RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

A ponte provisória: omissão legislativa e estabilização do regime judicial da greve dos servidores públicos (1994–2026)

The provisional bridge: legislative omission and stabilization of the judicial regime governing public servants' strikes (1994–2026)

El puente provisional: omisión legislativa y estabilización del régimen judicial de la huelga de los servidores públicos (1994–2026)

Pablo Dietrich
Mestrando em Direito pela Faculdade Estácio de Sá. Bacharel em Direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB). Pós-graduando em Ciências da Religião e em Filosofia e Sociologia pela Faculdade Líbano. Acadêmico de Teologia e de Licenciatura em Filosofia pela Faculdade Estácio de Sá.
Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/2467496149913328
ORCID: https://orcid.org/0009-0003-5447-0550
E-mail: pablodietrichh@hotmail.com

Resumo:
Examina-se o que acontece quando o Supremo Tribunal Federal supre uma omissão legislativa por uma disciplina declaradamente provisória e a legislação que deveria substituí-la não chega. O caso é o direito de greve dos servidores públicos civis (art. 37, VII, da Constituição), cuja lei específica não foi editada entre 1988 e 2026. A reconstrução documental distingue três momentos: a declaração da mora (MI 20, 1994), precedida de técnicas intermediárias de prazo e consequência (1991); o suprimento por aplicação analógica das Leis 7.783/1989 e 7.701/1988, acompanhado de prazo de sessenta dias ao Congresso Nacional (MIs 670, 708 e 712, 2007); e a sucessão de decisões que resolveram questões seguintes do regime — competência, desconto dos dias parados, vedação da greve na segurança pública, mediação obrigatória (Rcl 6.568, 2009; Temas 531, 541 e 544, 2016– 2017) —, até a releitura do suprimento de 2007, em 2020, à luz dessas decisões posteriores (MI 708-ED). Cada regra posterior a 2007 é classificada pela fonte de que se pode reconstruí-la, com apoio no critério italiano das sentenças aditivas "a rime obbligate". O resultado é que a criação judicial sem fonte identificável é pontual, e que ao menos uma regra — a competência da Justiça comum para a greve dos servidores celetistas (Tema 544) — tem sua autoridade declarada na própria regra criada pelo suprimento de 2007. Distinguem-se duas teses. A tese mínima, que o caso sustenta com segurança, é que a passagem decisiva não está no ato inicial de suprimento, mas em sua duração: uma disciplina adotada para vigorar enquanto persistisse a omissão tornou-se, pela permanência da omissão, a infraestrutura normativa sobre a qual o Tribunal passou a decidir, tanto para garantir quanto para restringir o direito. A tese forte, que o caso sustenta de modo parcial, é que essa infraestrutura adquiriu capacidade parcialmente autorreferencial. A Lei 13.300/2016 disciplinou essa provisoriedade sem lhe fixar termo. Não se afirma que o suprimento tenha causado a inércia legislativa.

Palavras-chave:
omissão inconstitucional; mandado de injunção; greve dos servidores públicos; sentenças aditivas; Supremo Tribunal Federal.

Abstract:
This article examines what happens when the Brazilian Supreme Federal Court fills a legislative omission with an avowedly provisional rule and the legislation meant to replace it never arrives. The case is the right to strike of civil public servants (article 37, VII, of the Constitution), whose specific statute was not enacted between 1988 and 2026. The documentary reconstruction distinguishes three moments: the declaration of legislative default (MI 20, 1994), preceded by

intermediate techniques combining deadlines and consequences (1991); the filling of the gap by analogical application of Laws 7,783/1989 and 7,701/1988, together with a sixty-day deadline for Congress (MIs 670, 708 and 712, 2007); and a sequence of decisions settling further questions of the regime — jurisdiction, pay deductions for strike days, the ban on strikes in public security, mandatory mediation (Rcl 6,568, 2009; Themes 531, 541 and 544, 2016–2017) — up to the 2020 reading of the 2007 ruling in light of those later decisions (MI 708-ED). Each post-2007 rule is classified according to the source from which it can be reconstructed, drawing on the Italian criterion of additive judgments "a rime obbligate". Judicial creation without an identifiable source turns out to be marginal, and at least one rule — the jurisdiction of the ordinary courts over strikes by public employees hired under labour law (Theme 544) — expressly derives its authority from the rule created by the 2007 ruling itself. Two claims are distinguished. The minimal claim, which the case supports securely, is that the decisive step lies not in the initial act of gap-filling but in its duration: a rule adopted to apply while the omission persisted became, through the persistence of the omission, the normative infrastructure on which the Court went on to decide, both to secure and to restrict the right. Law 13,300/2016 regulated this provisional status without setting any term to it. The strong claim, which the case supports only in part, is that this infrastructure became partly self-referential. The article does not claim that judicial gap-filling caused legislative inertia.

Keywords:
unconstitutional omission; writ of injunction; public servants' right to strike; additive judgments; Brazilian Supreme Federal Court.

Resumen:
Se examina qué ocurre cuando el Supremo Tribunal Federal suple una omisión legislativa mediante una regulación declaradamente provisional y no llega la legislación que debería sustituirla. El caso es el derecho de huelga de los servidores públicos civiles (art. 37, VII, de la Constitución), cuya ley específica no se promulgó entre 1988 y 2026. La reconstrucción documental distingue tres momentos: la declaración de la mora legislativa (MI 20, 1994), precedida por técnicas intermedias de plazo y consecuencia (1991); la suplencia mediante la aplicación analógica de las Leyes 7.783/1989 y 7.701/1988, acompañada de un plazo de sesenta días para que el Congreso Nacional legislara (MIs 670, 708 y 712, 2007); y la sucesión de decisiones que resolvieron cuestiones posteriores del régimen —competencia, descuento de los días de huelga, prohibición de la huelga en la seguridad pública y mediación obligatoria (Rcl 6.568, 2009; Temas 531, 541 y 544, 2016–2017)—, hasta la relectura de la suplencia de 2007, en 2020, a la luz de esas decisiones posteriores (MI 708-ED). Cada regla posterior a 2007 se clasifica según la fuente a partir de la cual puede reconstruirse, con apoyo en el criterio italiano de las sentencias aditivas "a rime obbligate". El resultado es que la creación judicial sin una fuente identificable es puntual y que al menos una regla —la competencia de la justicia ordinaria para la huelga de los servidores públicos contratados bajo el régimen laboral (Tema 544)— tiene su autoridad declarada en la propia regla creada por la suplencia de 2007. Se distinguen dos tesis. La tesis mínima, que el caso sustenta con seguridad, es que el paso decisivo no está en el acto inicial de suplencia, sino en su duración: una regulación adoptada para regir mientras persistiera la omisión se convirtió, por la permanencia de esa omisión, en la infraestructura normativa sobre la cual el Tribunal pasó a decidir, tanto para garantizar como para restringir el derecho. La tesis fuerte, que el caso sustenta parcialmente, es que esa infraestructura adquirió una capacidad parcialmente autorreferencial. La Ley 13.300/2016 reguló esa provisionalidad sin fijarle un término. No se afirma que la suplencia haya causado la inercia legislativa.

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

Palabras clave:
omisión inconstitucional; mandado de injunção; huelga de los servidores públicos; sentencias aditivas; Supremo Tribunal Federal.

A ponte provisória

Um rio corta uma estrada, e a ponte definitiva depende de uma obra que ainda não começou. Para que a travessia não pare, alguém ergue uma ponte provisória, com uma placa que diz exatamente isso: provisória, até a conclusão da obra definitiva. A placa informa também um prazo para o início da obra.

O prazo passa, e a obra não começa. A ponte provisória continua de pé, porque retirá-la interromperia a travessia. Com o tempo, recebe reforços. Surgem dúvidas que ninguém previra — quem pode atravessá-la em horário de pico, quem responde por um acidente, se veículos pesados podem usá-la —, e quem a ergueu passa a respondê-las. Algumas respostas seguem as regras de trânsito que já existiam para outras pontes; outras seguem as regras que o próprio construtor fixou para esta; outras ainda vêm de manuais que nada tinham a ver com pontes. Anos depois, a placa continua lá. A ponte ainda é, formalmente, provisória.

