habermas, 2011 *apud* Barreto, 2015, p. 111).

Vê-se no Brasil uma tendência à democratização com características do modelo anglo-saxão. Um exemplo inicial está no Decreto n. 11.407, de 31 de janeiro de 2023 (Decreto da Participação Social), que institui o Sistema de Participação no âmbito do Executivo Federal e cujo objetivo, de acordo com o art. 2º, é “estruturar, coordenar e articular as relações do Governo Federal com os diferentes segmentos da sociedade civil na aplicação das políticas públicas” (Brasil, 2023).

Assim como analisado no parágrafo anterior em relação ao Brasil, se constatado que os modelos representativos atuais se aproximam do sistema anglo-saxão de formação da decisão do Poder Público, uma crítica deve ser tecida a fim de evitar a consideração (simplória) de ser o resultado – a decisão estatal – mera soma sintetizada dos interesses privados. Dois argumentos auxiliam a segmentação entre público e privado.

O primeiro argumento auxiliar à ideia que afasta o papel do agente público de simples mediador e sintetizador de interesses privados envolve a crescente constatação de ilegitimidade política nos Estados em que há representatividade, especialmente nas democracias. Tal ilegitimidade tem diversos contextos de acordo com o Estado, porém um dado que se torna uma constante é a influência econômica na Política, o que pode ser expresso na ideia de que quanto mais poder econômico, maior a influência política. E tal relação político-econômica pode ser vislumbrada na base da composição do que deveria ser o cerne da Política e do Direito no Brasil: o Legislativo, cuja composição ocorre por meio de eleições de membros de partidos políticos (Nóbrega, 2016; Dahl, 2001).

Introduz-se o primeiro argumento com a colocação de Fausto (2019, p. 123), que identifica três fenômenos constatáveis em diferentes graus, porém de maneira generalizada, nos Estados democráticos. Esses fenômenos impactam diretamente a relação entre Estado e sociedade. Dada a pertinência ao tema aqui tratado, destaca-se apenas o primeiro deles, cuja relevância se mostra particularmente significativa para a discussão proposta neste texto: “O primeiro é o da difícil relação entre poder político e poder econômico, e a promiscuidade entre eles”.

Um fenômeno que demonstra a promiscuidade citada por Fausto (2019) é a chamada teoria da captura do regulador, que consiste na transferência do poder decisório do agente público a determinados portadores de interesses, o que acontece muito no âmbito das deturpações da prática lobista, o que é levado em consideração por Petrillo (2022, p. 403) em sua afirmação de que a captura do regulador ocorre “quando o tomador de decisão é ‘capturado’ pelo lobista no sentido de que perde a autonomia de análise e confia a elaboração das opções decisórias ao portador dos interesses”.

O receio da privatização do Estado pelos dotados de maior poderio econômico foi expresso em julgado do Supremo Tribunal Federal (STF), o qual apreciou a constitucionalidade de resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que disciplinou a vedação à nomeação de parentes a cargos, empregos e funções que envolvam direção ou assessoramento nos órgãos judiciários. No referido procedimento de controle de constitucionalidade, o Ministro Celso de Mello registrou um receio com relação ao que já estava consolidado no Estado brasileiro:

[...] analisada a questão sob essa perspectiva, que se impõe fazer essencial distinção entre o espaço público, de um lado, e o espaço privado, de outro, em ordem a obstar que os indivíduos, mediante ilegítima apropriação, culminem por incorporar, ao âmbito de seus interesses particulares, a esfera de domínio institucional do Estado, marginalizando, como consequência desse gesto de indevida patrimonialização, o concurso dos demais cidadãos na edificação da “res publica” (Brasil, 2008).

Com pesquisas empíricas sobre o assunto do financiamento eleitoral brasileiro, transcreve-se uma das conclusões de Nóbrega (2016, p. 149): “as críticas sofridas pelos modelos dos sistemas de financiamento de campanha não levaram, até hoje, a um modelo ideal que pudesse evitar que o poder econômico viesse a capturar o poder político”.

