



HÁ POTENCIAL EXPERIMENTALISTA NO FEDERALISMO BRASILEIRO? UMA ANÁLISE DAS DECISÕES DO STF E DO TJMA

IS THERE POTENTIAL FOR EXPERIMENTATION IN BRAZILIAN FEDERALISM? AN ANALYSIS OF THE DECISIONS OF THE STF AND TJMA

DOI: 10.5281/zenodo.19338559



*Viviane Freitas Perdigão Lima*¹

*Vitor Hugo Souza Moraes*²

*Flávia Thaise Santos Maranhão*³

RESUMO

Sob a égide de uma crítica direcionada ao federalismo clássico, a presente investigação propõe-se a perscrutar se a exegese predominante acerca da arquitetura federativa brasileira remanesce adstrita a uma perspectiva estanque de repartição de competências, em detrimento do fomento a iniciativas dialógicas e experimentos institucionais compartilhados. O estudo ancora-se no arcabouço teórico do experimentalismo democrático, concebido como repertório de reconstrução institucional voltado à ampliação da agência experimental em diversas esferas da vida social. A presente investigação parte do seguinte problema de pesquisa: em que medida a persistência de uma exegese tributária do federalismo clássico, centrada na rigidez da repartição de competências, atua como um óbice hermenêutico à implementação do experimentalismo democrático e à validação de contramodelos institucionais nas instâncias subnacionais brasileiras? A matriz epistemológica que sustenta esta análise dialoga com a premissa de radicalização do potencial experimentalista do regime federativo, buscando superar a antinomia inerente ao modelo clássico que, embora dogmaticamente associado à ideia de laboratórios de democracia, acaba por neutralizar a inovação institucional mediante o

1 Doutoranda em Direito pela Unimar/SP e Mestra em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela UFMA. Advogada e Professora. E-mail: viperdigao@gmail.com

2 Doutorado em Direito pela Unimar/SP e Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela UFMA. Advogado e Professor. E-mail: vitorhugosmoraes@gmail.com

3 Doutoranda e Mestra em Direito pela Unimar/SP. Advogada e Professora. E-mail: flaviathaise@gmail.com





engessamento das competências (Unger, 2011). O experimentalismo é concebido como um repertório de reconstrução institucional voltado à ampliação da agência experimental em todas as esferas da vida social. A estratégia de pesquisa qualitativa de matriz indutiva é operacionalizada por meio da análise exegética de fontes primárias e secundárias, com um recorte temporal delimitado entre 2004 e 2021. A heurística empregada perpassa o escrutínio de decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal em sede de Controle Concentrado de Constitucionalidade (ADIs), culminando no exame casuístico de uma Ação Civil Pública julgada pelo Tribunal de Justiça do Maranhão, cujos fundamentos decisórios permitem aferir a recepção (ou rejeição) das premissas experimentalistas pelo Judiciário. Como resultado da investigação, observou-se que a práxis jurídica brasileira ainda subutiliza o potencial experimentalista do regime federativo.

Palavras-chave: Experimentalismo democrático; Federalismo cooperativo; Repartição de competências; Imaginação institucional; Hermenêutica constitucional.

ABSTRACT

Under the aegis of a critique directed at classical federalism, this investigation aims to examine whether the prevailing exegesis of the Brazilian federative architecture remains confined to a static perspective on the distribution of powers, to the detriment of fostering dialogic initiatives and shared institutional experiments. The study is anchored in the theoretical framework of democratic experimentalism, conceived as a repertoire of institutional reconstruction focused on expanding experimental agency across various spheres of social life. The research addresses the following problem: to what extent does the persistence of an exegesis rooted in classical federalism, centered on the rigidity of the distribution of powers, act as a hermeneutic obstacle to the implementation of democratic experimentalism and the validation of institutional counter-models in Brazilian subnational entities? The epistemological matrix underlying this analysis engages with the premise of radicalizing the experimentalist potential of the federative regime, seeking to overcome the inherent antinomy of the classical model which, although dogmatically associated with the idea of laboratories of democracy, ultimately neutralizes institutional innovation through the ossification of competences (Unger, 2011). The qualitative research strategy, following an inductive matrix, is operationalized through the exegetical analysis of primary and secondary sources, with a timeframe delimited between 2004 and 2021. The heuristic employed involves the scrutiny of paradigmatic decisions by the Supreme Federal Court within the scope of Concentrated Constitutionality Control (ADIs), culminating in a case study of a Class Action adjudicated by the Court of Justice of Maranhão, whose judicial grounds allow for an assessment of the Judiciary's reception (or rejection) of experimentalist premises. As a result of the investigation, it was observed that Brazilian legal praxis still underutilizes the experimentalist potential of the federative regime.

Keywords: Democratic experimentalism; Cooperative federalism; Distribution of powers; Institutional imagination; Constitutional hermeneutics.





INTRODUÇÃO

A morfologia política dos Estados contemporâneos permite a distinção fundamental entre estruturas unitárias e compostas, sendo estas caracterizadas por coletividades estatais de tessitura complexa, tipificadas pelas federações. O paradigma institucional da lógica federativa remonta à Constituição americana de 1787, diploma que logrou institucionalizar a repartição de competências como mecanismo de equilíbrio do poder. No cenário brasileiro, o ideal federativo consolidou-se como aspiração pungente desde o período imperial, notadamente em 1831; todavia, sua trajetória histórica é permeada por uma herança de centralização exacerbada em favor da União, o que permite diagnosticar a persistência de um federalismo "à brasileira", de natureza meramente nominal e aparente.

Historicamente, o federalismo clássico fundamentou-se na ideologia liberal e na profunda desconfiança frente à concentração do poder político, evoluindo, sob a égide da Constituição de Weimar (1919), para técnicas de repartição voltadas ao Estado social intervencionista. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 buscou inovar ao conferir autonomia aos Municípios e ao Distrito Federal como componentes do pacto federativo, abrindo espaço para o federalismo cooperativo como imperativo para a gestão de demandas sociais complexas. Contudo, a efetividade desse arranjo permanece condicionada a uma exegese que, muitas vezes, prioriza a rigidez em detrimento da inovação.

Nesse contexto, a presente investigação parte do seguinte problema de pesquisa: em que medida a persistência de uma exegese tributária do federalismo clássico, centrada na rigidez da repartição de competências, atua como um óbice hermenêutico à implementação do experimentalismo democrático e à validação de contramodelos institucionais nas instâncias subnacionais brasileiras?

A matriz epistemológica que sustenta esta análise dialoga com a premissa de radicalização do potencial experimentalista do regime federativo, buscando superar a antinomia inerente ao modelo clássico que, embora dogmaticamente associado à ideia de laboratórios de democracia, acaba por neutralizar a inovação institucional mediante o





engessamento das competências. Sob essa ótica, o experimentalismo é concebido, conforme a lição de Roberto Mangabeira Unger (2011), como um repertório de reconstrução institucional voltado à ampliação da agência experimental em todas as esferas da vida social.

A estratégia de pesquisa qualitativa de matriz indutiva é operacionalizada por meio da análise exegética de fontes primárias e secundárias, com um recorte temporal delimitado entre 2004 e 2021. A heurística empregada perpassa o escrutínio de decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal em sede de Controle Concentrado de Constitucionalidade (ADIs), cujas ementas revelam a oscilação entre os vetores centrípeto e cooperativo. Por fim, a análise culmina no exame casuístico de uma Ação Civil Pública julgada pelo Tribunal de Justiça do Maranhão, cujos fundamentos decisórios permitem aferir a recepção (ou rejeição) das premissas experimentalistas pelo Judiciário frente a mandamentos legais tradicionais

1. A CONSTITUIÇÃO DO EXPERIMENTALISMO DEMOCRÁTICO: COMPREENSÕES SOBRE O POTENCIAL EXPERIMENTALISTA DO REGIME FEDERATIVO

A discussão sobre federalismo assim como suas premissas de distribuição de competências perpassa pela consagração do Estado de Direito. Lucas Verdú (1985) asseverava que o sentimento constitucional consiste na adesão interna às normas e instituições fundamentais de um país, devendo ser vivenciadas com intensidade, mais ou menos conscientemente necessárias à integração, manutenção e desenvolvimento de uma convivência justa. Partindo da ideia de sentimento constitucional, o federalismo seria um elemento de adesão interna a favor do equilíbrio do Estado aberto ao consenso que tem por objeto a solidariedade entre estranhos.