Nada disso exige que alguém tenha querido administrar a ponte para sempre, nem que a obra definitiva não tenha começado por causa da ponte provisória. A imagem não prova nada. Serve para fixar as propriedades que se procuram, a seguir, num caso concreto: uma solução adotada expressamente para durar enquanto outra não existisse; um prazo para a solução definitiva, que não foi cumprido; a permanência da solução provisória; e a formação, sobre ela, de um conjunto de regras sobre questões que a solução inicial não resolvia.

§ 1 — O problema

O art. 37, VII, da Constituição de 1988 assegura aos servidores públicos o direito de greve, a ser exercido “nos termos e nos limites definidos em lei específica”. A lei não foi editada. Em 1994, o Supremo Tribunal Federal declarou a mora do Congresso Nacional. Em 2007, determinou que, até a edição da lei, se aplicassem aos servidores, no que coubesse, as leis que disciplinam a greve no setor privado, e fixou ao Congresso o prazo de sessenta dias para legislar. Entre 2009 e 2017, decidiu quem julga as greves de servidores, se os dias parados devem ser descontados, quais servidores não podem fazer greve e quando o Poder Público deve participar de mediação. Em setembro de 2026, a lei específica continua inexistente.

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

O caso costuma ser lido de dois modos. Na narrativa doutrinária, é a história da passagem do mandado de injunção de uma fase "não concretista" a uma fase "concretista", com o julgamento de 2007 como ponto de virada. Na crítica institucional, é um exemplo de ativismo: o Tribunal teria legislado no lugar do Congresso. As duas leituras concentram a atenção no mesmo momento — o ato de suprimento de 2007 — e na mesma pergunta — se o Tribunal podia fazer o que fez.

O que se passou depois desse momento recebe menos atenção, e é dele que nasce a pergunta: Quando o Supremo Tribunal Federal supre uma omissão legislativa por uma disciplina declaradamente provisória, e a legislação que deveria substituí-la não chega, o que acontece com essa disciplina — e com o papel do Tribunal no campo que ela regula?

A pergunta exclui outras, que o tema costuma convocar. Não se discute se o suprimento de 2007 foi constitucionalmente correto, nem se o direito de greve dos servidores deveria ter mais ou menos limites. Não se investiga por que o Congresso não legislou. E não se retoma a questão mais ampla da expansão institucional do Supremo Tribunal Federal, que a literatura associa à ambição normativa da Constituição de 1988 e à concentração de competências no Tribunal.[1] O que se examina é uma sequência documentada de decisões sobre um único direito, ao longo de três décadas, e a relação entre essas decisões e o caráter provisório que o próprio Tribunal atribuiu à disciplina que criou.

A hipótese é que a passagem decisiva não está necessariamente no ato de 2007, mas na transformação temporal do suprimento: uma disciplina adotada expressamente para vigorar enquanto persistisse a omissão tornou-se, pela permanência da própria omissão, a infraestrutura normativa sobre a qual o Tribunal passou a resolver sucessivas questões do regime da greve dos servidores. Duas proposições devem ser separadas, porque se testam de modo diferente.

A tese mínima é que o provisório se tornou infraestrutura porque persistiu, e porque o Tribunal continuou a administrar o campo na ausência da lei. Ela não depende de que o Tribunal tenha criado regras sem apoio em fonte legislativa ou constitucional. Depende de que a disciplina provisória tenha durado e de que as decisões posteriores tenham sido tomadas dentro do campo que ela abriu.

A tese forte é que essa infraestrutura adquiriu capacidade parcialmente autorreferencial: algumas regras posteriores passaram a derivar do próprio regime judicial, e não da lei que o Tribunal tomou emprestada. A tese forte pode ser confirmada ou refutada pela classificação das fontes das regras (§ 6). A tese mínima não depende dessa classificação.

---

[1] VIEIRA, Supremocracia (2008), entre a extensa literatura sobre o tema.

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

§ 2 — Quadro teórico

2.1 Sentenças aditivas e “rimas obrigadas”

O suprimento de uma omissão legislativa por decisão judicial tem, no direito comparado, um nome e uma teoria. A Corte constitucional italiana desenvolveu, a partir dos anos 1960, as chamadas sentenças aditivas: decisões que declaram inconstitucional uma lei na parte em que não prevê algo que deveria prever e, com isso, acrescentam ao ordenamento a norma faltante. O voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento de 2007 invocou expressamente essa tradição, ao qualificar a decisão como de perfil aditivo ou manipulativo.[2]

A teoria italiana também forneceu o critério mais conhecido de limite a esse tipo de decisão. Vezio Crisafulli sustentou que, se de criação de direito novo se quisesse falar a propósito das sentenças aditivas, seria preciso acrescentar que se tratava de uma legislação “a rime obbligate” — a rimas obrigadas: a Corte não inventaria nada, mas estenderia, explicitaria ou especificaria algo que, ainda que em estado latente, já estava compreendido no sistema normativo vigente.[3] A decisão aditiva seria legítima quando a norma acrescentada fosse a única compatível com a Constituição; quando houvesse várias soluções possíveis, a escolha caberia ao legislador.

O critério interessa aqui por duas razões. A primeira é que oferece um teste para classificar regras judiciais pela fonte de que podem ser reconstruídas: uma regra é “a rima obrigada” quando decorre necessariamente de material normativo preexistente; não o é quando resulta de escolha entre alternativas. A segunda é que a própria Corte italiana, a partir de 2016, abandonou a exigência estrita e passou a admitir soluções “constitucionalmente adequadas, ainda que não obrigatórias”, justificando essa flexibilização, entre outras razões, pela persistência da inércia legislativa.[4] A evolução italiana mostra que o critério da rima obrigatória,

---

[2] BELCHIOR, Direito de greve do servidor público civil estatutário (2007), registra a caracterização da decisão, no voto do Ministro Gilmar Mendes, como sentença de perfil “manipulativo ou aditivo”; MENDES, Mandado de injunção e seus respectivos limites constitucionais (2021), descreve a fase inaugurada em 2007 como de admissão de “sentenças de perfil aditivo”.

[3] CRISAFULLI, La Corte costituzionale ha vent’anni (1976), p. 1707 e ss.: “se di creazione di nuovo diritto vuole parlarsi (ma non è), dovrà almeno aggiungersi, dunque, che si tratterebbe di una legislazione a rime obbligate”. A passagem é citada conforme reproduzida em MARTIRE, Giurisprudenza costituzionale e rime obbligate (2020).

[4] MARTIRE, Giurisprudenza costituzionale e rime obbligate (2020), p. 244-259, com referência às sentenças n. 236/2016 e n. 40/2019 da Corte constitucional italiana.

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

embora exigente, não é arbitrário: é precisamente o limite que um tribunal tende a relaxar quando o legislador não reage.

O critério serve aqui como instrumento de classificação, e não como parâmetro de correção. Não se pergunta se as decisões brasileiras deveriam ter-se limitado a rimas obrigatórias, mas de que material cada regra pode ser reconstruída.

2.2 Jurisdição responsiva e o problema do tempo

O principal interlocutor teórico é a teoria da jurisdição constitucional responsiva, formulada por Rosalind Dixon. Em linhas gerais, a teoria sustenta que tribunais constitucionais podem legitimamente intervir para contrabalançar disfunções do processo democrático — entre elas, os "pontos cegos" do legislador e os "ônus da inércia", isto é, situações em que o legislador não age mesmo diante de questões que ele próprio reconhece como relevantes. Nessas situações, uma decisão judicial pode desbloquear o processo político, devolvendo-lhe a questão com um incentivo para agir.[5] Emilio Peluso Neder Meyer aplicou recentemente esse quadro ao Supremo Tribunal Federal, e registrou casos em que a intervenção do Tribunal não produziu legislação ou produziu reação contrária.[6]

O caso da greve dos servidores é, à primeira vista, um exemplo de manual da situação que a teoria descreve: um direito constitucionalmente previsto, uma lei que o próprio texto exige, uma inércia de décadas. É também um teste de uma de suas expectativas implícitas: a de que a intervenção judicial seja uma etapa, e não um ponto de chegada. Não se trata de refutar a teoria, que é normativa, nem de medir sua capacidade preditiva, o que exigiria muitos casos, mas de mostrar que um remédio concebido como provisório levanta uma questão que a teoria precisa enfrentar: o que acontece com o remédio quando a etapa seguinte não ocorre.

