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

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

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)

Pablo Dietrich
Estudiante de maestría en Derecho en la Faculdade Estácio de Sá. Licenciado en Derecho por la Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB). Estudiante de posgrado en Ciencias de la Religión y en Filosofía y Sociología en la Faculdade Líbano. Estudiante de Teología y de la licenciatura para la formación docente en Filosofía en la Faculdade Estácio de Sá.
Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/2467496149913328
ORCID: https://orcid.org/0009-0003-5447-0550
Correo electrónico: pablodietrichh@hotmail.com

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.

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

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.

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 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.

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

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

El puente provisional

Un río corta una carretera, y el puente definitivo depende de una obra que todavía no ha comenzado. Para que la travesía no pare, alguien levanta un puente provisional, con una placa que dice exactamente eso: provisional, hasta la conclusión de la obra definitiva. La placa también informa un plazo para el inicio de la obra.

El plazo pasa, y la obra no comienza. El puente provisional sigue en pie, porque retirarlo interrumpiría el cruce. Con el tiempo, recibe refuerzos. Surgen dudas que nadie había previsto —quién puede cruzarlo en hora punta, quién responde por un accidente, si pueden usarlo vehículos pesados—, y quien lo construyó comienza a responderlas. Algunas respuestas siguen las reglas de tránsito que ya existían para otros puentes; otras siguen las reglas que el propio constructor fijó para este; otras proceden de manuales que nada tenían que ver con puentes. Años después, el cartel sigue allí. El puente sigue siendo, formalmente, provisional.

Nada de eso exige que alguien haya querido administrar el puente para siempre, ni que la obra definitiva no haya comenzado a causa del puente provisional. La imagen no prueba nada. Sirve para fijar las propiedades que se buscan, a continuación, en un caso concreto: una solución adoptada expresamente para durar mientras otra no existiera; un plazo para la solución definitiva, que no fue cumplido; la permanencia de la solución provisional; y la formación, sobre ella, de un conjunto de reglas sobre cuestiones que la solución inicial no había resuelto.

§ 1 — El problema

El artículo 37, VII, de la Constitución de 1988 asegura a los servidores públicos el derecho de huelga, a ser ejercido "en términos y en los límites definidos en ley específica". La ley no fue promulgada. En 1994, el Supremo Tribunal Federal declaró la mora del Congreso Nacional. En 2007, determinó que, hasta la promulgación de la ley, se aplicaran a los servidores, en lo que fuera aplicable, las leyes que disciplinan la huelga en el sector privado, y fijó al Congreso el plazo de sesenta días para legislar. Entre 2009 y 2017, decidió quién juzga las huelgas de servidores, si los días parados deben ser descontados, qué servidores no pueden

hacer huelga y cuando el Poder Público debe participar de mediación. En septiembre de 2026, la ley específica sigue inexistente.

El caso suele ser leído de dos modos. En la narrativa doctrinaria, es la historia del paso de la orden de injunción de una fase "no concretista" a una fase "concretista", con el juicio de 2007 como punto de inflexión. En la crítica institucional, es un ejemplo de activismo: el Tribunal habría legislado en el lugar del Congreso. Las dos lecturas concentran la atención en el mismo momento —el acto de suplencia de 2007— y en la misma pregunta — si el Tribunal podía hacer lo que hizo.

Lo que ocurrió después de ese momento recibe menos atención, y de ahí nace la pregunta: cuando el Supremo Tribunal Federal suple una omisión legislativa mediante una regulación declaradamente provisional, y la legislación que debería sustituirla no llega, ¿qué ocurre con esa regulación y con el papel del Tribunal en el campo que regula?