Observa-se que, no mínimo, o Brasil apresenta interpretação e aplicação distorcidas do modelo anglo-saxão, uma vez que o acesso às instâncias decisórias se liga ao poder econômico. Essa relação gera implicações significativas, cuja análise será aprofundada no segundo argumento auxiliar.

Perante a perspectiva da concreta e perigosa interação entre política e economia, surge a reflexão sobre os sujeitos e grupos marginalizados: os com menor organização ou com menor (ou nenhum) poder econômico. Há um paradoxo entre o real acesso com o discurso democrático inclusivo, de representatividade nas instâncias decisórias totais (Fausto, 2019).

O segundo argumento, intrinsecamente ligado ao primeiro (ou mesmo decorrente dele), também diz respeito à representatividade nas instâncias públicas decisórias. Entretanto, sua abordagem foca grupos que se encontram em situação de fragilidade ou minoria política. Aqui, as minorias políticas não são aquelas dotadas de poder econômico, conforme descrito por Levitsky e Ziblatt (2023), mas sim os indivíduos ou grupos que carecem de um poderio político ou econômico consolidado, o que lhes impede o acesso efetivo ao ambiente político (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998; Dahl, 2001).

Não apenas, mas sobretudo por meio dela, a jurisdição constitucional – que

é visível nas Cortes Constitucionais – exerce papel fundamental para o reequilíbrio ao reconhecer e tutelar interesses jurídicos das minorias políticas no contexto democrático (Barroso, 2020). Tendo em vista a existência e a crescente atenção dada ao binômio crise das instâncias político-eleitorais (Executivo e Legislativo) e à força da instância judiciária constitucional (Judiciário), nota-se que o modelo democrático anglo-saxão deve se atentar a certas adequações referentes à representatividade, bem como às problematizações desenvolvidas a partir das perguntas suscitadas do item anterior. É essencial adequar o discurso democrático para mitigar receios como os que se tornaram evidentes no Brasil com os processos dos Mensalões e da Lava-Jato. Esses casos suscitaram debates sobre a apropriação indevida do aparato estatal por interesses particulares, evidenciando a necessidade de fortalecer mecanismos que garantam a transparência e a integridade na condução da gestão pública.

Na continuidade à crítica (ou problematização) ao modelo anglo-saxão, nota-se que os princípios teóricos que explicam o fenômeno político da composição da decisão pública podem ser mantidos sob uma interpretação não purista de que o agente público é mero sintetizador de interesses. Trata-se de articulação do instrumental científico não para abandono de um paradigma (o anglo-saxão), mas de sua adaptação à crise de legitimidade não apenas dos “poderes” majoritários, mas do Estado democrático como um todo.

É necessário afastar a interpretação reducionista da teorização anglo-saxã que lê o Poder Público como a soma das vontades dos interessados. Nesse sentido, Chevallier (2013, p. 112) aborda o conceito de democracia jurídica, evidenciando a relação entre Estado de Direito e democracia, que envolve um conjunto de balizas jurídicas que guiam a formação da decisão política:

O Estado de Direito implica que liberdade de decisão dos órgãos do Estado é, em todos os níveis, enquadrada pela existência de normas jurídicas, cujo respeito é garantido pela intervenção de um juiz; ele pressupõe que os eleitos já não mais dispõem de uma autoridade não compartilhada, mas que o seu poder é, por essência, limitado.

Ao associar a lição de Chevallier (2013) ao modelo anglo-saxão de decisão pública, nota-se que o agente público é, sim, aquele que sintetiza e media os interesses dos representados, desde que tais interesses e a própria decisão estejam em conformidade com a ordem constitucional, o que significa em um mundo de “democracia vitoriosa” o respeito ao texto constitucional pelo chamado governo da maioria em sentido político.