A literatura brasileira sobre diálogos institucionais formula a mesma preocupação em outros termos, ao recusar que a decisão judicial seja tratada como última palavra e ao examinar as reações do Legislativo às decisões do Tribunal.[7] O caso examinado é, nesse vocabulário, um diálogo em que um dos interlocutores não respondeu. O que interessa é o que o outro fez depois.

---

[5] DIXON, Responsive judicial review: democracy and dysfunction in the modern age (2023).

[6] MEYER, Jurisdição constitucional responsiva no Supremo Tribunal Federal: uma tendência em curso? (2025). Entre os exemplos do autor estão a criação de municípios, em que o Congresso respondeu com a Emenda Constitucional n. 57/2008, e a criminalização da homotransfobia, após a qual, segundo o autor, nenhuma lei foi aprovada.

[7] BRANDÃO, Supremacia judicial versus diálogos constitucionais (2012).

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

§ 3 — Método e limites

O estudo é qualitativo e documental. O corpus é formado pelas decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a greve dos servidores públicos civis e sobre a técnica do mandado de injunção que as tornou possíveis, de 1989 a 2017, pela Lei 13.300/2016 e pela situação legislativa em setembro de 2026. As decisões foram lidas em suas ementas, teses e, quando disponíveis, em votos e transcrições; o grau de verificação de cada uma é indicado em nota.

Três níveis de afirmação são mantidos separados: o fato documental ("a tese do Tema 531 afirma X"), a reconstrução analítica ("a regra X pode ser reconstruída a partir da fonte Y") e a hipótese ("a disciplina provisória se estabilizou como infraestrutura do regime"). Nenhuma inferência do autor é apresentada como declaração do Tribunal. A análise incide sobre a motivação das decisões, que Taruffo distingue do raciocínio que levou a elas: entre as escolhas feitas para decidir e as expressas para justificar "não subsiste necessária coincidência".[8] Classifica-se, portanto, a justificação oferecida, e não o percurso que a produziu.

O teste central é a classificação de cada regra do regime judicial da greve, a partir de 2007, segundo a fonte de que pode ser reconstruída. As categorias são cinco:

- (a) Lei emprestada. A regra decorre das Leis 7.783/1989 ou 7.701/1988, aplicadas por analogia, ainda que com adaptação.
- (b) Constituição. A regra é extraída diretamente do texto constitucional. Registra-se, à parte, se a extração foi "a rima obrigada" ou se resultou de escolha entre alternativas, o que se verifica, entre outros indícios, pela existência de divergência fundamentada no próprio julgamento.
- (c) Regime judicial. A regra decorre de regras fixadas pelo próprio Tribunal em decisões anteriores do mesmo regime, e não diretamente da lei emprestada.
- (d) Material externo. A regra é construída com material jurídico alheio tanto à lei emprestada quanto ao regime — por exemplo, outra lei.
- (e) Não reconstruída. A fonte da regra não pôde ser reconstruída com o material examinado.

A categoria (c) é a que testa a tese forte. Uma regra classificada em (c) não é, por si, criação sem fonte: é uma regra cuja autoridade imediata já provém do regime judicial anterior. Se a tese forte estiver correta, regras em (c) devem aparecer depois de 2007, independentemente

[8] TARUFFO, A motivação da sentença civil (2015), p. 196 e 201. A distinção é a do context of discovery e do context of justification, que o autor transpõe para o raciocínio do juiz.

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

de quantas regras caiam em (d) ou (e). Quando uma regra tem fundamentação composta — por exemplo, uma fonte constitucional reforçada pelo regime —, a classificação registra as duas, em vez de forçar uma só. O critério tem paralelo na análise do argumento. Nos termos de Toulmin, a pergunta pela fonte não se dirige aos dados do caso, mas ao apoio da garantia que liga os dados à conclusão: aos "avais sem os quais nem as próprias garantias teriam autoridade ou vigência".[9] As categorias (a), (b) e (d) indicam apoios exteriores ao regime; a categoria (c), um apoio interno a ele. É também a diferença que Schauer traça entre aprender com uma decisão anterior e segui-la por ter sido tomada: quem aprende decide pelo que agora sabe; quem segue decide porque o passado decidiu.[10] A regra classificada em (c) funciona, para a decisão que a aplica, como aquilo que MacCormick chama de ratio decidendi: "a regra ou princípio de decisão para o qual um dado precedente empresta autoridade".[11]

Há dois limites. O primeiro é causal: não se sustenta que o suprimento de 2007 tenha causado a inércia legislativa posterior, nem o contrário. A inércia pode ter causas que nada têm a ver com o Tribunal — o desgaste político de regular greves de servidores, a divergência entre governos e entidades sindicais, a prioridade de outras pautas —, e nada no material examinado permite separá-las. O segundo é de alcance: um caso não estabelece padrão. O que se pode mostrar é que o fenômeno descrito ocorreu, e como.

§ 4 — Declarar (1989–1994)

A primeira resposta do Tribunal à omissão legislativa foi a mais contida. No MI 107, cuja questão de ordem foi julgada em 23 de novembro de 1989, o Plenário fixou que o mandado de injunção permitia declarar a mora do órgão competente e dar-lhe ciência, mas não autorizava o Tribunal a editar a norma faltante nem a assegurar diretamente o exercício do direito.[12] A orientação correspondia a uma leitura estrita da separação de poderes: reconhecer a omissão era tarefa judicial; supri-la, não.

---

[9] TOULMIN, Os usos do argumento (2001), p. 140-141 e 148. Toulmin chama de dados os fatos invocados em favor da alegação, de garantia a regra que autoriza a passagem dos dados à conclusão, e de apoio aquilo que dá autoridade à garantia.

[10] SCHAUER, Thinking like a lawyer (2009), p. 37 e 87: no uso da analogia, a decisão anterior "is selected in order to support an argument now"; no precedente, "a previous decision imposes itself to preclude an otherwise preferred outcome".

[11] MACCORMICK, Retórica e o Estado de Direito (2008), p. 193.

[12] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MI 107-QO/DF, rel. Min. Moreira Alves, j. 23 nov. 1989. A caracterização segue MENDES (2021) e a ementa registrada no LexML.

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

A orientação começou a ceder quase de imediato, não por ruptura, mas pela introdução de técnicas intermediárias que combinavam prazo e consequência. No MI 283, julgado em 20 de março de 1991, sob relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, o Tribunal declarou a mora quanto à lei de reparação econômica prevista no art. 8º, § 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fixou prazo ao Congresso e assegurou ao impetrante, se o prazo se esgotasse sem a lei, a possibilidade de obter judicialmente a reparação.[13] No MI 232, julgado em 2 de agosto de 1991 sob relatoria do Ministro Moreira Alves — o mesmo que conduzira a orientação de 1989 —, o Tribunal fixou prazo de seis meses para que o Congresso regulamentasse a imunidade do art. 195, § 7º, e determinou que, persistindo a omissão, o impetrante passaria a gozar da imunidade requerida.[14]

Essas decisões introduziram a estrutura temporal que reaparecerá em 2007: um prazo para o legislador e uma solução judicial para o caso de o prazo fracassar. A diferença é de escopo. Em 1991, a solução condicional dizia respeito ao impetrante e a um direito de conteúdo relativamente determinado — uma reparação, uma imunidade. Não se tratava ainda de disciplinar o exercício de um direito coletivo por toda uma categoria.

Para a greve dos servidores, a resposta desse período foi a declaração. No MI 20, julgado em 19 de maio de 1994, sob relatoria do Ministro Celso de Mello, o Plenário reconheceu a mora do Congresso Nacional na regulamentação do art. 37, VII, e comunicou-lhe a necessidade de providências legislativas.[15] O Tribunal não fixou prazo nem previu consequência. A decisão é o ponto de partida documental: a partir dela, a omissão deixa de ser apenas um fato e passa a ser uma mora judicialmente declarada.

A sequência 1989–1994 permite registrar uma premissa, que não é original, porque a literatura a descreve como sucessão de fases: cada técnica mais forte foi introduzida depois que a mais fraca se mostrou incapaz de produzir a lei.[16] O que importa para o que segue é outra coisa. Já em 1991, o Tribunal havia desenvolvido uma forma decisória com duas partes — um horizonte temporal para o legislador e uma solução para o caso de o horizonte fracassar. Em 2007, essa forma seria aplicada a um direito coletivo, e a segunda parte não teria termo.

---

[13] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MI 283/DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 20 mar. 1991. A publicação institucional do Tribunal sobre casos relevantes registra prazo de quarenta e cinco dias.