Para Duverger (1955) a importância do federalismo não está no objeto tratado pela legislação, no que se refere ao conteúdo de direito, salvaguardas e obrigações, por exemplo. O primordial é o atendimento ao dirigismo constitucional quanto a competência descrita na Constituição das liberdades do ente federativo para editar leis. Esse arranjo federativo atende





a diretiva da democracia (Borges Oliveira, 2014) que evita a ocorrência de soluções antagônicas a serem oferecidas pelos participantes do combate jurisdicional, garantindo que as diferenças legislativas entre os entes serão ouvidas e consideradas uma vez atendida o interesse da Constituição.

A Constituição norte-americana de 1787 estabeleceu o marco inicial para o debate sobre o equilíbrio na divisão de competências dentro do federalismo. Essa discussão, iniciada nos "Artigos Federalistas" (1787-1788) por Jay, Madison e Hamilton (sob o pseudônimo Publius) é conduzida até hoje. A análise histórica revela um sistema fundamentado na divisão constitucional de poderes, visando assegurar a autonomia dos entes federativos e o equilíbrio no exercício do poder. No contexto de 1887, no centenário da Constituição, o estadista inglês William Gladstone reforçou essa visão, descrevendo-a como a incrível obra concebida pelo homem, enquanto resultado de sua capacidade de equilibrar o poder (Cooley, 2000).

A tradição americana discutia a relação do federalismo e a sintonia entre o Poder Central e regionais vislumbrando o equilíbrio entre democracia e republicanismo em que deveria haver fiel observância dos deveres, obrigações e responsabilidades entre os três Poderes, com distribuição de competências (administrativas e legislativas) inspiradas em um pacto. Apesar disso, a Teoria da Constituição e visões sobre o federalismo nos dias atuais não estará menos desatualizada do que nos anos 2000 ou no século XIX, pois vários fatores podem impactar na teoria da Constituição, como acontecimentos recentes (Loewenstein, 2018).

Nesse sentido, Roberto Mangabeira Unger (2011) acaba por criticar a tradição constitucional brasileira propondo um novo rumo baseado no experimentalismo democrático para elevar as transformações e construir um novo modelo de desenvolvimento. Em que pese revelar uma crítica à história constitucional brasileira com as premissas históricas que levaram ao modelo de Weimar não se aplicam ao Brasil e que a história constitucional brasileira ter sido marcada por disfunções e elitismo (Godoy, 2012), Unger propõe um modelo radical de experimentação democrática que se encaixa na tradição radical do





pensamento moderno e contemporâneo, remonta a Rousseau (Discurso sobre as Origens e Fundamentos da Desigualdade) e Voltaire (Dicionário Filosófico, no verbete politique) (Godoy, 2012).

Unger (2011) argumenta que a tradição é uma combinação inadequada do constitucionalismo protodemocrático dos Estados Unidos com laços de fragmentação do poder e baixa mobilização cívica, além do chamado weimarismo tardio europeu endereçado a direitos sociais e econômicos sem instrumentos de efetivação.

Como alternativa ao modelo brasileiro haveria a necessidade de uma reconstrução institucional para aprofundar a democracia no Brasil. Ocorre a falta de realismo e de imaginação no pensamento constitucional brasileiro, que se dedica quase inteiramente à imitação e à mistura de constituições adotadas nos países do Atlântico Norte. Uma via possível é a busca de um novo rumo por meio de diretrizes centrais de uma alternativa para o Brasil e para o mundo por meio de uma Constituição do experimentalismo democrático (Unger, 2011).

Por meio das diretrizes que propõe, o conteúdo institucional dessa reorientação deve incluir inovações que elevariam a mobilização política da cidadania e resolveriam rapidamente os impasses entre os poderes do Estado. O objetivo mais premente dessa reconstrução é a construção de um novo modelo de desenvolvimento baseado na ampliação de oportunidades para aprender, trabalhar e produzir (Unger, 2011).

1.1 UNGER E AS DIRETRIZES PARA UMA ALTERNATIVA CONSTITUCIONAL: O EXPERIMENTALISMO NO REGIME FEDERATIVO

Unger (2011) delinea cinco diretrizes para uma alternativa constitucional, visando elevar a mobilização política, resolver impasses estatais, radicalizar o federalismo experimentalista, fortalecer o cidadão e integrar elementos da democracia direta. Assim, a mudança política será uma força endógena da sociedade, menos dependente de crises.





A alternativa proposta, denominada a Constituição do experimentalismo democrático, é esboçada em cinco grandes diretrizes. Estas diretrizes representam, simultaneamente ideias e propostas institucionais. De início apresenta-se quatro diretrizes que se dividem em eixos de participação da sociedade e impasses entre os poderes:

i) Aumentar a temperatura da política ou Mobilização Cívica

Por meio desta diretriz Unger (2011) visa aumentar o grau de engajamento cívico duradouro e organizado na vida pública e o nível de mobilização política. A fecundidade transformadora de um regime constitucional é vista como diretamente proporcional à sua temperatura do nível de mobilização. Para alcançar este objetivo, o acúmulo de efeitos de vários instrumentos, como o financiamento público das campanhas eleitorais; o acesso ampliado aos meios de comunicação de massa em favor dos partidos políticos e dos movimentos sociais organizados e; os regimes eleitorais que facilitem o surgimento de partidos políticos fortes haveria mobilização cívica.

ii) Fortalecer as capacitações do cidadão individual

Propõe-se a construção de uma base constitucional para o fortalecimento das capacitações individuais, utilizando uma estratégia em pinça para assegurar a todos os cidadãos um conjunto básico ou mínimo de recursos em um mesmo nível máximo permitido pelo desenvolvimento da sociedade. Tal conjunto representa um princípio de herança social, destinado a substituir a herança familiar, disponível para poucos (Unger, 2011).

Além disso, haverá o fortalecimento das capacidades individual das pessoas, uma vez que dentro do Estado se organize uma prática e um poder especialmente vocacionados para resgatar pessoas ou grupos de situações de subjugação ou de exclusão das quais não possam escapar por meios próprios. Para esta tarefa, que é ao mesmo tempo localizada e estrutural, é necessário construir primeiro uma nova prática e, em seguida, um novo poder.

iii) Fazer com que a democracia representativa adquira atributos da democracia direta ou participativa

Para Unger (2011) o foco não é substituir a democracia representativa, mas sim fazer com que a democracia ganhe, gradual e cumulativamente, características da





democracia direta. O substrato principal para esta obra é o desenvolvimento de uma nova maneira de prover e qualificar os serviços públicos. Em oposição aquilo que o autor chama de fordismo administrativo, como os serviços padronizados e de baixa qualidade ou à simples privatização, a terceira opção propõe que o Estado molde a sociedade civil por meio de organização, preparação, financiamento e monitoração independente para que ela possa participar da provisão experimental e competitiva dos serviços públicos.

Uma visão confiável de progresso na construção de uma democracia com estas diretrizes é que a crise se tornará menos indispensável como parteira da mudança, e o impulso transformador se tornará endógeno à vida da sociedade. A ideia das diretrizes vem em primeiro lugar, devendo ser desdobrada em iniciativas exemplares, pois, segundo Unger (2011) a mudança se fará, ou por revisão ou por reinterpretação constitucional.

iv) Resolver os impasses entre os poderes do Estado com engajamento popular

O objetivo é construir mecanismos que permitam a rápida solução dos impasses entre os poderes do Estado, engajando a cidadania neste processo de superação. O modelo brasileiro moldado pelo sistema presidencialismo americano tradicional, em caso de impasse entre o presidente e o Congresso, ambos os poderes poderiam convocar eleições antecipadas bilaterais. Isto significa que o poder que exercer essa prerrogativa teria de pagar o preço do risco eleitoral. Dessa forma, a lógica do presidencialismo madisoniano (desenhada para desacelerar a política) poderia ser invertida, transformando-se em uma máquina para acelerar a política, sem diluir as garantias individuais (Unger, 2011).