E como fomentador do chamado princípio democrático que adota o modelo anglo-saxão de formação da decisão pública, o Direito encontra em sua literatura debates e propostas voltadas a (re)aproximar o agente público e aqueles afetados por suas decisões, tanto o povo quanto a população. O ponto de partida é a noção de felicidade pública proposta por Arendt (1983), que consiste na promoção de meios para que os cidadãos – e também aos não cidadãos afetados pela decisão – participem da condução dos assuntos públicos por meio de debates com os agentes do Estado e para que se forme uma opinião acerca do assunto debatido não apenas mais politicamente legítima, mas que absorva detalhes técnicos, culturais, geográficos etc.

A partir da acepção de Hannah Arendt, Leal (2017, p. 296) concebe contornos a um direito geral à felicidade e especifica que um de seus desdobramentos é a felicidade pública, que é juridicamente

[...] um direito que o povo tem de ser visto em ação, de participar da vida pública, uma vida pública de qualidade e com participação efetiva em todas as decisões que afetem os legítimos interesses da comunidade. É um processo virtuoso por meio do qual a comunidade passa a exercitar práticas democráticas de liberação e decisão.

Embora tenha tratado sob uma perspectiva subjetiva<sup>2</sup> – isto é, como o planejamento e a persecução de projetos legítimos –, o direito à felicidade foi reconhecido com base em uma norma-princípio implícita extraída da Constituição brasileira, conforme decisão proferida pelo STF em caso que tratou da chamada paternidade socioafetiva:

*O direito à busca da felicidade*, implícito ao art. 1º, III, da Constituição, ao tempo que eleva o indivíduo à centralidade do ordenamento jurídico-político, reconhece as suas capacidades de autodeterminação, autossuficiência e liberdade de escolha dos próprios objetivos, proibindo que o governo se imiscua nos meios eleitos pelos cidadãos para a persecução das vontades particulares (Brasil, 2017, p. 2-3).

---

2 Uma síntese da visão de Saul Tourinho Leal pode ser concebida da seguinte maneira: “O direito à felicidade pode ser analisado sob duas óticas: (i) ora dizendo respeito a um espectro subjetivo, alinhado tanto ao estado anímico quanto à liberdade na elaboração e persecução de projetos racionais de satisfação de interesses legítimos, vetado o bem-estar proporcionado por atos sádicos; e (ii) ora dizendo respeito ao espectro objetivo, que condiz como norte hermenêutico para as decisões estatais em geral, como promoção dos meios materiais para que o indivíduo alcance seu bem-estar subjetivo e, também, como cidadania ativa, genuína participação pública” (Pádua, 2019, p. 202).

Como proposta para a efetivação da felicidade pública, Barcellos (2016) desenvolve uma estrutura nos ambientes políticos majoritários que garante a todas as pessoas o direito à palavra, promovendo o princípio do “ouvir e ser ouvido”. Essa estrutura foi sintetizada com base em um modelo básico de participação em quatro fases:

(i) a primeira diz respeito à problemática a ser enfrentada pela norma que será elaborada, ou seja, o que o desiderato jurídico visa conformar; (ii) a segunda concerne à finalidade, é dizer, quais os resultados perseguidos pela norma a ser elaborada; (iii) a terceira corresponde aos custos e impactos decorrentes da medida proposta; e (iv) a levada a público, por meio da imprensa oficial e dos meios de comunicação, e fixação (permanência na memória) das justificativas relativas à medida adotada (Pádua, 2019, p. 211-212).

As quatro fases citadas são compreendidas no que Barcellos (2016) define como devido procedimento de elaboração normativa (DPEN), que, em resumo, consiste em procedimento por meio do qual os sujeitos afetados por uma decisão pública participam efetivamente da composição de seu conteúdo, ventilando o assunto a ser analisado pelo agente público. A partir desse conceito e da ideia das quatro fases, são concebidos métodos auxiliares de concretização do DPEN e, portanto, da felicidade pública e do próprio modelo anglo-saxão: em primeiro momento, é dada oportunidade a manifestações pelos interessados sobre a proposta de decisão estatal, publicando-se tais manifestações, a fim de fixá-las e oportunizar a segunda fase, que é nova oitiva de interessados, os quais se manifestarão tanto sobre a medida quanto sobre os apontamentos feitos em primeiro momento, levando-se a público o resultado dessa segunda etapa (Barcellos, 2016; Pádua, 2019).