[14] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MI 232/RJ, rel. Min. Moreira Alves, j. 2 ago. 1991, conforme registrado na página institucional do Tribunal sobre o art. 59 do ADCT e em trecho da ementa reproduzido pela literatura.

[15] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MI 20/DF, rel. Min. Celso de Mello, j. 19 maio 1994.

[16] MENDES (2021) organiza a jurisprudência em fases (MI 107; MI 283; MIs 232 e 284; MIs 670, 708 e 712; MI 758); ARAUJO (2021) reconstrói a evolução até a ADO 26.

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

§ 5 — Suprir (2007)

5.1 O julgamento

Em 25 de outubro de 2007, o Plenário concluiu o julgamento de três mandados de injunção sobre a greve dos servidores públicos civis. O MI 670 fora impetrado pelo Sindicato dos Servidores Policiais Civis do Espírito Santo (relator originário Ministro Maurício Corrêa, redator para o acórdão Ministro Gilmar Mendes); o MI 708, pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa (relator Ministro Gilmar Mendes); o MI 712, pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará (relator Ministro Eros Grau).[17] Por maioria, o Tribunal determinou a aplicação aos servidores públicos, no que coubesse, das Leis 7.783/1989, que disciplina a greve no setor privado, e 7.701/1988, que organiza a competência dos tribunais do trabalho em processos coletivos, e conferiu à decisão eficácia geral. Ficaram vencidos em parte os Ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Marco Aurélio, que limitavam os efeitos da decisão às categorias impetrantes.[18]

5.2 A justificação

Dois tipos de razão sustentaram a decisão, e é útil separá-los.

O primeiro é a ineficácia da resposta anterior. No voto proferido em 19 de setembro de 2007, o Ministro Celso de Mello — relator do MI 20 — lembrou que o Tribunal reconhecera a mora do Congresso “há quase 13 anos”, e qualificou a omissão como “continuada, inaceitável, irrazoável e abusiva inércia da União Federal”, configuradora de “omissão abusiva no adimplemento da prestação legislativa”.[19] A justificação é a mesma que a literatura identifica em cada passagem de fase: a técnica mais forte vem depois do fracasso da mais fraca.

O segundo tipo de razão aparece com menos destaque na literatura, mas é decisivo para o que segue. A ausência de lei não impedia as greves de servidores; impedia que fossem juridicamente disciplinadas. No voto que conduziu o MI 708, o Ministro Gilmar Mendes

---

[17] A identificação dos impetrantes segue BELCHIOR (2007). A relatoria do MI 670 e a redação do acórdão pelo Ministro Gilmar Mendes constam da publicação institucional do Tribunal sobre casos relevantes.

[18] BELCHIOR (2007), que registra também o voto vencido do Ministro Maurício Corrêa, relator originário do MI 670, na linha não concretista.

[19] Voto do Ministro Celso de Mello nos mandados de injunção sobre a greve dos servidores públicos, 19 set. 2007, divulgado em Consultor Jurídico em 19 set. 2007.

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

registrou que, na falta de lei, as greves no serviço público vinham ocorrendo "sem qualquer controle jurídico, dando ensejo a negociações heterodoxas".[20] O ano de 2007 foi marcado por greves de grande repercussão no serviço público federal. Uma leitura do julgamento atribui a mudança de orientação, em parte, precisamente à necessidade de submeter essas greves a regras.[21]

As duas razões não se excluem, e não é preciso decidir entre elas. Mas a segunda impede que o suprimento seja descrito apenas como expansão de um direito. Ao aplicar a Lei 7.783/1989, o Tribunal assegurou o exercício da greve e, ao mesmo tempo, submeteu-a a um regime de requisitos, limites e controle judicial que antes não existia para os servidores. O que o Tribunal adquiriu em 2007 foi o poder de fixar a regra do campo, e esse poder pode ser exercido nos dois sentidos.

5.3 O que foi suprido

A decisão tem três componentes normativos, e cada um pode ser classificado pelo critério do § 3.

O primeiro é a aplicação da Lei 7.783/1989, "no que couber". É o caso típico da categoria (a): a regra vem da lei emprestada, aplicada por analogia.

O segundo é a faculdade, reconhecida ao juízo competente, de fixar, "diante do caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo", um regime de greve mais severo do que o da Lei 7.783/1989.[22] A lei emprestada já distingue serviços e atividades essenciais e exige, nesses casos, a garantia dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. A faculdade de agravar esse regime para servidores é uma adaptação da lei emprestada, e não sua simples aplicação: (a), com adaptação.

O terceiro é a disciplina da competência. A Lei 7.701/1988 organiza a competência dos tribunais do trabalho. A decisão de 2007 não a aplicou tal como está, mas transpôs sua estrutura — um tribunal para conflitos de âmbito nacional ou regional, outro para conflitos locais — para

---

[20] Voto do Ministro Gilmar Mendes no MI 708/DF, conforme reprodução extensa publicada no Observatório da Jurisdição Constitucional (IDP), que indica a paginação do Tribunal; a passagem é também citada por SÁ (2008).

[21] SÁ (2008) atribui a mudança ao princípio da supremacia do interesse público; FIGUEIREDO, Supremo deu efetividade ao mandado de injunção (2008), menciona as greves de 2007 no INSS, na Receita e no controle do tráfego aéreo.

[22] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MI 708/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 25 out. 2007, ementa, conforme reproduzida em GOULART, Da (in)constitucionalidade do exercício do direito de greve pelos servidores públicos atuantes na área da segurança pública (2019), p. 68, nota 12.

a Justiça comum, federal e estadual, distribuindo as greves de servidores entre o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e os Tribunais de Justiça.[23] Aqui a adaptação é maior. A lei emprestada fornece a forma da regra, mas não o seu conteúdo: por analogia estrita, ela apontaria para a Justiça do Trabalho. Ainda assim, a regra se reconstrói a partir da lei emprestada, acrescida de uma escolha do Tribunal quanto ao ramo competente: (a), com adaptação substancial.

O resultado é que o suprimento de 2007, examinado pelo critério da rima obrigada, é menos criativo do que a crítica de ativismo costuma supor. Nenhum de seus componentes é regra sem fonte. Todos se reconstroem da lei emprestada, com adaptações de intensidade crescente. Nenhum deles, porém, pôde ser demonstrado, com o material disponível, como rima estritamente obrigada: a escolha da Lei 7.783/1989, a faculdade de agravamento e a transposição da competência para a Justiça comum aparecem como soluções adequadas, e não como as únicas possíveis. A divergência dos três ministros vencidos, que teriam limitado os efeitos às partes, mostra que também o alcance da decisão era objeto de escolha.

5.4 A estrutura temporal

A decisão de 2007 contém ainda um quarto elemento, que não é regra do regime, mas o define: a fixação de prazo de sessenta dias para que o Congresso Nacional legislasse sobre a matéria.[24] A disciplina judicial valeria até a edição da lei específica.

É tentador descrever o que se seguiu como descumprimento de uma ordem judicial: o Tribunal deu sessenta dias, e o Congresso não legislou em dezenove anos. A descrição seria imprecisa. A decisão não previa que, esgotado o prazo, algo acontecesse ao Congresso ou à disciplina provisória. Ao contrário: fixou o prazo e, simultaneamente, criou a disciplina aplicável enquanto a lei não viesse. O prazo não tinha sanção, e a disciplina não tinha termo.

É essa combinação que interessa. O mesmo acórdão contém um horizonte temporal curtíssimo para a ação legislativa e uma solução judicial sem termo certo para a hipótese de esse horizonte fracassar. A estrutura já existia em 1991; o que muda em 2007 é que a segunda

[23] MI 708/DF, ementa: aplicação da Lei 7.701/1988 “no que tange à competência para apreciar e julgar eventuais conflitos judiciais referentes à greve de servidores públicos”, conforme GOULART (2019), p. 68, nota 12; a distribuição entre Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça consta da ementa do MI 670, reproduzida em ROCHA, Competência para julgamento de conflitos decorrentes do exercício do direito de greve de servidores públicos (2015).

[24] O prazo consta da ementa do MI 708 e da página institucional do Supremo Tribunal Federal sobre o art. 102 da Constituição; a publicação institucional sobre casos relevantes registra, quanto ao MI 670, a fixação de “prazo de sessenta dias para que o Congresso Nacional legislasse sobre a matéria”.