Após breve apontamento acerca das quatro diretrizes de Unger (2011) se chama a reflexão neste estudo, a diretriz de radicalizar o potencial experimentalista do regime federativo. A proposta é superar a contradição do federalismo clássico, que, apesar de sua doutrina experimentalista, possui um arcabouço institucional (com repartição rígida de competências) que suprime o potencial de experimentação. O regime federativo, na forma adotada pelo Brasil, é identificado como um dos dois grandes componentes da situação constitucional brasileira, sendo uma cópia do constitucionalismo liberal protodemocrático ou semidemocrático dos Estados Unidos.



No federalismo clássico, as diretivas constitucionais de distribuição de competência são primordiais na conceituação de federação, uma vez que cada um de seus componentes tem seu raio de atuação. Na repartição de competências compete ao Estado federal a faculdade taxativas ou detalhadas de forma que as não enumeradas ficam destinadas aos entes locais. Ainda, atribuindo de maneira taxativa com rigor de detalhamento as faculdades dos Estados-Membros ocorrendo os remanescentes a cargo da Federação (União). Enfim, ocorre a enumeração das competências pertinentes aos entes da federação (Baracho, 1986).

Diferente do modelo clássico, Unger (2011) experimenta o federalismo mostrando que para isso deve ocorrer a radicalização em três etapas:

a) Flexibilizar o federalismo no plano real: não basta ter competências comuns ou concorrentes; é necessário organizar um federalismo cooperativo que facilite iniciativas conjuntas e experimentos compartilhados entre a União, estados e municípios;

b) Romper com o princípio da uniformidade de divergência: é necessário quebrar com a ideia de que todas as localidades devem gozar de um grau uniforme de direito de divergência. Deve-se permitir que a divergência em um local, como a construção de contramodelos sociais ou econômicos, possa ser radical, sem que todas as localidades ou setores precisem gozar sempre do mesmo grau de liberdade para divergir das soluções centrais;

c) Doutrina Experimentalista em contraposição à realidade institucional: a doutrina canônica do regime federativo sempre foi experimentalista, pressupondo que os estados federados seriam uma espécie de laboratórios de experimentação;

d) Freio à supressão do Experimentalismo: a realidade institucional do regime federativo clássico, com sua repartição rígida de competências entre os três níveis da federação, limita severamente o aproveitamento do potencial experimentalista deste regime.

Dessa forma, o federalismo clássico é um dos elementos que contribuem para o cerceamento do potencial experimentalista do federalismo. Com a Constituição do experimentalismo democrático que propõe a radicalização do potencial experimentalista do regime federativo, o primeiro passo é sua real flexibilização. Não é suficiente apenas prever





competências comuns ou concorrentes. É necessário organizar um federalismo cooperativo que facilite iniciativas conjuntas da União, estados e municípios. Ainda, facilite experimentos compartilhados entre esses níveis de federação (Unger, 2011).

Cabe romper com o princípio da uniformidade de divergência (Contramodelos). Ainda, é necessário, desconectar com o princípio de que todas as localidades precisam gozar de um grau uniforme de direito de divergência. Essa ruptura é essencial para estimular a construção de contramodelos e permitir que partes da federação, ou até mesmo setores da sociedade e da economia, possam construir contramodelos. Tal acepção dialogará com as outras diretrizes da Constituição do experimentalismo democrático (Unger, 2011).

Vislumbrar futuros alternativos nesses contramodelos permite que a sociedade possa mapear outra imagem de seu futuro. Com a permissão da divergência radical será preciso permitir que a divergência em um lugar possa ser radical, sem que, necessariamente, todas as localidades ou setores precisem gozar sempre do mesmo grau de liberdade para divergir das soluções centrais (Unger, 2011).

Assim, Unger (2011) atua como um crítico e proponente de mudanças institucionais, sendo seu tema a reinvenção da democracia a ser realizada por meio da reorientação do direito constitucional. E dentro desta nova rota está uma radicalização do modelo de federalismo adotado. Nesse sentido, Gody (2012, p. 03) aponta que a linguagem de Mangabeira não tem limites. “[...] Invoca grandiosidade e eloquência; é densa e poderosa. Mangabeira quer ajudar a mudar o Brasil. Insiste que é momento de se acender a chama da paixão. Deve-se produzir luz e calor. Obstáculos que parecem intransponíveis serão reduzidos a cinzas, e a admoestação é literal”.

Diante dos marcos teóricos apresentados, propõe-se uma reflexão sobre a possibilidade de experimentar o federalismo no Brasil. Assim, no tópico seguinte, será averiguado qual o repertório sobre o tema que vem sendo adotado pelo Supremo Tribunal Federal.





2. O REPERTÓRIO FEDERALISTA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: CLÁSSICO OU EXPERIMENTAL?

Os Tribunais Constitucionais, como o Supremo Tribunal Federal tem por fim institucional equilibrar os ânimos dos entes estais e demais particulares sobre discussões sobre a interpretação constitucional e, também, transformar a realidade material. Sabe-se que não era esse o objeto inicial do *judicial review*, em 1803, mas em uma releitura, a Suprema Corte hoje seja vista com os mesmos olhos das Cortes Constitucionais atuais (Borges de Oliveira, 2017).

Apesar disso, os Tribunais Constitucionais provenientes de estados democráticos que nasceram ou foram readequados no pós-Guerra têm ido pelo caminho de transformar realidades. Assim, Borges de Oliveira (2016, p.485) aponta que a jurisdição constitucional é uma realidade social-normativa com a função de interpretar e realizar a Constituição, protegendo-a das intempéries políticas e dos momentos de instabilidade jurídica.

É característico dos Estados Federais criar Corte com competência nacional, com o fim de sedimentar a interpretação sobre as normas federais e, também, a resolver conflitos entre as entidades componentes da Federação. A Constituição Federal atual atribuiu a função de uniformizar o entendimento da legislação infraconstitucional federal ao Superior Tribunal de Justiça. Ao mesmo tempo instituiu a última decisão sobre assuntos constitucionais ao Supremo Tribunal Federal (Mendes; Branco, 2018).

A par disso, nesse tópico se averiguará como o Supremo Tribunal Federal tem interpretado o federalismo no Brasil. A análise parte do estudo dos ementários em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) julgados pela Corte Constitucional Brasileira. O recorte é feito para os Ministros que compõe o Tribunal em outubro de 2025⁴, com recorte temporal de 2021

4 O estudo pesquisou o ementário em Ação Direta de Inconstitucionalidade no site do STF na aba “jurisprudência” dos seguintes ministros listados em composição atual (outubro/2025): Ministro Edson Fachin (presidente), Ministro Alexandre de Moraes (Vice-presidente), Ministro Gilmar Mendes (decano), Ministra Cármen Lúcia, Ministro Dias Toffoli, Ministro Luiz Fux, Ministro Kássio Nunes Marques, Ministro Cristiano Zanin e Ministro Flávio Dino. Para o período de recorte não foi encontrado ementário em Ação Direta de Inconstitucionalidade para o Ministro André Mendonça.





a 2024 representando um contexto de análise entre o meio da pandemia e período de normalidade de situações extremas, como a pandemia.

A pesquisa deu-se por meio da inserção do termo “federalismo” no âmbito da pesquisa jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. O acervo demonstrou 327 (trezentos e vinte e sete) acórdãos, mas a amostra empírica deu-se sobre 61 (sessenta e uma) ementas. As ementas foram escolhidas na seleção de três amostras por ano para cada ministro. A eleição do julgado deu-se, também, pelo ano de julgamento e publicação serem iguais. A escolha pela Ação Direta de Inconstitucionalidade por ser a ação de essência de controle de constitucionalidade de leis e atos normativos.