Em meio a essa concretização do modelo anglo-saxão, surgem figuras salutaras como os lobistas, cuja função é informar e influenciar o agente público na formação de determinadas perspectivas decisórias. O tratamento dos modelos jacobino e anglo-saxão por Petrillo (2022) ocorre em monografia destinada ao lobby, figura que precisa ter superado preconceitos negativos e que denota a pluralidade social contemporânea e a necessidade de participação efetiva de grupos ou indivíduos nas decisões estatais.

## Conclusões

Em meio ao crescente debate sobre a legitimidade das decisões políticas estatais, é necessário retomar o estudo da Ciência Política sobre a composição das

decisões estatais, modelos que refletem a quem e para quem o Estado é destinado.

A representação – inicialmente e essencialmente voltada ao povo – constitui a base comum entre os modelos jacobino e anglo-saxão, expandindo-se para abranger todos os indivíduos interessados na vida política e que, de algum modo, são por ela afetados. O dilema está entre um modelo de agente público dotado de cognição elevada e cujas decisões são tomadas sem contato com a experiência e com seus representados, e um modelo no qual o agente público interage com a experiência e com os representados, captando, sintetizando e conciliando interesses na decisão pública. Entre um e outro, aproxima-se do segundo a sociedade contemporaneamente marcada pela heterogeneidade.

A participação nas deliberações estatais é essencial para enfatizar o modelo anglo-saxão decisório. Para fortalecer o ideário democrático participativo, o Direito esboça instrumentos que promovam a felicidade pública, garantindo um papel ativo aos indivíduos. Por meio de canais acessíveis, qualquer pessoa, independentemente da cidadania, pode expressar suas opiniões e ser ouvida sobre assuntos de seu interesse. Especificamente, o DPEN representa um avanço na concretização da participação, garantindo, no mínimo, a convocação do público interessado a debater, em sucessivas etapas, o projeto de decisão a ser tomada pelo agente estatal. Ao longo de todo o procedimento, os motivos que fundamentam determinada postura em detrimento de outra devem ser racionalmente justificados.

## Referências

ARENDDT, H. *Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. Tradução Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2013.

ARENDDT, H. *Sulla rivoluzione*. Tradução Maria Magrini. Milano: Comunità, 1983.

ARISTÓTELES. *Política*. 4. ed. São Paulo: Martin Claret, 2001.

ATALIBA, G. *República e Constituição*. 3. ed. Atualizada por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BARCELLOS, A. P. *Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento de elaboração normativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

- BARRETO, S. S. G. A democracia deliberativa aplicada no âmbito do poder executivo: mecanismos de participação dialógica e a questão da vinculação do administrador à esfera pública. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*, Florianópolis, v. 1, n. 2, p. 106-132, jul./dez. 2015.
- BARROSO, L. R. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- BECK, U. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2. ed. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 16. ed. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2019.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G.. *Dicionário de política*: vol. I. 11. ed. Tradução Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mónaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. Brasília, DF: UnB, 1998.
- BOSSUET, J.-B. *Politics drawn from the very words of Holy Scripture*. Tradução e edição Patrick Riley. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 125, n. 192, p. 1-2, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 jan. 2025.
- BRASIL. Decreto n. 11.407, de 31 de janeiro de 2023. Institui o Sistema de Participação Social. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano CLXI, n. 22-A, p. 1, 31 jan. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11407.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11407.htm). Acesso em: 18 maio 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, AJUIZADA EM PROL DA RESOLUÇÃO 7, DE 18-10-2005, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ATÓ NORMATIVO QUE “DISCIPLINA O EXERCÍCIO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES POR PARENTES, CÔNJUGES E COMPANHEIROS DE MAGISTRADOS E DE SERVIDORES INVESTIDOS EM CARGOS DE DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO, NO ÂMBITO DOS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO E DÁ OUTRAS*