La pregunta excluye otras, que el tema suele convocar. No se discute si el suplencia de 2007 fue constitucionalmente correcto, ni si el derecho de huelga de los servidores debería tener más o menos límites. No se investiga por qué el Congreso no legisló. Y no se retoma la cuestión más amplia de la expansión institucional del Supremo Tribunal Federal, que la literatura asocia a la ambición normativa de la Constitución de 1988 y a la concentración de competencias en el Tribunal.[1] Lo que se examina es una secuencia documentada de decisiones sobre un único derecho, a lo largo de tres décadas, y la relación entre esas decisiones y el carácter provisional que el propio Tribunal ha atribuido a la disciplina que creó.

La hipótesis es que el paso decisivo no está necesariamente en el acto de 2007, sino en la transformación temporal del suplencia: una disciplina adoptada expresamente para vigorar mientras persistiera la omisión se convirtió, por la permanencia de la propia omisión, en la infraestructura normativa sobre la cual el Tribunal pasó a resolver sucesivas cuestiones del régimen de la huelga de los servidores. Dos proposiciones deben ser separadas, porque se ponen a prueba de modo diferente.

La tesis mínima es que el provisional se ha convertido en infraestructura porque persistió, y porque el Tribunal continuó administrando el campo en ausencia de la ley. No depende de que el Tribunal haya creado normas sin apoyo en fuente legislativa o constitucional. Depende de que la disciplina provisional haya durado y de que las decisiones posteriores se hayan tomado dentro del campo que abrió.

[1] VIEIRA, Supremocracia (2008), entre la extensa literatura sobre el 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

La tesis fuerte es que esa infraestructura adquirió capacidad parcialmente autorreferencial: algunas reglas posteriores pasaron a derivar del propio régimen judicial, y no de la ley que el Tribunal tomó prestado. La tesis fuerte puede ser confirmada o refutada por la clasificación de las fuentes de las reglas (§ 6). La tesis mínima no depende de esa clasificación.

§ 2 — Marco teórico

2.1 Sentencias aditivas y “rimas obligadas”

El suplencia de una omisión legislativa por decisión judicial tiene, en el derecho comparado, un nombre y una teoría. La Corte Constitucional italiana desarrolló, a partir de los años 1960, las llamadas sentencias aditivas: decisiones que declaran inconstitucional una ley en la parte en que no prevé algo que debería prever y, con ello, añaden al ordenamiento la norma faltante. El voto del Ministro Gilmar Mendes en el juicio de 2007 invocó expresamente esa tradición, al calificar la decisión como de perfil aditivo o manipulativo.[2]

La teoría italiana también proporcionó el criterio más conocido de límite a ese tipo de decisión. Vezio Crisafulli sostuvo que, si de creación de derecho nuevo se quisiera hablar a propósito de las sentencias aditivas, sería necesario añadir que se trataba de una legislación "a rime obbligate" — a rimas obligadas: la Corte no inventaría nada, pero extendería, explicitaría o especificaría algo que, aunque en estado latente, ya estaba comprendido en el sistema normativo vigente.[3] La decisión aditiva sería legítima cuando la norma añadida fuese la única compatible con la Constitución; cuando hubiera varias soluciones posibles, la elección cabería al legislador.

El criterio interesa aquí por dos razones. La primera es que ofrece una prueba para clasificar reglas judiciales por la fuente de que pueden ser reconstruidas: una regla es “la rima obligada” cuando proviene necesariamente de material normativo preexistente; no lo es cuando resulta de elección entre alternativas. La segunda es que la propia Corte italiana, a partir de 2016, abandonó la exigencia estricta y pasó a admitir soluciones “constitucionalmente

---

[2] BELCHIOR, Derecho de huelga del servidor público civil estatutario (2007), registra la caracterización de la decisión, en el voto del ministro Gilmar Mendes, como sentencia de perfil “manipulativo o aditivo”; MENDES, Mandado de injunción y sus respectivos límites constitucionales (2021), describe la fase inaugurada en 2007 como de admisión de “sentencias 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”. El pasaje se cita tal como se reproduce en MARTIRE, Giurisprudenza costituzionale e rime obbligate (2020).

adecuadas, aunque no obligatorias", justificando esa flexibilización, entre otras razones, por la persistencia de la inercia legislativa.[4] La evolución italiana muestra que el criterio de la rima obligatoria, aunque exigente, no es arbitrario: es precisamente el límite que un tribunal tiende a relajar cuando el legislador no reacciona.