Ressalta-se que a análise parte da concepção da elevada legitimação e a celeridade processual do modelo abstrato, visto que permite a suspensão imediata da eficácia do ato normativo questionado, por meio de decisão em cautelar, permitem que as grandes questões constitucionais sejam deliberadas na sua maioria, mediante a utilização da ação direta, relevante instrumento do controle concentrado (Mendes; Branco, 2018).

Assim, o federalismo, conforme analisado nas ementas e indexações das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) é tratada com um conceito fundamental para a organização do Estado brasileiro, sendo frequentemente analisado à luz da repartição constitucional de competências e da autonomia dos entes federativos. Ressalva-se que a análise do federalismo alcança a democracia (Buzaid, 1971). Sobre as contribuições de Dahl (2001) deve-se atentar a crítica à democracia por seus perigos inerentes como instabilidade e tirania da maioria, assim como, pode vir a ser instrumentos elitistas que limitam a vontade popular para proteger os interesses de propriedade.

Como definição e função central nos julgados, as regras de distribuição de competências legislativas são consideradas os alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. A forma de Estado federal estabelecida pela Constituição de 1988 (CF/88) é entendida como aquela que flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer um sistema de repartição de competências materiais e normativas.





Esse sistema de repartição de competências está alicerçado no Princípio da Predominância do Interesse. A Constituição Federal estabelece diversas competências *a priori* para a União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode acentuar: a maior centralização de poder na União (CF, artigo 22) e a maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, artigos 24 e 30, I).

As ementas e indexações frequentemente classificam ou caracterizam o federalismo brasileiro em termos de suas tendências enquanto federalismo cooperativo e federalismo centrípeto. O federalismo cooperativo é um modelo bastante destacado nas decisões. É entendido como aquele que exige cooperação e horizontalidade nas relações entre os entes federativos. Sua dimensão é descrita como realmente cooperativa e difusa, rechaçando a centralização. O objetivo da cooperação é a efetividade, concretização de direitos individuais e sociais, e a otimização dos fundamentos e objetivos da Constituição. No contexto ambiental, por exemplo, ele se relaciona com a competência concorrente e o princípio da subsidiariedade. No contexto metropolitano, o federalismo cooperativo é incentivado para a promoção de direitos fundamentais.

No que tange ao federalismo centrípeto refere-se à tendência de centralização de poder na União Federal. Este modelo se manifesta, por exemplo, na competência privativa da União para legislar sobre matérias de grande importância nacional.

Outros modelos de federalismo foram citados nos julgamentos. Por exemplo, o federalismo de Equilíbrio foi citado em voto vencido e foi associado à observância do princípio da simetria e à predominância do interesse local em matéria de meio ambiente. Ainda, o federalismo fiscal foi indicado especificamente em relação ao rateio de receitas, despesas e crédito e como instrumento de redução das desigualdades regionais.

Outro ponto relevante a ser refletido nos votos é a relação entre federalismo e autonomia. Nas decisões, o federalismo tem como objetivo a manutenção da autonomia e do equilíbrio dos entes federados. O pacto federativo e as regras de distribuição de competências são analisadas como garantidoras da autonomia dos entes federados. Citam-se que a





autonomia política dos entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) envolve o autogoverno e a autoadministração.

Contudo, as regras do federalismo impõem limite e deve atender, segundo as ementas:

a) Estados e o Distrito Federal que são obrigados a observar as normas de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal, à luz dos postulados do federalismo e da separação dos poderes.

b) O princípio da simetria que é visto como relevante, exigindo que o modelo federal de organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas seja de observância compulsória pelos Estados.

c) Em matéria de requisição administrativa, a cooperação e a horizontalidade entre os entes federativos impedem que um ente requirite bem ou serviço de outro, sob pena de ferimento da autonomia do ente requisitado e ofensa ao pacto federativo.

Também, a correlação entre federalismo e repartição de competências é de extrema relevância nos votos. A constante análise do federalismo nas ementas é motivada pela necessidade de resolver conflitos de competência, visando ao equilíbrio da federação. O federalismo é invocado para determinar que a legislação estadual ou distrital é inconstitucional se invadir a competência privativa da União.

Temas como telecomunicações, energia elétrica, direito civil, contratual e política de Seguros (incluindo planos de saúde), Direito do Trabalho e condições para exercício de profissão e Material Bélico (incluindo porte de arma) e atividades nucleares são exemplificados pelo Supremo Tribunal federal são resolvidos diretamente pela repartição de competência descrito na Constituição Federal.

Por outro lado, o federalismo autoriza a descentralização em matérias de competência concorrente, como Direito do Consumidor, permitindo maior ênfase na legislação estadual, desde que não interfira no núcleo regulatório federal. No Direito Penitenciário, a competência é concorrente, o que está ligado ao federalismo cooperativo.





Assim, o federalismo é entendido como arcabouço constitucional que determina a divisão de poder com base na predominância do interesse, oscilando entre a cooperação e a centralização, e exigindo dos entes federados a observância rigorosa das regras de repartição de competências para proteger a autonomia mútua.

Seguidamente o quadro demonstra o entendimento e a aplicação do conceito de federalismo nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) analisadas, conforme a atuação e as ementas ou indexações associadas a cada Ministro, centradas no entendimento de federalismo de repartição de competências e nas características do pacto federativo.

Quadro 1- Federalismo analisado em Ação Direta de Inconstitucionalidade

Ministro	ADIs	Federalismo	Ênfase
Cristiano Zanin	ADI 6269	Repartição de Competências	Centrípeto: invasão da competência privativa da União para legislar sobre serviços de telecomunicações e serviços de valor adicionado (SVA).
Nunes Marques	ADI 1164; ADI 2402; ADI 3877; ADI 7080	Cooperativo; Princípio da Predominância do Interesse; Federalismo Fiscal	Aplica o Federalismo Cooperativo em temas de competência concorrente (ex: Direito Penitenciário, buscando efetividade e concretização de direitos). Reafirma a obrigatoriedade de observância das normas de atribuição de iniciativa legislativa pelos Estados e DF, à luz do federalismo e da separação dos poderes.
Cármem Lúcia	ADI 5857; ADI 6650; ADI 6978; ADI 7576	Cooperativo; Centrípeto; Distribuição de Competência	Aplica o Federalismo Cooperativo para a instituição de regiões metropolitanas, exigindo o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado com participação dos Municípios e sociedade civil. Reconhece o Federalismo Centrípeto na competência privativa da União para legislar sobre matérias de grande importância nacional (ex: material bélico, energia elétrica, radiodifusão). Em matéria ambiental, a dispensa de licenciamento estadual afronta normas gerais da União.
Alexandre de Moraes	ADI 6742; ADI 7337; ADI 7416;	Alicerces do Federalismo; Princípio da Predominância do	As regras de distribuição de competência são os alicerces do federalismo e consagram o Princípio da Predominância do Interesse. A





	ADI 6620	Interesse; Centrípeto/Cooperativo (dualidade)	CF/88 acentua ora a centralização na União (art. 22), ora a descentralização nos Estados/Municípios (arts. 24 e 30, I). Defende a interpretação do federalismo a partir do fortalecimento das autonomias locais para a eficiência na segurança pública. Maior ênfase à competência concorrente dos Estados, desde que não interfiram no núcleo regulatório federal.
Dias Toffoli	ADI 3454; ADI 5698; ADI 5737/5492; ADI 7247	Cooperativo; Autonomia do Ente Federado; Princípio da Simetria.	Enfatiza o Federalismo Cooperativo e a horizontalidade das relações, vedando que um ente requirite bem ou serviço de outro, sob pena de ferir a autonomia e o pacto federativo (requisição administrativa em saúde). Requer a observância do Princípio da Simetria no modelo federal de organização dos Tribunais de Contas. Restringe a aplicação de regras do CPC que desconsiderem a prerrogativa constitucional de auto-organização dos Estados.
Gilmar Mendes	ADI 5076; ADI 6214; ADI 7191; ADI 6030	Princípio da Predominância do Interesse; Pacto Federativo; Federalismo de Cooperação	Afirma que a distribuição de competências é o alicerce do federalismo e deve garantir a unidade. Reconhece o Federalismo de Cooperação. Enfatiza a resolução de impasses federativos (como no caso do ICMS) através de técnicas autocompositivas (acordos). Rejeita distorções no equilíbrio tributário, considerando o tema afeto ao pacto federativo (Simples Nacional).
Edson Fachin	ADI 6018; ADI 6911/6573; ADI 6561	Federalismo Cooperativo; Princípio da Subsidiariedade; Redução da Centralização (Votos Vencidos)	O Federalismo Cooperativo como dimensão realmente cooperativa e difusa, rechaçando a centralização. O Federalismo Cooperativo deve maximizar direitos fundamentais. Em Regiões Metropolitanas, exige a competência e titularidade conjuntas e proíbe a concentração de poder decisório em um único ente federado para proteger a autonomia municipal.