PROVIDÊNCIAS”. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. Os condicionamentos impostos pela Resolução 7/2005 do CNJ não atentam contra a liberdade de prover e desprover cargos em comissão e funções de confiança. As restrições constantes do ato resolutivo são, no rigor dos termos, as mesmas já impostas pela CF/1988, dedutíveis dos republicanos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade. [...] 3. Ação julgada procedente para: a) emprestar interpretação conforme à Constituição para deduzir a função de chefia do substantivo “direção” nos incisos II, III, IV, V do art. 2º do ato normativo em foco; b) declarar a constitucionalidade da Resolução 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Conselho Nacional de Justiça. Relator: Min. Carlos Brito. Brasília, STF, 20 ago. 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 898.060*. Recurso Extraordinário. Repercussão Geral reconhecida. Direito Civil e Constitucional. Conflito entre paternidades socioafetiva e biológica. Paradigma do casamento. Superação pela Constituição de 1988. Eixo central do Direito de Família: deslocamento para o plano constitucional. Sobreprincípio da dignidade humana (art. 1º, III, da CRFB). Superação de óbices legais ao pleno desenvolvimento das famílias. Direito à busca da felicidade. Princípio constitucional implícito. Indivíduo como centro do ordenamento jurídico-político. Impossibilidade de redução das realidades familiares a modelos pré-concebidos. Atipicidade constitucional do conceito de entidades familiares. União estável (art. 226, § 3º, CRFB) e família monoparental (art. 226, § 4º, CRFB). Vedação à discriminação e hierarquização entre espécies de filiação (art. 227, § 6º, CRFB). Parentalidade presuntiva, biológica ou afetiva. Necessidade de tutela jurídica ampla. Multiplicidade de vínculos parentais. Reconhecimento concomitante. Possibilidade. Pluriparentalidade. Princípio da paternidade responsável (art. 226, § 7º, CRFB). Recurso a que se nega provimento. Fixação de tese para aplicação a casos semelhantes. 1. O prequestionamento revela-se autorizado quando as instâncias inferiores abordam a matéria jurídica invocada no Recurso Extraordinário na fundamentação do julgado recorrido, tanto mais que a Súmula n. 279 desta Egrégia Corte indica que o apelo extremo deve ser apreciado à luz das assertivas fáticas estabelecidas na origem. 2. A família, à luz dos preceitos constitucionais introduzidos pela Carta de 1988, apartou-se definitivamente da vetusta distinção entre filhos legítimos, legitimados e ilegítimos que informava o sistema do Código Civil de 1916, cujo paradigma em matéria de filiação, por adotar presunção baseada na centralidade