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

parte não se esgota na satisfação de um impetrante, mas regula, com eficácia geral, o exercício de um direito por todos os servidores públicos civis do país. Se o prazo fracassasse — e fracassou —, a solução provisória passaria a ser, por tempo indeterminado, a única disciplina do campo.

A divergência sobre o alcance subjetivo da decisão, que em 2007 pareceu secundária, ganha aqui seu peso. Os três ministros vencidos em parte teriam limitado os efeitos às categorias impetrantes. Uma decisão com esse alcance se esgota, em cada caso, na satisfação de quem a pediu, e cada nova categoria teria de obter a sua. A eficácia geral fez outra coisa: criou, de uma só vez, uma disciplina para todos os servidores públicos civis do país. É a eficácia geral que transforma o suprimento em algo que pode durar como regime, porque passa a haver um único corpo de regras a que as questões seguintes podem ser referidas.

A caracterização provisória persistiu no discurso do próprio Tribunal. Nos embargos de declaração julgados em 2020 (§ 6.4), o acórdão voltou a descrever o regime como aplicação das duas leis “até que seja editada a lei específica” e reproduziu a ementa de 2007, com o prazo de sessenta dias.[25] Treze anos depois, a ponte continuava com a placa.

§ 6 — Administrar (2009–2017)

6.1 As questões seguintes

Uma ponte provisória que dura levanta questões que sua construção não resolveu. A disciplina de 2007 dizia que se aplicava a Lei 7.783/1989, no que coubesse. Não dizia quais servidores poderiam fazer greve, se os dias parados deveriam ser pagos, quem julgaria a greve dos servidores contratados pelo regime celetista, nem como o Poder Público deveria comportar-se diante de categorias impedidas de parar. Essas questões chegaram ao Tribunal ao longo da década seguinte, e foram decididas sem que a lei específica existisse.

Rcl 6.568 (2009). Em 21 de maio de 2009, o Plenário julgou reclamação, sob relatoria do Ministro Eros Grau, relativa a um dissídio de greve de policiais civis de São Paulo ajuizado na Justiça do Trabalho. A reclamação alegava afronta à autoridade da decisão proferida na ADI 3.395, que afastara a competência da Justiça do Trabalho para as causas entre o Poder Público e servidores estatutários; o argumento foi acolhido, e o Tribunal apoiou-se também nos MIs 708 e 712. Decidiu que a Justiça do Trabalho não tem competência para dirimir conflitos entre servidores públicos e os entes da Administração a que se vinculam, e afirmou que as atividades

[25] MI 708-ED/DF, rel. Min. Rosa Weber, acórdão de 6 mar. 2020 (ver § 6.4).

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

desenvolvidas pela polícia civil são análogas às dos militares, em relação aos quais a Constituição proíbe expressamente a greve, de modo que certas categorias de servidores, ligadas à manutenção da ordem e da segurança pública, podem ser privadas do exercício do direito. A proposta relativa à greve policial foi apresentada pelo relator.[26]

Tema 531 (2016). Em 27 de outubro de 2016, no RE 693.456, sob relatoria do Ministro Dias Toffoli, o Tribunal fixou, por seis votos a quatro, a tese: "A administração pública deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre, permitida a compensação em caso de acordo. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público." Na divergência, o Ministro Ricardo Lewandowski questionou a aplicação do art. 7º da Lei 7.783/1989 aos servidores, na ausência de lei específica.[27]

Tema 541 (2017). Em 5 de abril de 2017, no ARE 654.432, o Tribunal fixou, por sete votos a três, a tese: "1. O exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública. 2. É obrigatória a participação do Poder Público em mediação instaurada pelos órgãos classistas das carreiras de segurança pública, nos termos do art. 165 do CPC, para vocalização dos interesses da categoria." O relator, Ministro Edson Fachin, ficou vencido com os Ministros Rosa Weber e Marco Aurélio; o redator do acórdão foi o Ministro Alexandre de Moraes. O voto condutor, divulgado pelo Tribunal, apoia a vedação na natureza constitucional das funções de segurança pública, na necessidade de continuidade da segurança, da ordem e da paz social e na analogia funcional com as atividades militares.[28]

Tema 544 (2017). Em 1º de agosto de 2017, no RE 846.854, o Tribunal fixou a tese: "A justiça comum, federal ou estadual, é competente para julgar a abusividade de greve de servidores públicos celetistas da Administração pública direta, autarquias e fundações

---

[26] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Rcl 6.568/SP, rel. Min. Eros Grau, Plenário, j. 21 maio 2009, ementa conforme registrada no LexML. A relatoria consta da pauta oficial de 20 maio 2009; a invocação da ADI 3.395, na liminar e no mérito, e o apoio nos MIs 708 e 712 constam do noticiário institucional do Tribunal sobre a concessão da liminar e sobre o julgamento.

[27] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 693.456/RJ (Tema 531), rel. Min. Dias Toffoli, j. 27 out. 2016. O placar e as posições constam do noticiário institucional do julgamento, reproduzido por terceiros: na maioria, além do relator, os Ministros Barroso, Teori Zavascki, Fux, Gilmar Mendes e Cármen Lúcia; vencidos os Ministros Fachin, Lewandowski, Rosa Weber e Marco Aurélio. O Ministro Fux invocou o PL 710/2011, que previa a suspensão do pagamento dos dias não trabalhados.

[28] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ARE 654.432/GO (Tema 541), rel. Min. Edson Fachin, red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 5 abr. 2017. O placar e os votos vencidos constam do noticiário do julgamento (Consultor Jurídico, 5 abr. 2017). Segundo o mesmo noticiário, o relator admitia a greve com condicionamentos, entre eles autorização judicial prévia e percentual mínimo de efetivo. A íntegra do voto do Ministro Alexandre de Moraes foi divulgada pelo Tribunal em 11 abr. 2017.

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

públicas.” A ementa declara o fundamento: “A essencialidade das atividades desempenhadas pelos servidores públicos conduz à aplicação da regra de competência firmada pelo Supremo Tribunal Federal no MI 670, mesmo em se tratando de servidores contratados pelo Estado sob o regime celetista.” O relator originário foi o Ministro Luiz Fux; o redator do acórdão, o Ministro Alexandre de Moraes.[29]

6.2 A fonte de cada regra

A tabela classifica as regras fixadas nessas decisões pelo critério do § 3. A primeira coluna é fato documental; a classificação é reconstrução analítica do autor, feita a partir das teses, das ementas e das razões conhecidas.

Decisão	Regra	Fonte reconstruível	Categoria
MI 708 (2007)	Aplicação da Lei 7.783/1989, no que couber	Lei 7.783/1989, por analogia	(a)
MI 708 (2007)	Faculdade de regime mais severo em serviços essenciais	Lei 7.783/1989 (serviços essenciais), adaptada	(a), com adaptação
MIs 670 e 708 (2007)	Competência do STJ, dos TRFs e dos TJs	Estrutura da Lei 7.701/1988, transposta à Justiça comum	(a), com adaptação substancial
Rcl 6.568 (2009)	Incompetência da Justiça do Trabalho para greves de servidores	ADI 3.395 (interpretação do art. 114 quanto aos estatutários), reforçada pelo regime dos MIs 708 e 712	(b) e (c), composta
Rcl 6.568 (2009)	Possibilidade de privar do direito categorias da segurança pública	Constituição: analogia com a proibição da greve dos militares	(b), não obrigatória
Tema 531 (2016)	Desconto dos dias parados, com compensação por acordo	Lei 7.783/1989, art. 7º (contestado na divergência); argumentos constitucionais; menção a projeto de lei	(a), com apoio concorrente em (b) e (d); 6 a 4
Tema 531 (2016)	Desconto incabível se a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público	Não identificada no material examinado	(e)
Tema 541 (2017)	Vedação da greve a policiais civis e servidores da segurança pública	Constituição: analogia com os militares e função de segurança pública; decisão por 7 a 3	(b), não obrigatória

[29] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 846.854/SP (Tema 544), rel. Min. Luiz Fux, red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 1º ago. 2017.

Decisão	Regra	Fonte reconstruível	Categoria
Tema 541 (2017)	Mediação obrigatória com participação do Poder Público	Código de Processo Civil, art. 165	(d)
Tema 544 (2017)	Justiça comum competente para a greve de servidores celetistas	Regra de competência firmada no MI 670, expressamente aplicada aos celetistas pela ementa; essencialidade das atividades como fundamento da extensão	(c)

Três resultados podem ser lidos na tabela.