Flávio Dino	ADI 4676 (Redator); ADI 7611 MC-Ref	Federalismo (regra de divisão de competência); Princípio da Predominância do Interesse; Preservação da Autonomia do Ente Federado	O federalismo configura o fundamento do Estado de Direito e exige a preservação da autonomia do ente federado. Em licitações ambientais, discute o princípio da predominância do interesse no contexto da repartição de competências.
----------------	--	---	--

Fonte: Elaborado pela autora (2026)

É relevante notar que diversos Ministros (Alexandre de Moraes, Dias Toffoli, Gilmar Mendes, Edson Fachin e Flávio Dino) citam a mesma doutrina ao definir o federalismo e a repartição de competências, indicando uma base teórica compartilhada sobre a evolução do federalismo e a aplicação do Princípio da Predominância do Interesse. Assim, o entendimento do Supremo acolhe a concepção de que o modelo de federalismo adotado é manifestação moderna do princípio da separação de poderes, pois a estrutura federal tem relevância decisiva nas atuações regionais e locais (Canotilho, 1993). Ainda, com o fortalecimento o do federalismo [...] os Estados não entram em choque com a União; são beneficiários desta na medida em que as regiões menos desenvolvidas se recupera, economicamente (Buzaid, 1971, p. 41).

2.1 O SUPREMO E O FEDERALISMO CENTRÍPETO E COOPERATIVO

A Constituição de 1988, segundo Ferreira Filho (2012) concede maior autonomia aos Estados-Membros com o fim de manter um reequilíbrio federativo. O aumento da autonomia dos estados, segundo o autor, acaba por restabelecer o federalismo cooperativo e consequentemente abandona o federalismo de integração.

O federalismo cooperativo supera a noção de esferas de poder autônomas e paralelas. Em vez disso, o modelo pressupõe uma atuação conjunta dos entes federados, que passam a dividir zonas de competência. Essa colaboração não ocorre apenas na criação de leis, mas





também na execução material de políticas públicas, incentivando acordos e convênios mesmo em áreas não previstas na Constituição (Lopes Filho, 2024).

Assim, nos julgamentos citados, o federalismo centrípeto e o federalismo cooperativo são os dois principais vetores que orientam as decisões sobre a distribuição de competências no sistema brasileiro, conforme analisado nas ementas. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece o sistema de repartição de competências materiais e normativas com base no Princípio da Predominância do Interesse.

O federalismo centrípeto orienta a distribuição de competências ao acentuar a maior centralização de poder, principalmente na União. Essa centralização ocorre sob a presunção absoluta de que, para certas matérias, o interesse predominante é nacional. Tais decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) utilizam o modelo centrípeto para invalidar legislações estaduais e distritais que invadem a esfera de competência privativa da União (CF, art. 22).

A centralização é determinada pela presunção absoluta de que, em certas matérias, o interesse a ser regulado é predominantemente nacional. A inconstitucionalidade formal ocorre quando o Estado ou o Distrito Federal legisla sobre matéria reservada exclusivamente à União, conforme estabelecido no Artigo 22 da Constituição Federal. Sobre as orientações pelo federalismo centrípeto (Invasão de Competência Estadual), nas ações diretas de inconstitucionalidade analisadas:

i) Compete privativamente à União legislar e explorar serviços de telecomunicações (CF, art. 21, XI, e 22, IV): Leis estaduais que proíbem a cobrança de pontos adicionais ou multas por quebra de fidelidade ou que exigem a instalação de repetidores de sinal em túneis interferem diretamente no núcleo regulatório.

ii) Compete privativamente à União legislar sobre Direito Civil e Política de Seguros (CF, art. 22, I e VII). Decisões anulam normas estaduais que definem prazos para autorização de procedimentos por planos de saúde ou que impõem cobertura de exames prescritos por nutricionistas, pois interferem na relação jurídico-contratual.

iii) A competência privativa da União abrange autorizar e fiscalizar a produção e comércio de material bélico e legislar sobre a matéria (CF, art. 21, VI, e 22, XXI). O





federalismo centrípeto impede que Estados criem novos legitimados ao porte de arma de fogo ou regulem o risco da atividade de atirador desportivo.

iv) A União possui competência privativa para legislar e explorar sobre energia elétrica (CF, art. 21, XII, "b", e 22, IV). Leis estaduais que concedem isenção de tarifas ou que estabelecem percentuais de recursos para eficiência energética invadem a competência federal e desequilibram o contrato de concessão.

As regras de distribuição de competências legislativas são consideradas os alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder no Estado de Direito. O Supremo Tribunal Federal (STF) acaba por utilizar o vetor do federalismo centrípeto e o Princípio da Predominância do Interesse para justificar, nos casos analisados, a centralização da competência na União Federal, declarando inconstitucionais as leis estaduais que invadem essa esfera.

Assim, esse modelo centrípeto adotado pelo STF atua como um limite negativo para Estados e Municípios, garantindo que assuntos de interesse nacional (como telecomunicações, energia e material bélico) permaneçam sob a competência privativa e centralizada da União. Criticando a agenda centrípeta do Supremo, Olivera e Rossignoli (2019) refletem sobre a existência de um federalismo centrífugo ao invés de centralizado pela Corte constitucional brasileira. Na agenda fiscal, a distribuição de competências e receitas no Brasil favorece historicamente a União, criando um falso federalismo fiscal onde estados e municípios se tornam de forma elevada dependentes de transferências. tal dependência é intensificada em momentos de crise econômica, exacerbando problemas como a guerra fiscal.

Sobre o federalismo cooperativo, o Supremo Tribunal Federal orienta, nos julgados averiguados, a distribuição de competências no sentido de permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios, principalmente em matérias de competência concorrente (CF, art. 24) ou comum. A cooperação é entendida como uma relação de horizontalidade, sem hierarquia entre os entes, e tem como objetivo a efetividade e concretização de direitos individuais e sociais.





O federalismo cooperativo nos julgados é alinhado ao modelo de repartição de competências em matérias concorrentes. Portanto, permite a atuação dos Estados desde que eles complementem as normas gerais da União, ou legislem plenamente na ausência desta competência suplementar. Tal ideia ocorre no âmbito do direito do consumidor, penitenciário e sanitário. No que tange a defesa do consumidor (CF, art. 24, V), a lei estadual é constitucional se seu foco for a proteção e o direito à informação do consumidor e se não invadir o núcleo regulatório federal (telecomunicações ou Direito Civil).

Para o penitenciário (CF, art. 24, I), constam nos votos que o estabelecimento de parâmetros estaduais, como distância mínima entre presídios ou contingente máximo de detentos, é aceito pelo federalismo cooperativo para garantir a segurança e a dignidade dos detentos e habitantes, respeitando a efetividade e a concretização de direitos sociais. No âmbito da saúde, o federalismo cooperativo orienta que o exercício da competência estadual deve maximizar direitos fundamentais e não pode ir de encontro à norma federal.