do casamento, desconsiderava tanto o critério biológico quanto o afetivo. 3. A família, objeto do deslocamento do eixo central de seu regramento normativo para o plano constitucional, reclama a reformulação do tratamento jurídico dos vínculos parentais à luz do sobreprincípio da dignidade humana (art. 1º, III, da CRFB) e da busca da felicidade. 4. A dignidade humana compreende o ser humano como um ser intelectual e moral, capaz de determinar-se e desenvolver-se em liberdade, de modo que a eleição individual dos próprios objetivos de vida tem preferência absoluta em relação a eventuais formulações legais definidoras de modelos preconcebidos, destinados a resultados eleitos a priori pelo legislador. Jurisprudência do Tribunal Constitucional alemão (BVerfGE 45, 187). 5. A superação de óbices legais ao pleno desenvolvimento das famílias construídas pelas relações afetivas interpessoais dos próprios indivíduos é corolário do sobreprincípio da dignidade humana. 6. O direito à busca da felicidade, implícito ao art. 1º, III, da Constituição, ao tempo que eleva o indivíduo à centralidade do ordenamento jurídico-político, reconhece suas capacidades de autodeterminação, autossuficiência e liberdade de escolha dos próprios objetivos, proibindo que o governo se imiscua nos meios eleitos pelos cidadãos para a persecução das vontades particulares. Precedentes da Suprema Corte dos Estados Unidos da América e deste Egrégio Supremo Tribunal Federal: RE 477.554-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 26/08/2011; ADPF 132, Rel. Min. Ayres Britto, DJe de 14/10/2011. 7. O indivíduo jamais pode ser reduzido a mero instrumento de consecução das vontades dos governantes, por isso que o direito à busca da felicidade protege o ser humano em face de tentativas do Estado de enquadrar a sua realidade familiar em modelos pré-concebidos pela lei. 8. A Constituição de 1988, em caráter meramente exemplificativo, reconhece como legítimos modelos de família independentes do casamento, como a união estável (art. 226, § 3º) e a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes, cognominada “família monoparental” (art. 226, § 4º), além de enfatizar que espécies de filiação dissociadas do matrimônio entre os pais merecem equivalente tutela diante da lei, sendo vedada discriminação e, portanto, qualquer tipo de hierarquia entre elas (art. 227, § 6º). 9. As uniões estáveis homoafetivas, consideradas pela jurisprudência desta Corte como entidade familiar, conduziram à imperiosidade da interpretação não-reducionista do conceito de família como instituição que também se forma por vias distintas do casamento civil (ADI nº. 4277, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 05/05/2011). 10. A compreensão jurídica cosmopolita das famílias exige a ampliação da tutela normativa a todas as formas pelas quais a parentalidade pode se manifestar, a saber: (i) pela presunção decorrente do casamento ou outras hipóteses legais, (ii) pela

descendência biológica ou (iii) pela afetividade. 11. A evolução científica responsável pela popularização do exame de DNA conduziu ao reforço de importância do critério biológico, tanto para fins de filiação quanto para concretizar o direito fundamental à busca da identidade genética, como natural emanção do direito de personalidade de um ser. 12. A afetividade enquanto critério, por sua vez, gozava de aplicação por doutrina e jurisprudência desde o Código Civil de 1916 para evitar situações de extrema injustiça, reconhecendo-se a posse do estado de filho, e consequentemente o vínculo parental, em favor daquele utilizasse o nome da família (*nominatio*), fosse tratado como filho pelo pai (*tractatio*) e gozasse do reconhecimento da sua condição de descendente pela comunidade (*reputatio*). 13. A paternidade responsável, enunciada expressamente no art. 226, § 7º, da Constituição, na perspectiva da dignidade humana e da busca pela felicidade, impõe o acolhimento, no espectro legal, tanto dos vínculos de filiação construídos pela relação afetiva entre os envolvidos, quanto daqueles originados da ascendência biológica, sem que seja necessário decidir entre um ou outro vínculo quando o melhor interesse do descendente for o reconhecimento jurídico de ambos. 14. A pluriparentalidade, no Direito Comparado, pode ser exemplificada pelo conceito de “dupla paternidade” (*dual paternity*), construído pela Suprema Corte do Estado da Louisiana, EUA, desde a década de 1980 para atender, ao mesmo tempo, ao melhor interesse da criança e ao direito do genitor à declaração da paternidade. Doutrina. 15. Os arranjos familiares alheios à regulação estatal, por omissão, não podem restar ao desabrigo da proteção a situações de pluriparentalidade, por isso que merecem tutela jurídica concomitante, para todos os fins de direito, os vínculos parentais de origem afetiva e biológica, a fim de prover a mais completa e adequada tutela aos sujeitos envolvidos, ante os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e da paternidade responsável (art. 226, § 7º). 16. Recurso Extraordinário a que se nega provimento, fixando-se a seguinte tese jurídica para aplicação a casos semelhantes: “A paternidade socioafetiva, declarada ou não em registro público, não impede o reconhecimento do vínculo de filiação concomitante baseado na origem biológica, com os efeitos jurídicos próprios”. Recorrente: A. N. Advogado: Rodrigo Fernandes Pereira. Recorrido: F. G. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, STF, [2017]. Disponível em: <http://stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/aneo-re898060.pdf>. Acesso em: 19 maio 2025.