El criterio sirve aquí como instrumento de clasificación, y no como parámetro de corrección. No se pregunta si las decisiones brasileñas deberían haberse limitado a rimas obligatorias, sino a partir de qué material cada regla puede ser reconstruida.

2.2 Jurisdicción responsiva y el problema del tiempo

El principal interlocutor teórico es la teoría de la jurisdicción constitucional responsiva, formulada por Rosalind Dixon. En líneas generales, la teoría sostiene que los tribunales constitucionales pueden intervenir legítimamente para contrarrestar las disfunciones del proceso democrático – entre ellas, los "puntos ciegos" del legislador y los "cargas de la inercia", es decir, situaciones en las que el legislador no actúa incluso ante cuestiones que él mismo reconoce como relevantes. En estas situaciones, una decisión judicial puede desbloquear el proceso político, devolviendo la cuestión con un incentivo para actuar.[5] Emilio Peluso Neder Meyer aplicó recientemente este cuadro al Supremo Tribunal Federal, y registró casos en que la intervención del Tribunal no produjo legislación o produjo reacción contraria.[6]

El caso de la huelga de servidores es, a primera vista, un ejemplo de manual de la situación que describe la teoría: un derecho constitucionalmente previsto, una ley que el propio texto exige, una inercia de décadas. Es también una prueba de una de sus expectativas implícitas: la de que la intervención judicial sea una etapa, y no un punto de llegada. No se trata de refutar la teoría, que es normativa, ni de medir su capacidad predictiva, lo que requeriría muchos casos, pero de mostrar que un remedio concebido como provisional plantea una cuestión que la teoría necesita enfrentar: lo que sucede con el remedio cuando la etapa siguiente no ocurre.

La literatura brasileña sobre diálogos institucionales formula la misma preocupación en otros términos, al negarse que la decisión judicial sea tratada como última palabra y al examinar

[4] MARTIRE, Giurisprudenza costituzionale e rime obbligate (2020), p. 244-259, con referencia a las sentencias n. 236/2016 y n. 40/2019 de la Corte constitucional italiana.

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

[6] MEYER, Jurisdicción constitucional responsiva en el Supremo Tribunal Federal: ¿una tendencia en curso? (2025). Entre los ejemplos del autor están la creación de municipios, en que el Congreso respondió con la Enmienda Constitucional n. 57/2008, y la criminalización de la homotransfobia, después de la cual, según el autor, ninguna ley fue aprobada.

las reacciones del Legislativo a las decisiones del Tribunal.[7] El caso examinado es, en ese vocabulario, un diálogo en el que uno de los interlocutores no respondió. Lo que importa es lo que el otro hizo después.

§ 3 — Método y límites

El estudio es cualitativo y documental. El corpus está formado por las decisiones del Supremo Tribunal Federal sobre la huelga de los servidores públicos civiles y sobre la técnica de la orden de injunción que las hizo posibles, de 1989 a 2017, por la Ley 13.300/2016 y por la situación legislativa en septiembre de 2026. Las decisiones fueron leídas en sus resúmenes de las sentencias, tesis y, cuando disponibles, en votos y transcripciones; el grado de verificación de cada una se indica en nota.

Tres niveles de afirmación se mantienen separados: el hecho documental (“la tesis del Tema 531 afirma X”), la reconstrucción analítica (“la regla X puede ser reconstruida a partir de la fuente Y”) y la hipótesis (“la disciplina provisional se estabilizó como infraestructura del régimen”). Ninguna inferencia del autor se presenta como declaración del Tribunal. El análisis incide sobre la motivación de las decisiones, que Taruffo distingue del razonamiento que llevó a ellas: entre las elecciones hechas para decidir y las expresadas para justificar “no subsiste necesaria coincidencia”.[8] Se clasifica, por lo tanto, la justificación ofrecida, y no el recorrido que la produjo.