Essa cooperação é também entendida, nas ações diretas de inconstitucionalidade analisadas, como horizontalidade no que se refere nas relações federativas e execução. Na análise de requisição administrativa, o federalismo cooperativo e o pacto federativo são violados quando um ente federativo tenta requisitar bens ou serviços de outro, mesmo em situação de emergência (como a pandemia de COVID-19). A relação entre os entes é de cooperação e horizontalidade, não de hierarquia.

Ainda, percebe-se na averiguação dos ementários que o federalismo cooperativo é visto como incentivo para a criação de regiões metropolitanas que visam à integração, organização e execução de funções públicas de interesse comum. A cooperação, neste caso ocorre quando exige a participação municipal garantida e a proibição de concentração de poder decisório em um único ente federado.

No que tange à segurança pública, o federalismo foi interpretado a partir do fortalecimento das autonomias locais, permitindo que os Estados-Membros exerçam suas competências em adequação às peculiaridades regionais. Ao passo disso, o modelo cooperativo adotado, atua como um critério de interpretação e aplicação em áreas de interesse





comum ou concorrente (como defesa do consumidor, direito penitenciário e planejamento regional), exigindo autonomia mútua, harmonia e descentralização para alcançar a máxima efetividade dos direitos e políticas públicas.

A respeito de interferência na relação de concessão e no equilíbrio econômico-financeiro, percebeu-se que o STF invalidou leis estaduais quando elas interferem diretamente nas relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente (que frequentemente é a União) e as empresas concessionárias de serviços públicos. Essa situação ocorreu quando leis estaduais que proíbem essa comercialização ou que buscam modificar unilateralmente as condições contratuais dos serviços são consideradas inconstitucionais por interferirem indevidamente no equilíbrio do contrato, de competência da União.

Percebe-se na interpretação dada ao federalismo pelo STF aquilo que Silva (2016, p. 647) há muito já falava que a Constituição Federal de 1988 ampliou a agenda do federalismo “[...] com mais descentralização e autonomia às entidades federadas ainda assim os seus contornos ficaram razoavelmente dependentes de preceitos e princípios limitadores nela estabelecidos.

3. O FEDERALISMO INTERPRETADO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO

Os Tribunais com jurisdição civil, penal ou administrativa não são, em um sentido preciso, guardiões da Constituição. Todavia, é normal o erro em qualificá-los como tais ao exercerem um chamado direito de exame judicial material, isto é, ao examinarem as leis ordinárias em sua coerência material com os comandos constitucionais e, em caso de conflito, negarem à lei ordinária sua aplicação. Contudo, os tribunais podem ser guardiões de uma parte da Constituição, ou seja, daquela que diz respeito a sua própria base e posição, das determinações sobre a independência da justiça (Schmitt, 2007).

Os tribunais com competência para analisar o direito civil, penal ou administrativo não são, em sentido estrito, os guardiões da Constituição. Embora seja um erro comum





qualificá-los assim, isso geralmente ocorre quando exercem o controle de constitucionalidade, isto é, ao analisarem a coerência de leis ordinárias com a Constituição e negarem sua aplicação em caso de conflito. Contudo, esses tribunais atuam, de fato, como guardiões de uma parte específica da Constituição: aquela que assegura sua própria base e a independência da justiça.

Com o objetivo de compreender a interpretação do federalismo no âmbito do Tribunal de Justiça local, este estudo analisa a Ação Civil Pública (ACP) nº 0816844-38.2020.8.10.0001. A escolha do caso justifica-se por sua relevância na tutela do interesse ambiental, contexto que suscitou o debate sobre competências federativas.

O processo tramitou na Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís/MA e foi objeto de Apelação Cível no Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJ/MA). A sentença de primeiro grau, prolatada em 2024, foi ratificada por acórdão em 2025, ano em que a decisão transitou em julgado.

3.1 ATO ADMINISTRATIVO DE DEMOLIÇÃO DAS BARRACAS IRREGULARES EM FAIXA DE AREIA E UNIÃO DE ESTADO E MUNICÍPIO

A ação foi proposta pela Defensoria Pública do Estado do Maranhão (DPE/MA) em face do Estado do Maranhão e do Município de São Luís com o objetivo de solver controvérsia judicial que diz respeito à ação de derrubada (demolição) de estabelecimentos comerciais (bares e restaurantes), pertencentes a quatorze proprietários, situados na faixa de areia da Praia do Olho D'Água, em São Luís/MA, ocorrida em 26 de agosto de 2016. A DPE/MA alegou que a operação de demolição foi ilegal, conduzida pelo Ministério Público Estadual, Blitz Urbana (SEMURH) e Polícia Militar, e que os proprietários, muitos dos quais idosos e com anos de atividade comercial lícita no local, sofreram graves danos materiais e morais, visto que alguns residiam nos estabelecimentos e ficaram desabrigados.

Em tutela provisória antecipada, a DPE/MA alegou que a necessidade de inclusão dos proprietários em situação de iminente desabrigamento (seis autores foram relacionados)





em programas de assistência à moradia, como o aluguel social. Também requereu indenização por danos materiais com o pagamento individualizado dos prejuízos sofridos por cada trabalhador, conforme discriminado na inicial. Além de indenização por danos morais para cada trabalhador que perdeu a fonte de renda (R\$ 20.000,00) e para aqueles que, além da renda, perderam a moradia (R\$ 40.000,00).

Nas Defesas do Estado e Município (Réus/Apelados) alegaram em preliminar que a existência de litisconsórcio passivo necessário com a União (pois a área é terreno de marinha, propriedade da União, Art. 20, VII, CF), o que resultaria no deslocamento da competência para a Justiça Federal. No mérito defenderam que a demolição ocorreu no estrito cumprimento do dever legal e no exercício regular do Poder de Polícia. Os atos administrativos possuem o atributo da autoexecutoriedade para resguardar o interesse público, permitindo a execução direta sem autorização judicial. Ainda, que a área ocupada era um bem público de uso comum do povo e a ocupação era irregular e precária, sem as devidas licenças ou autorizações (como concessão de aforamento). Portanto, a ocupação irregular configura mera detenção, insuscetível de indenização por benfeitorias ou acessões (Súmula 619 do Superior Tribunal de Justiça).

Na sentença de 1º Grau perante a Vara de Interesses Difusos e Coletivos, Juízo de 1º grau proferiu sentença cujo fundamento pautou-se na ideia de que a área ocupada era um bem público de uso comum do povo (praia marítima, Art. 10 da Lei 7.661/1988), sendo insuscetível de utilização exclusiva e desafetação. Concluiu que os bares funcionavam irregularmente, sem licenças e que a demolição foi realizada no estrito cumprimento do dever legal e no limite do poder de polícia do Município. Assim, rejeitou todos os pedidos formulados pela Defensoria Pública. Entendeu que a atuação do Poder Público, por ter sido lícita, configurou uma excludente de ilicitude, o que afasta o nexo de causalidade e, consequentemente, a responsabilidade civil.

Em sede de apelação, A DPE reiterou a ilegalidade da demolição devido à ausência de devido processo legal administrativo (contraditório/ampla defesa) e a aplicabilidade da responsabilidade civil do Estado, mesmo para atos lícitos. Argumentou ainda que os relatórios





usados pela sentença se referiam a operações anteriores e a outros bares, não guardando relação com o caso. O recurso foi julgado pela Segunda Câmara de Direito Público do TJ/MA em sessão virtual que, por unanimidade, negou provimento ao recurso e manteve a sentença.

O Tribunal de Justiça concluiu que não houve ilegalidade no ato de demolição das barracas. A demolição foi executada no exercício regular do poder de polícia, em fiel cumprimento à lei, visto que as construções na faixa de areia da praia são insuscetíveis de regularização por serem bens públicos de uso comum do povo. Assim, confirmou a tese de que a ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias (Súmula nº 619 do STJ).