O primeiro é que a criação judicial sem fonte identificável é pontual. Das dez regras, apenas uma — a exceção do Tema 531 para greves provocadas por conduta ilícita do Poder Público — não pôde ser reconstruída a partir do material examinado, e isso pode refletir o limite do material, e não a ausência de fonte. A mediação obrigatória do Tema 541 não vem da lei emprestada nem da Constituição, mas tem fonte legislativa: o Código de Processo Civil. Quem procura no regime da greve dos servidores um catálogo de regras inventadas pelo Tribunal encontrará pouco.

O segundo é que nenhuma das regras examinadas pôde ser demonstrada, com o material disponível, como "rima obrigada" em sentido estrito. As regras de fonte constitucional — a exclusão das categorias da segurança pública — resultam de analogia com uma proibição que o texto reserva aos militares, e a divergência de três ministros em 2017, inclusive do relator, mostra que havia alternativa juridicamente articulada. O desconto dos dias parados foi decidido por seis votos a quatro. Divergência não prova, sozinha, que nenhuma regra fosse necessária; mostra que a necessidade não era evidente para o próprio Tribunal. As regras da categoria (a) são analogias adequadas, não necessárias. O regime inteiro está mais próximo do que a Corte italiana passou a chamar de soluções "constitucionalmente adequadas, ainda que não obrigatórias" do que do critério de Crisafulli.

O terceiro resultado é o que interessa à tese forte. Duas regras, ambas de competência, envolvem o próprio regime judicial — uma de modo composto, outra de modo exclusivo. A Lei 7.701/1988 trata da Justiça do Trabalho; se fosse aplicada literalmente, os conflitos de greve dos servidores iriam para ela. O Tribunal, em 2007, transpôs a estrutura da lei para a Justiça comum. Em 2009, na Rcl 6.568, afirmou a incompetência da Justiça do Trabalho, mas com fundamentação composta: a razão principal foi a autoridade da ADI 3.395, que já afastara aquela competência quanto aos servidores estatutários, e o regime dos MIs 708 e 712 veio como

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

reforço.[30] A regra de 2009, portanto, não é exemplo puro da categoria (c), e por isso é reclassificada, ainda que contra a própria hipótese.

A regra de 2017 é outra coisa. Os servidores celetistas mantêm com a Administração relação de emprego, que o art. 114 atribui, em regra, à Justiça do Trabalho, e que a ADI 3.395, voltada aos estatutários, não alcança; a Lei 7.701/1988, aplicada por analogia, apontaria na mesma direção. A regra do Tema 544 afasta-se da lei emprestada e da regra geral de competência. E não é preciso reconstruí-la por exclusão de outras fontes: a própria fundamentação do acórdão reconduz a solução à regra de competência firmada no MI 670, estendendo-a aos servidores celetistas em razão da essencialidade das atividades que desempenham. A autoridade imediata da solução provém de uma regra criada no suprimento de 2007. A classificação em (c), nesse caso, não é inferência genealógica do autor; corresponde à genealogia que a própria decisão declara. A categoria (c) está vazia em 2007, aparece de modo composto em 2009 e de modo exclusivo em 2017, precisamente onde o regime teve de responder a uma questão que a lei emprestada, aplicada por analogia, resolveria de outro modo.

6.3 Conceder e restringir

A sequência de decisões posteriores a 2007 não aponta num único sentido. O Tema 531 impõe ao servidor grevista o desconto dos dias parados. O Tema 541 retira o direito de greve de toda uma área do serviço público. Os Temas 531 e 541 contêm também regras favoráveis aos servidores — a compensação por acordo, a exceção da greve provocada por ilicitude estatal, a mediação obrigatória —, mas o resultado, para as categorias atingidas, é de restrição.

Um dado torna o ponto mais nítido. O MI 670, um dos três julgados em 2007, fora impetrado pelo sindicato dos policiais civis do Espírito Santo. A categoria que obteve do Tribunal o suprimento da omissão foi, dois anos depois, apontada pelo próprio Tribunal como passível de privação do direito, e, dez anos depois, dele excluída por tese de repercussão geral.

Não se afirma que a exclusão seja incorreta: a analogia com os militares e a função de segurança pública são razões constitucionais sérias, e a maioria as considerou decisivas. Afirma-se apenas o que a sequência mostra. O poder adquirido em 2007 — o de fixar a regra do campo enquanto a lei não vem — foi exercido, nos anos seguintes, tanto para assegurar o

[30] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 3.395-MC/DF, rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. 5 abr. 2006, que afastou a competência da Justiça do Trabalho para as causas entre o Poder Público e servidores a ele vinculados por relação estatutária. A invocação da ADI 3.395 na Rcl 6.568 consta do noticiário institucional do Tribunal.

direito quanto para restringi-lo. Na ausência de lei, o Tribunal não é apenas o garantidor da greve dos servidores. É o seu regulador.

6.4 O regime relido por si mesmo (2020)

Treze anos depois do suprimento, o regime voltou ao ponto de partida. O Congresso Nacional opôs embargos de declaração ao acórdão do MI 708, pedindo esclarecimentos sobre o alcance da disciplina de 2007 em relação às carreiras típicas de Estado. Os embargos foram julgados em sessão virtual encerrada em 5 de março de 2020, sob relatoria da Ministra Rosa Weber, e rejeitados por unanimidade.[31]

Dois traços da decisão interessam. O primeiro é que o relatório descreve o acórdão de 2007 como determinação de aplicar as Leis 7.701/1988 e 7.783/1989 “até que seja editada a lei específica”: a cláusula de provisoriedade continuava a definir o regime. O segundo é que, para responder à dúvida, a relatora registrou que o acórdão já admitia regime mais severo em situações específicas e invocou, para mostrar a evolução posterior, a tese do Tema 541. O suprimento de 2007 foi interpretado, em 2020, à luz de uma regra vinculante formada em 2017 dentro do mesmo campo.

A decisão não acrescenta regra nova ao regime, e por isso não entra na tabela. Oferece evidência de outro tipo. A classificação do § 6.2 examina a fonte de cada regra; os embargos de 2020 mostram a integração do regime no tempo: a disciplina provisória não apenas continuava vigente, mas, era lida por meio das decisões que se haviam formado sobre ela. Para a tese forte, é um indício independente da classificação do Tema 544. Para a tese mínima, é quase uma fotografia: a placa de 2007 continuava na ponte, e as regras de tráfego acrescentadas depois já faziam parte dela.

Um último traço, do qual não se extrai conclusão: quem pediu esclarecimentos sobre o alcance do suprimento foi o próprio órgão cuja omissão ele supria.

§ 7 — O legislador disciplina a provisoriedade (2016)

O Congresso Nacional não editou a lei de greve dos servidores. Editou, em 2016, a lei do mandado de injunção.

[31] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MI 708-ED/DF, rel. Min. Rosa Weber, sessão virtual de 28 fev. a 5 mar. 2020, acórdão de 6 mar. 2020, conforme inteiro teor reproduzido em base jurisprudencial.

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

A Lei 13.300, de 23 de junho de 2016, incorporou ao direito legislado a técnica que o Tribunal desenvolvera. Seu art. 8º prevê que, reconhecida a mora legislativa, a injunção será deferida para "determinar prazo razoável para que o impetrado promova a edição da norma regulamentadora" e para "estabelecer as condições em que se dará o exercício dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas reclamados". O art. 9º estabelece que a decisão "terá eficácia subjetiva limitada às partes e produzirá efeitos até o advento da norma regulamentadora", e seu § 1º admite que se lhe confira "eficácia ultra partes ou erga omnes" quando isso for inerente ou indispensável ao exercício do direito. O art. 10 permite a revisão da decisão, a pedido de qualquer interessado, "quando sobrevierem relevantes modificações das circunstâncias de fato ou de direito". O art. 11 determina que a norma regulamentadora superveniente produza efeitos ex nunc em relação aos beneficiados por decisão transitada em julgado, salvo se lhes for mais favorável.[32]

Um aspecto da lei aponta em sentido contrário ao de 2007. O art. 9º faz da eficácia limitada às partes a regra, e da eficácia geral a exceção, admitida apenas quando "inerente ou indispensável" ao exercício do direito. O legislador de 2016 adotou, como padrão, a posição dos ministros vencidos em 2007. A lei pode ser lida, nesse ponto, como correção parcial da técnica que incorporava. Mas a correção vale para o futuro e não alcança o regime já formado: a disciplina da greve dos servidores tem eficácia geral desde 2007 e não foi revista com base no novo diploma.