CANOTILHO, J. J. G. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributos para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

- CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional: teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CANOTILHO, J. J. G. *“Brançosos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2008.
- CHEVALLIER, J. *O estado de direito*. Tradução de Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo e Augusto Neves Dal Pozzo. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- DAHL, R. *Sobre a democracia*. Tradução Beatriz Sidou. Brasília, DF: UnB, 2001.
- DALLARI, D. A. *Constituição e constituinte*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.
- DALLARI, D. A. *Elementos de teoria geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- DARWIN, C. *A origem das espécies*. 2. ed. Tradução John Green. São Paulo: Martin Claret, 2009.
- FAUSTO, R. *Depois do temporal*. In: ABRANCHES, S. et al. *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2019. p. 147-163.
- HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. 2. ed. Tradução Flávio Beno Sibenechler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. II.
- HARARI, Y. N. *Sapiens: uma breve história da humanidade*. 51. ed. Tradução Janaína Marcoantonio. Porto Alegre: L&PM, 2020.
- LEAL, S. T. *Direito à felicidade*. São Paulo: Almedina, 2017.
- LE BON, G. *Psicologia das multidões*. Tradução Mariana Sérvulo da Cunha. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018.
- LEVISTKY, S.; ZIBLATT, D. *The tyranny of the minority*. New York: Crown, 2023.
- LORENZETTI, R. L. *Fundamentos do direito privado*. Tradução Vera Maria Jacob de Fradera. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- MAQUIAVEL, N. *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*. Tradução Sérgio Fernando Guarischi Bath. Brasília, DF: UnB, 1979.
- MAQUIAVEL, N. *O príncipe*. 4. ed. Tradução Maria Júlia Goldwasser. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

- MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- MÜLLER, F. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. 3. ed. Tradução Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- NGOMANE, M. *Everyday ubuntu: living better together, the african way*. New York: HarperCollins, 2020.
- NÓBREGA, A. K. V. *Da influência do poder econômico no poder político-eleitoral: um estudo sobre a dinâmica do financiamento de campanhas e partidos políticos a partir dos Relatórios das Eleições Presidenciais elaborados pelo Tribunal Superior Eleitoral*. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/items/314a32eb-b531-43cc-8ea6-09bca0afa0fb>. Acesso em: 17 maio 2025.
- PÁDUA, F. B. S. A felicidade pública e o devido procedimento de elaboração normativa. *Revista de Direito Público Contemporâneo*, [S. l.], ano 3, v. 1, n. 1, p. 201-222, jan./jun. 2019.
- PÁDUA, F. B. S. Qualificação jurídica do voto e a controvérsia brasileira sobre sua obrigatoriedade. *Revista E-Legis*, Brasília, DF, n. 38, p. 329-344, maio/ago. 2022. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cef/or/index.php/e-legis/article/view/766>. Acesso em: 12 jan. 2024.
- PETRILLO, P. L. *Teorias e técnicas do lobbying*. Tradução Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo e Augusto Neves Dal Pozzo. São Paulo: Contracorrente, 2022.
- PONTES DE MIRANDA, F. C. *Garra, mão e dedo*. Campinas: Bookseller, 2002.
- ROMANO, Santi. *Lo Stato moderno e la sua crisi*. Milano: Giuffrè, 1969.
- ROUSSEAU, J.-J. *O contrato social*. Tradução Mário Franco de Sousa. Oeiras: Presença, 2010.
- SALVETTI NETTO, P. *Curso de teoria do Estado*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1979.
- SCHWAB, K. *A quarta revolução industrial*. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: EDIPRO, 2016.
- SIEYÈS, E. J. *A constituinte burguesa*. 5. ed. Tradução Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.