La prueba central es la clasificación de cada regla del régimen judicial de la huelga, a partir de 2007, según la fuente de que puede ser reconstruida. Las categorías son cinco:

- (a) Ley prestada. La regla se refiere a las Leyes 7.783/1989 o 7.701/1988, aplicadas por analogía, aunque con adaptación.
- (b) Constitución. La regla se extrae directamente del texto constitucional. Se registra, por separado, si la extracción fue “la rima obligada” o se resultó de elección entre alternativas, lo que se verifica, entre otros indicios, por la existencia de divergencia fundamentada en el propio juicio.
- (c) Régimen judicial. La regla se refiere a las normas fijadas por el propio Tribunal en decisiones anteriores del mismo régimen, y no directamente de la ley prestada.
- (d) Material externo. La regla es construida con material jurídico ajeno

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

[8] TARUFFO, La motivación de la sentencia civil (2015), p. 196 y 201. La distinción es la del context of discovery y del context of justification, que el autor transpone para el raciocinio del juez.

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

tanto a la ley prestada como al régimen, por ejemplo, otra ley.

• (e) No reconstruida. La fuente de la regla no pudo reconstruirse con el material examinado.

La categoría (c) es la que prueba la tesis fuerte. Una regla clasificada en (c) no es, por sí misma, creación sin fuente: es una regla cuya autoridad inmediata ya proviene del régimen judicial anterior. Si la tesis fuerte es correcta, las reglas en (c) deben aparecer después de 2007, independientemente de cuántas reglas caen en (d) o (e). Cuando una regla tiene fundamentación compuesta —por ejemplo, una fuente constitucional reforzada por el régimen—, la clasificación registra las dos, en lugar de forzar una sola. El criterio tiene paralelo en el análisis del argumento. En términos de Toulmin, la pregunta por la fuente no se dirige a los datos del caso, sino al apoyo de la garantía que une los datos a la conclusión: a los "avales sin los cuales ni las propias garantías tendrían autoridad o vigencia".[9] Las categorías (a), b) y (d) indican apoyos exteriores al régimen; la categoría (c), un apoyo interno a él. También es la diferencia que Schauer traza entre aprender con una decisión anterior y seguirla por haber sido tomada: quien aprende decide por lo que ahora sabe; quien sigue decide porque el pasado decidió.[10] La regla clasificada en (c) funciona, para la decisión que la aplica, como lo que MacCormick llama ratio decidendi: "la regla o principio de decisión para el cual un determinado precedente presta autoridad".[11]

Hay dos límites. El primero es causal: no se sostiene que el suplencia de 2007 haya causado la inercia legislativa posterior, ni lo contrario. La inercia puede tener causas que no tienen nada que ver con el Tribunal —el desgaste político de regular huelgas de servidores, la divergencia entre gobiernos y entidades sindicales, la prioridad de otras pautas—, y nada en el material examinado permite separarlas. El segundo es de alcance: un caso no establece estándar. Lo que se puede mostrar es que el fenómeno descrito ocurrió, y como.

§ 4 — Declarar la omisión (1989–1994)

La primera respuesta del Tribunal a la omisión legislativa fue la más contenida. En el MI 107, cuya cuestión de orden fue juzgada el 23 de noviembre de 1989, el Pleno fijó que la

[9] TOULMIN, Los usos del argumento (2001), p. 140-141 y 148. Toulmin llama datos los hechos invocados en favor de la alegación, de garantía la regla que autoriza el paso de los datos a la conclusión, y de apoyo lo que da autoridad a la garantía.