A lei confirma, no plano legislativo, a estrutura temporal de 1991 e de 2007: prazo para o legislador e condições para o exercício do direito enquanto a norma não vier. Mas ela faz algo mais preciso, que interessa à hipótese. Disciplina a provisoriedade — a decisão vale "até o advento da norma regulamentadora" — sem lhe fixar termo máximo. Prevê a revisão por mudança de circunstâncias, mas não o reexame periódico, nem a caducidade, nem qualquer consequência para o esgotamento do prazo concedido ao legislador. A cláusula "até o advento da norma" converte-se, se a norma não advém, em uma cláusula sem prazo.

Não se sustenta que o legislador de 2016 devesse ter feito outra coisa, nem que tenha pretendido institucionalizar a permanência dos suprimentos. A lei dá forma legal à solução provisória e deixa em aberto o que acontece quando ela deixa, na prática, de ser provisória.

A situação legislativa em setembro de 2026 completa o quadro. Em 2025, o governo federal anunciou a intenção de encaminhar ao Congresso proposta de regulamentação da greve e da negociação coletiva no serviço público.[33] O projeto encaminhado, o PL 1.893/2026, do

[32] BRASIL, Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016, arts. 8º a 11.

[33] CONDSEF, Governo Lula quer regulamentar greves no serviço público ainda em 2025 (7 abr. 2025).

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

Poder Executivo, tem por objeto a negociação das relações de trabalho no setor público e a representação sindical; não regulamenta o direito de greve do art. 37, VII, ausência que a literatura especializada já registrou. Em 28 de setembro de 2026, o projeto aguardava deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados, sob regime de urgência.[34] A ponte provisória, erguida em 2007 com prazo de sessenta dias para a obra definitiva, completa dezenove anos sem que a obra tenha começado.

§ 8 — O que o caso mostra, e o que não mostra

8.1 Onde está a passagem decisiva

A pergunta inicial — em que ponto a resposta à omissão deixa de ser proteção de um direito e passa a ser outra coisa — admite agora uma resposta limitada ao caso.

Não está em 1994, quando o Tribunal apenas declarou a mora. Não está, a rigor, em 2007, se o critério for a criatividade do ato de suprimento: a decisão de 2007 se reconstrói quase inteiramente a partir da lei emprestada, com adaptações, e sua estrutura temporal — prazo mais solução condicional — já existia desde 1991. Também não está na criação de regras sem fonte, que o teste do § 6 mostrou ser pontual.

A passagem está na duração. Essa é a tese mínima, e o caso a sustenta com segurança: uma disciplina adotada para vigorar enquanto persistisse a omissão tornou-se, pela permanência da omissão, a infraestrutura sobre a qual o Tribunal passou a resolver as questões seguintes do campo — competência, desconto, exclusão de categorias, mediação — e pela qual passou a ler a própria decisão de origem (§ 6.4). O Tribunal estendeu, adaptou e aplicou essa disciplina tanto para garantir quanto para restringir o direito.

A tese forte — de que a infraestrutura adquiriu capacidade parcialmente autorreferencial — tem apoio mais estreito, mas preciso. Ela repousa em uma regra cuja própria fundamentação a reconduz ao suprimento de 2007 (Tema 544), em uma de fundamentação composta (Rcl 6.568) e, por outra via, na releitura de 2020. A tese é existencial, e não quantitativa: afirma que o regime adquiriu capacidade de produzir soluções cuja autoridade imediata remonta a suas próprias regras anteriores, e não que essa se tenha tornado a fonte predominante das decisões

[34] BRASIL, Câmara dos Deputados, PL 1.893/2026, ficha de tramitação, consultada em 28 set. 2026; texto original do projeto no portal da Presidência da República. Sobre a ausência da regulamentação da greve no projeto, ver o comentário publicado em Consultor Jurídico em 14 jul. 2026.

RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O
Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 01/10/2026 | aceito: 08/10/2026 | publicação: 13/10/2026

do campo. Para a primeira afirmação, um caso inequívoco basta; para a segunda, o material não basta, e ela não é feita.

A distinção entre as duas teses tem uma consequência. Se todas as regras posteriores a 2007 fossem reconstruíveis da lei emprestada ou da Constituição, a tese forte cairia, mas a mínima continuaria de pé, porque o que a caracteriza não é a origem de cada regra, mas o fato de o Tribunal ter-se tornado o administrador continuado de uma disciplina cuja condição declarada de término nunca ocorreu.

8.2 A resposta a Dixon

A teoria da jurisdição responsiva justifica a intervenção judicial contra a inércia legislativa como forma de devolver a questão ao processo político com um incentivo para agir. O caso examinado não refuta essa justificação. Mostra, porém, que ela depende de uma premissa temporal que a teoria não precisa explicitar quando a intervenção funciona: a de que a solução judicial será substituída. Quando não é, a intervenção deixa de ser uma etapa do diálogo e passa a ser o regime. A teoria pode responder que o problema do caso está na calibragem do remédio — a eficácia geral de 2007, em vez de soluções mais fracas e dialógicas —, e a opção da Lei 13.300/2016 pela eficácia entre as partes como regra aponta nessa direção. A resposta é plausível, mas não elimina a questão: também um remédio fraco, se a condição de sua provisoriedade não se realizar, terá de durar.

A evolução italiana oferece um paralelo instrutivo. Lá, a persistência da inércia legislativa levou a Corte constitucional a relaxar o critério da rima obrigatória e a admitir soluções apenas adequadas.[35] Aqui, a persistência da inércia levou o Tribunal a decidir questões seguintes do regime a partir de suas próprias decisões anteriores. Em ambos os casos, é o tempo — e não uma decisão isolada — que transforma a natureza da intervenção. Uma teoria da intervenção judicial contra a inércia legislativa precisa, por isso, de uma teoria do termo: o que deve acontecer com o remédio provisório quando a condição de que depende sua provisoriedade não se realiza. Essa teoria não é proposta aqui; o caso brasileiro mostra que ela é necessária.

8.3 Explicações concorrentes

Nenhuma das observações acima exclui explicações de outra natureza, e três delas merecem exame.

---

[35] MARTIRE (2020).

A primeira é a mudança de composição do Tribunal. O Ministro Moreira Alves, que conduzira a orientação de 1989, aposentou-se em 20 de abril de 2003, e a composição de 2007 era substancialmente diferente.[36] A explicação é plausível quanto às causas da virada de 2007, mas não quanto à sua forma: o voto que a justificou veio do relator do MI 20, que integrava o Tribunal desde antes, e a estrutura de prazo e solução condicional fora desenvolvida em 1991, inclusive pelo próprio Moreira Alves.

A segunda é o contexto das greves de 2007. Se a decisão foi motivada, em parte, pela necessidade de submeter as greves de servidores a regras, a sequência restritiva posterior — desconto, exclusão da segurança pública — não seria desvio do suprimento, mas desenvolvimento de um de seus propósitos originais. A explicação é compatível com a hipótese, e a reforça: ela mostra que o poder adquirido em 2007 era, desde o início, o de regular, e não apenas o de garantir.

A terceira é a política da inércia. O Congresso pode não ter legislado por razões que nada têm a ver com o Tribunal — o desgaste de regular greves de servidores, a resistência de categorias organizadas, a preferência de sucessivos governos por negociar caso a caso. Essas razões não são examinadas, e não se afirma que a disciplina judicial tenha reduzido o incentivo para legislar.[37] Afirma apenas que, qualquer que tenha sido a causa da inércia, sua duração teve um efeito sobre a disciplina judicial: transformou-a de ponte provisória em estrada.

8.4 O que refutaria cada tese

A tese forte seria refutada se nenhuma regra posterior a 2007 tivesse sua autoridade imediata no próprio regime judicial anterior — isto é, se cada uma se reconstruísse inteiramente da lei emprestada, da Constituição ou de material externo. O teste não produziu esse resultado, embora pudesse tê-lo produzido: bastaria que a regra do Tema 544 tivesse fundamento independente no art. 114 ou na ADI 3.395. Na Rcl 6.568, a presença do regime é apenas composta, pois a ADI 3.395 fornece a razão principal. No Tema 541, o voto condutor apoia a vedação na Constituição, e a mediação tem fonte no Código de Processo Civil; nenhuma das duas regras passa para a categoria (c). No Tema 544, porém, a dependência é inequívoca: o próprio acórdão fundamenta a competência da Justiça comum para a greve dos servidores celetistas na aplicação da regra firmada no MI 670.