Além do mais, a cooperação entre os órgãos estaduais e municipais (Município, Blitz Urbana, Polícia Militar, Corpo de Bombeiro Militar) foi necessário para garantir a demolição é legal e coberta pelo federalismo cooperativo. O Tribunal assentou que houve comprovação de que as barracas funcionavam irregularmente, sem as licenças necessárias, o que evidencia uma ocupação precária e irregular, viabilizando a demolição, independentemente de notificação prévia. Portanto, o Tribunal de Justiça do Maranhão negou provimento à Apelação da DPE/MA, mantendo a sentença de improcedência dos pedidos de indenização por danos materiais e morais e de inclusão em programas de assistência à moradia.

3.2 FEDERALISMO COOPERATIVO NO JULGAMENTO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO

O entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJ/MA) sobre o federalismo, conforme expresso no acórdão, está alinhado com o vetor do Federalismo Cooperativo, conceito fundamental no repertório do Supremo Tribunal Federal (STF) para a distribuição de competências no Brasil.

O julgamento do TJ/MA legitimou a ação conjunta do Estado do Maranhão e do Município de São Luís na demolição das barracas de praia, e utilizou o conceito de federalismo para fundamentar a legalidade dessa cooperação. A demolição se enquadrava no





exercício do poder de polícia e na proteção de bens públicos de uso comum do povo, atividades que exigem a atuação eficiente dos diferentes níveis de governo.

O STF, conforme detalhado em seção anterior, utiliza as regras de distribuição de competências como os alicerces do federalismo, baseando-se no Princípio da Predominância do Interesse. O Federalismo Cooperativo é um dos principais vetores que orientam as decisões da Corte Constitucional. O julgamento do TJ/MA está em consonância com o entendimento do STF, pois ambos reconhecem e aplicam o vetor do Federalismo Cooperativo em ações de competência de implementação comum (Art. 23 da Constituição Federal de 1988).

A ação de demolição foi realizada para resguardar um bem público de uso comum do povo (praia marítima, bem da União) e para garantir o ordenamento territorial e a segurança pública, temas que se relacionam diretamente com a competência comum prevista na Constituição (Art. 23) na qual a cooperação entre Estado e Município é constitucionalmente incentivada para a execução eficiente de políticas públicas. Os principais aspectos do entendimento do federalismo no julgado são:

a) Federalismo Cooperativo Ambiental e Descentralização: A colaboração entre os entes federativos (União, Estados e Municípios) é legitimada sob o manto do federalismo cooperativo ambiental e das políticas de descentralização. Essa legitimidade tem suporte legal no Artigo 4º da Lei Complementar 140/2011.

b) Competência de Implementação Comum: A ação conjunta também se enquadra na esfera da competência de implementação comum, conforme estabelece o parágrafo único do Artigo 23 da Constituição de 1988.

c) Objetivo da Cooperação: Segundo o entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), citado no julgamento, a União, os Estados e os Municípios podem e devem colaborar. Essa colaboração visa evitar conflitos entre si e ampliar a eficácia e a eficiência de suas ações administrativas.

O fato de o Município de São Luís ter-se unido ao Estado do Maranhão (por meio da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiro Militar para garantir o ato de demolição das barracas





irregulares na faixa de areia da Praia do Olho D'Água não constitui ilegalidade. Essa união é vista como um exercício legítimo da colaboração entre entes federativos. Assim, o julgamento, especialmente na análise do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJ/MA), compreendeu o federalismo sob a ótica da cooperação administrativa e da competência comum entre os entes federados. Portanto, o julgamento entende o federalismo, neste contexto, como um mecanismo que permite e incentiva a cooperação entre os diferentes níveis de governo (Estadual e Municipal) no exercício de poderes como o de polícia, mesmo que em áreas que, fundamentalmente, pertencem à União (como praias marítimas, bens de uso comum do povo).

3.3 O JULGAMENTO COMO REFORÇO DE MANDAMENTOS LEGAIS TRADICIONAIS

O julgamento do TJMA, ao contrário, atuou para reforçar o arcabouço legal e doutrinário existente, coibindo a ocupação irregular com base na supremacia do interesse público e na aplicação da Súmula 619 do STJ. Embora o TJMA mencione o federalismo cooperativo, essa cooperação é empregada para executar mandamentos legais tradicionais (o poder de polícia municipal e a proteção do bem público da União). Não há, na decisão, qualquer indício de que o Tribunal esteja fomentando o surgimento de contramodelos ou a reconstrução radical das instituições de propriedade ou poder, características essenciais do experimentalismo radical proposto por Unger.

O julgamento do TJMA não se aproxima do experimentalismo radical de Mangabeira Unger (2011). Ele representa um exemplo de como a doutrina clássica e centrípeta do federalismo (federalismo garantidor da simetria/centrípeto), é utilizada para resolver conflitos de ocupação de bens públicos, mesmo quando envolve a coordenação entre diferentes entes (federalismo cooperativo na execução). O foco está na legalidade estrita e na manutenção da ordem estabelecida, o oposto da imaginação institucional e da transformação que Unger (2011) defende em seu experimentalismo.





A aplicação do experimentalismo radical do federalismo de Mangabeira Unger ao julgamento da demolição dos bares na Praia do Olho D'Água resultaria em uma decisão que romperia com a doutrina legalista e centralizadora e exigiria a criação de novas instituições locais que transformassem a relação entre propriedade pública, economia e oportunidade social.

O julgamento clássico focou na legalidade estrita, na supremacia do interesse público e na aplicação da Súmula 619 do STJ (mera detenção, sem indenização). Um julgamento Ungeriano, por outro lado, priorizaria a imaginação de instituições alternativas para democratizar oportunidades para trabalhar e produzir.

Caso o Tribunal adotasse o experimentalismo, rejeitaria a premissa central da sentença original de que a ocupação, por ser precária, não gera direitos de reparação. Ademais, o Tribunal argumentaria que a aplicação dogmática da regra de que ocupação indevida de bem público configura mera detenção é um exemplo da idealização das normas vigentes, que limita o potencial transformador da política. O direito, nesse sentido, deve ser um processo de descoberta e invenção a serviço da libertação humana.

Se adotasse o reconhecimento da realidade seria reconhecido que os ocupantes exerciam atividades comerciais lícitas por décadas (alguns por 30 ou 40 anos), sendo essa a única fonte de renda e, em alguns casos, moradia para pessoas idosas e vulneráveis. Ignorar essa realidade social e econômica, em nome da propriedade abstrata da União (praia marítima é bem da União), seria perpetuar o problema em vez de enfrentá-lo, em clara violação da dignidade humana.

Sobre a possibilidade de radicalização do federalismo e criação de contramodelos, em vez de usar o federalismo cooperativo apenas para justificar a ação conjunta de demolição (Município e Estado) no cumprimento da lei existente, o Tribunal utilizaria para romper com o princípio do grau uniforme de direito de divergência e construir uma alternativa institucional local.

No que tange a quebra da uniformidade, o Tribunal determinaria que o Município de São Luís e o Estado do Maranhão (que atuaram em conjunto na demolição) usassem sua





competência comum (Art. 23, IX, CF) para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e a flexibilidade federativa para criar um regime local diferente do entendimento nacional centrípeto (Súmula 619).

Como criação de um contramodelo, o julgamento ordenaria aos entes federados (Município e Estado) que, por meio de legislação ou plano administrativo integrado, reconstruíssem as instituições que definem a economia de mercado local, permitindo a coexistência experimental de regimes alternativos de propriedade e produção. Isso não significaria a privatização da praia (bem de uso comum do povo), mas a criação de uma nova forma de concessão social de uso que reconheça a dependência econômica dos ex-ocupantes. Tal contramodelo local teria o objetivo explícito de ancorar o social na organização do econômico, transformando a área, sob fiscalização, em um modelo de desenvolvimento econômico local integrado, com a participação organizada da sociedade civil.