---

[36] A data consta da biografia institucional do Ministro no portal do Supremo Tribunal Federal.

[37] A relação entre a forma do remédio judicial — prazo com consequência onerosa, ou regra supletiva utilizável — e a resposta legislativa posterior é questão comparativa independente, que exigiria amostra e desenho causal próprios.

Isso sustenta a existência da autorreferencialidade, não sua extensão. Um caso inequívoco demonstra que o regime adquiriu capacidade de produzir soluções cuja autoridade imediata remonta a suas próprias regras; não demonstra que essa se tenha tornado a fonte predominante das decisões posteriores.

A tese mínima seria refutada de outro modo: se a disciplina de 2007 tivesse sido substituída — por lei, por revisão do próprio Tribunal ou por desuso —, ou se as questões posteriores do campo tivessem sido decididas fora dela. Nada no material examinado indica qualquer dessas hipóteses, e os embargos de 2020 indicam o contrário.

O limite do estudo é de fonte. As classificações apoiam-se em ementas, teses e votos publicados, e a leitura de outros documentos pode ajustar classificações individuais; não pode desfazer a do Tema 544, que se apoia na autodescrição da própria ementa.

Conclusão

Em 1994, o Supremo Tribunal Federal declarou que o Congresso Nacional estava em mora quanto à lei de greve dos servidores públicos. Em 2007, determinou que, até a edição da lei, se aplicassem aos servidores as leis de greve do setor privado, e deu ao Congresso sessenta dias para legislar. Em 2009, 2016 e 2017, decidiu quem julga as greves de servidores, se os dias parados são descontados, quais servidores não podem fazer greve e quando o Poder Público deve participar de mediação. Em 2016, o Congresso deu forma legal à técnica do suprimento provisório, sem lhe fixar termo. Em 2020, o Tribunal releu o suprimento de 2007 à luz de suas próprias decisões posteriores. Em setembro de 2026, a lei de greve dos servidores continua sem existir.

O teste aplicado às regras do regime mostrou que o Tribunal criou pouco sem apoio em fonte identificável: a maior parte das regras se reconstrói da lei emprestada, da Constituição ou de outra lei. Nenhuma pôde ser demonstrada, com o material disponível, como solução estritamente obrigatória. Uma delas é reconduzida pela própria decisão a uma regra que o Tribunal criara no suprimento de 2007, outra tem nas decisões anteriores um reforço, e em 2020 a decisão de origem foi relida à luz das decisões que se formaram sobre ela. A novidade do caso está menos na ausência de fontes do que na genealogia delas.

A passagem decisiva, no caso examinado — e esta é a tese que o caso sustenta com segurança —, não está no ato inicial de suprimento, nem na liberdade criativa das decisões posteriores, mas na duração institucional de uma solução que nasceu com data de validade dependente de um legislador que não chegou. A disciplina provisória não se converteu em

regime num momento identificável. Estabilizou-se, decisão após decisão, enquanto a condição de seu término não ocorria.

Nada disso exige supor que o Tribunal tenha querido administrar a greve dos servidores indefinidamente, nem que o Congresso tenha deixado de legislar por causa dele. O resultado é mais modesto: que um remédio judicial concebido como provisório, quando a condição de sua provisoriedade não se realiza, transforma o papel de quem o concedeu. O Tribunal que em 2007 supriu uma omissão para garantir um direito tornou-se, com o tempo, o regulador do campo — e exerceu esse papel nos dois sentidos.

Referências

ARAUJO, Luiz Henrique Diniz. Os efeitos do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão: a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal até a ADO n.º 26/DF. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 21, n. 86, 2021.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Direito de greve do servidor público civil estatutário: uma análise dos Mandados de Injunção 708/DF, 712/PA e 670/ES do STF, à luz da Teoria dos Direitos Fundamentais. Revista Opinião Jurídica, Fortaleza, v. 5, n. 9, p. 337-359, 2007.

BRANDÃO, Rodrigo. Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 1.893/2026. Ficha de tramitação. Consulta em 28 set. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil.

BRASIL. Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo.

BRASIL. Lei n. 7.701, de 21 de dezembro de 1988.

BRASIL. Lei n. 7.783, de 28 de junho de 1989.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.395-MC/DF. Rel. Min. Cezar Peluso. Julgamento em 5 abr. 2006. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MI 670/ES. Rel. Min. Maurício Corrêa; red. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 25 out. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 654.432/GO (Tema 541). Rel. Min. Edson Fachin; red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 5 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MI 107-QO/DF. Rel. Min. Moreira Alves. Julgamento em 23 nov. 1989.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MI 20/DF. Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento em 19 maio 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MI 232/RJ. Rel. Min. Moreira Alves. Julgamento em 2 ago. 1991.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MI 283/DF. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento em 20 mar. 1991.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MI 708-ED/DF. Rel. Min. Rosa Weber. Acórdão de 6 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MI 708/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 25 out. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MI 712/PA. Rel. Min. Eros Grau. Julgamento em 25 out. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 6.568/SP. Rel. Min. Eros Grau. Julgamento em 21 maio 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 693.456/RJ (Tema 531). Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento em 27 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 846.854/SP (Tema 544). Rel. Min. Luiz Fux; red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 1º ago. 2017.

CONDSEF. Governo Lula quer regulamentar greves no serviço público ainda em 2025. 7 abr. 2025.

CRISAFULLI, Vezio. La Corte costituzionale ha vent'anni. Giurisprudenza costituzionale, 1976, I, p. 1707 e ss.

DIXON, Rosalind. Responsive judicial review: democracy and dysfunction in the modern age. Oxford: Oxford University Press, 2023.

FIGUEIREDO, Fernanda Mendonça dos Santos. Supremo deu efetividade ao mandado de injunção. Consultor Jurídico, 4 nov. 2008. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2008-nov-04/supremo_deu_efetividade_mandado_injuncao. Acesso em: 8 out. 2026.

GOULART, Jordana Pereira Lopes. Da (in)constitucionalidade do exercício do direito de greve pelos servidores públicos atuantes na área da segurança pública. Revista da PGE/MS, n. 15, 2019.

MACCORMICK, Neil. Retórica e o Estado de Direito. Trad. Cláudio Michelon, Conrado Hübner Mendes e Marcos Paulo Veríssimo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MARTIRE, Dario. Giurisprudenza costituzionale e rime obbligate: il fine giustifica i mezzi? Note a margine della sentenza n. 113 del 2020 della Corte costituzionale. Osservatorio Costituzionale, fasc. 6, p. 244-259, 2020.

MELLO, Celso de. Voto nos mandados de injunção sobre o direito de greve dos servidores públicos (19 set. 2007). Consultor Jurídico, 19 set. 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de injunção e seus respectivos limites constitucionais. Consultor Jurídico, 1º maio 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-mai-01/observatorio-constitucional-mandado-injuncao-respectivos-limites-constitucionais. Acesso em: 8 out. 2026.

MEYER, Emilio Peluso Neder. Jurisdição constitucional responsiva no Supremo Tribunal Federal: uma tendência em curso? Revista Estudos Institucionais, v. 11, n. 3, 2025. DOI: 10.21783/rei.v11i3.952.

ROCHA, Renata. Competência para julgamento de conflitos decorrentes do exercício do direito de greve de servidores públicos. Jus Navigandi, 2015.

SÁ, Rodrigo Mendes de. O mandado de injunção e o direito de greve no serviço público: o papel do princípio da supremacia do interesse público na mudança da jurisprudência do STF. Revista dos Estudantes de Direito da UnB, n. 7, 2008.

SCHAUER, Frederick. Thinking like a lawyer: a new introduction to legal reasoning. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009.

TARUFFO, Michele. A motivação da sentença civil. Trad. Daniel Mitidiero, Rafael Abreu e Vitor de Paula Ramos. São Paulo: Marcial Pons, 2015.

TOULMIN, Stephen. Os usos do argumento. Trad. Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. Revista Direito GV, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, 2008.