Além do mais, a reparação e a assistência social seriam vistas como parte da estratégia para fortalecer as capacitações básicas do cidadão, uma das diretrizes da Constituição do experimentalismo democrático. A inclusão imediata dos desabrigados em programas de assistência à moradia, como o aluguel social, seria deferido. Isso se basearia no dever de o Estado organizar um poder para resgatar pessoas de situações de subjugação ou exclusão, e não simplesmente esperar que os prejudicados provem o nexo causal de um ato ilícito. O julgamento mostra que não houve uma imaginação para combinar e combinar novamente as situações.

Portanto, o julgamento baseado em Unger (2011) resultaria na anulação da demolição ou na determinação de medidas de reconstrução para os estabelecimentos incluídos no contramodelo. Também, na concessão imediata de apoio social e no mandato para que os entes federados, como o Estado do Maranhão e o Município de São Luís criassem um novo arcabouço institucional (um contramodelo experimental) que permitisse a convivência de usos econômicos e sociais na área pública, desde que alinhados à democratização das oportunidades.





CONCLUSÃO

A investigação demonstra que a Constituição do Experimentalismo Democrático transcende a mera organização formal do Estado, projetando uma reconstrução institucional cujo vetor é a democratização da agência experimental em todas as dimensões da vida social. Sob esta perspectiva, a democracia é redefinida como um processo heurístico de descoberta e aprendizagem coletiva. Afasta-se, portanto, da tendência ao transplante jurídico ou à mimesis acrítica do constitucionalismo do Atlântico Norte, propondo que a dogmática jurídica substitua a idealização das normas vigentes pela imaginação institucional de arquiteturas alternativas. Todavia, essa transição exige uma maturação da sociedade civil brasileira no exercício de suas potencialidades e no reconhecimento de seus direitos fundamentais.

No plano da arquitetura federativa, o potencial experimentalista pressupõe uma flexibilização da repartição de competências que transcenda o binarismo clássico. Não basta a coexistência de competências comuns ou concorrentes; impõe-se a estruturação de um federalismo cooperativo substantivo, que rompa com o formalismo doutrinário para catalisar iniciativas dialógicas e experimentos compartilhados entre os entes federados. O federalismo experimental ungeriano propõe, em última análise, uma estrutura plástica, apta a processar inovações e autotransformações, superando a rigidez do constitucionalismo liberal de matriz protodemocrática.

A investigação conduzida permite concluir que a arquitetura federativa brasileira, conforme interpretada pelas instâncias judiciais, padece de um déficit de imaginação institucional que inviabiliza a democracia como processo de descoberta e aprendizagem coletiva. A análise exegética do julgado do Tribunal de Justiça do Maranhão, em simetria com a orientação do Supremo Tribunal Federal, revela que o Poder Judiciário atua primordialmente como reforço de mandamentos legais tradicionais, operando sob uma "moldura de finitude" que confunde a forma atual das instituições com uma necessidade insuperável.





Observou-se que a cooperação entre entes federados tem sido reduzida a uma dimensão puramente executiva e policial. No caso analisado, o federalismo cooperativo não serviu para a construção de soluções inovadoras, mas para conferir capilaridade ao poder de polícia demolitório. Conclui-se que o Judiciário utiliza a autonomia federativa para manter a uniformidade centrípeta, tratando o regime de competências como mecanismo de interdição à inovação, e não como sua condição de possibilidade.

A aplicação acrítica da Súmula 619 do STJ demonstra a prevalência de uma dogmática patrimonialista que reduz décadas de atividade econômica e moradia à categoria de mera detenção. O experimentalismo radical de Unger revela que essa idealização das normas vigentes ignora a realidade social e as capacidades básicas do cidadão. Uma hermenêutica experimentalista exigiria a rejeição da premissa de que a precariedade da ocupação aniquila o direito à reparação, propondo, em seu lugar, a proteção das condições mínimas de subsistência como pressuposto da libertação humana.

A pesquisa demonstra que a superação do federalismo amarrado exige a coragem de romper com o princípio do grau uniforme de direito. Em vez da demolição sumária baseada na supremacia abstrata do interesse público, o regime federativo deveria permitir a criação de contramodelos locais de economia democratizada. Isso implicaria a reconstrução institucional da área em conflito por meio de regimes alternativos de propriedade e produção que integrem a preservação do bem público à dignidade dos ocupantes históricos.

O federalismo experimental ungeriano propõe uma estrutura plástica e flexível que o constitucionalismo brasileiro ainda não logrou alcançar. A transição de um federalismo de meros ajustes de competência para um federalismo de experimentação democrática demanda que o Poder Judiciário abandone a proteção da falsa necessidade e assuma seu papel na facilitação de experimentos compartilhados que ancorem o social na organização do econômico.





REFERÊNCIAS

AMATO, Lucas Fucci. Mangabeira Unger e a antidogmática jurídica: modos de usar. In: *Nem dogmática, nem utopia: imaginação institucional e experimentalismo democrático. Universidade de São Paulo*. Faculdade de Direito, 2025. Disponível em: www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/1582 . Acesso em 30 outubro. 2025.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Organização do poder. A institucionalização do Estado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 23, n. 90, p. 5-17, abr./jun. 1986.

BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademir. Jurisdição Constitucional E Direito Fundamental à Democracia. In: MENDES, Gilmar Ferreira (Org.). **Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais**. 1. ed. Brasília, DF: IDP , 2014. p. 42-65. Disponível em: <http://www.idp.edu.br/publicacoes/porta-de-ebooks>. Acesso em: 27 out. 2025.

BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademir. **Curso de jurisdição constitucional**: direito comparado e ideias para um novo STF. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademir. Jurisdição Constitucional: entre a guarda da Constituição e o ativismo judicial. **Revista Jurídica da Presidência** Brasília v. 20 n. 121 Jun./Set. 2018 p. <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2018v20e121-1512>.

BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademir; ROSSIGNOLI, Marisa. Federalismo fiscal no Brasil: da teoria federalista à crise econômica. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 01, n. 54, p. 395-424, 2019. DOI: 10.6084/m9.figshare.7841153.

BUZAID, Alfredo. **O Estado Federal Brasileiro**. Brasília: Ministério da Justiça. 1971.
CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

COOLEY, Thomas McIntyre. **The general principles of constitutional law in the United States of America**. New Jersey: The Lawbook Exchange, LTD, 2000.





DAHL, Robert A. **How democratic is the American Constitution?** New Haven/London: Yale University Press, 2001.

FERREIRA FILHO. Curso de Direito Constitucional. 38 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências federativas na Constituição e nos Precedentes do STF**. 3. ed. Indaiatuba, SP : Editora Foco, 2024.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Fragmentos de uma teoria constitucional em Roberto Mangabeira Unger. **Revista do Direito**.n. 37, p. 148-160, jan./jun.2012.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. Espanha: Editorial Planeta, 2018.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

LUCAS VERDÚ, Pablo. **El sentimiento constitucional: aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política**. Madrid: Reus, 1985.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça. Segunda Câmara de Direito Público. Acórdão proferido na Apelação Cível n. 0816844-38.2020.8.10.0001, de São Luís. Apelante: Defensoria Pública do Estado do Maranhão. 1º Apelado: Estado do Maranhão. 2º Apelado: Município de São Luís. Relator: Desembargador Jamil de Miranda Gedeon Neto. **Julgado em sessão virtual de 17 a 24 de abril de 2025**. São Luís, 24 abr. 2025. Acesso 2º Grau Pje.

MAURICE DUVERGER. **Droit constitutionnel et institutions politiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1955.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

SCHMITT, Carl. **O guardião da Constituição**. Tradução de Geraldo de Carvalho. Coordenação e supervisão Luiz Moreira. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. 252 p.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.



REVISTA OWL (*OWL Journal*)

www.revistaowl.com.br – ISSN: 2965-2634



UNGÉR, Roberto Mangabeira. A Constituição do experimentalismo democrático. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 257, p. 57-72, maio/ago. 2011.

Recebido em: 02/03/2026

Aprovado em: 15/03/2026

Publicado em: 30/03/2026

Revista *OWL Journal*, Campina Grande - PB, v.4 n.3 (2026) - ISSN 2965-2634

A Revista *OWL Journal* está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição (CC BY)