[10] SCHAUER, Thinking like a lawyer (2009), p. 37 y 87: en el uso de la analogía, la decisión anterior "is selected in order to support an argument now"; en el precedente, "a previous decision imposes itself to preclude an otherwise preferred outcome".

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

orden de injunción permitía declarar la mora del órgano competente y notificársela, pero no autorizaba al Tribunal a editar la norma faltante ni a garantizar directamente el ejercicio del derecho.[12] La orientación correspondía a una lectura estricta de la separación de poderes: reconocer la omisión era tarea judicial; suplirla, no.

La orientación comenzó a ceder casi de inmediato, no por ruptura, sino por la introducción de técnicas intermedias que combinaban un plazo y consecuencia. En el MI 283, juzgado el 20 de marzo de 1991, bajo ponente del Ministro Sepúlveda Pertence, el Tribunal declaró la mora en cuanto a la ley de reparación económica prevista en el artículo 8o, § 3o, del Acta de las Disposiciones Constitucionales Transitorias, fijó un plazo al Congreso y aseguró al impetrante, si el plazo se agotase sin la ley, la posibilidad de obtener judicialmente la reparación.[13] En el MI 232, juzgado el 2 de agosto de 1991 bajo ponente del Ministro Moreira Alves, el mismo que conducía la orientación de 1989, el Tribunal fijó un plazo de seis meses para que el Congreso regulase la inmunidad del art. 195, § 7o, y determinó que, persistiendo la omisión, el impetrante pasaría a gozar de la inmunidad requerida.[14]

Estas decisiones introdujeron la estructura temporal que reaparecerá en 2007: un plazo para el legislador y una solución judicial para el caso de que el plazo fracasará. La diferencia es de alcance. En 1991, la solución condicional se refería al impetrante y a un derecho de contenido relativamente determinado, una reparación, una inmunidad. No se trataba todavía de disciplinar el ejercicio de un derecho colectivo por toda una categoría.

Para la huelga de los servidores, la respuesta de ese período fue la declaración. En el MI 20, juzgado el 19 de mayo de 1994, bajo ponente del Ministro Celso de Mello, el Plenario reconoció la mora del Congreso Nacional en la reglamentación del art. 37, VII, y le comunicó la necesidad de providencias legislativas.[15] El Tribunal no fijó ningún plazo ni predijo consecuencia. La decisión es el punto de partida documental: a partir de ella, la omisión deja de ser sólo un hecho y pasa a ser una mora judicialmente declarada.

La secuencia 1989-1994 permite registrar una premisa, que no es original, porque la literatura la describe como sucesión de fases: cada técnica más fuerte fue introducida después

[12] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MI 107-QO/DF, rel. Min. Moreira Alves, j. 23 nov. 1989. La caracterización sigue MENDES (2021) y el resumen de la sentencia registrada en la LexML.

[13] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MI 283/DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 20 mar. 1991. La publicación institucional del Tribunal sobre casos pertinentes registra un plazo de cuarenta y cinco días.

[14] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MI 232/RJ, rel. Min. Moreira Alves, j. 2 ago. 1991, conforme registrado en la página institucional del Tribunal sobre el art. 59 del ADCT y en extracto de el resumen de la sentencia reproducida por la literatura.

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

que la más débil se mostró incapaz de producir la ley.[16] Lo que importa para lo que sigue es otra cosa. Ya en 1991, el Tribunal había desarrollado una forma decisoria con dos partes, un horizonte temporal para el legislador y una solución para el caso de que el horizonte fracasara. En 2007, esa forma sería aplicada a un derecho colectivo, y la segunda parte no tendría término.

§ 5 — Suplir la omisión (2007)

5.1 El fallo

El 25 de octubre de 2007, el Pleno concluyó el juicio de tres órdenes de injunción sobre la huelga de los servidores públicos civiles. El MI 670 fuera impetrado por el Sindicato de los Servidores Policiales Civiles de Espírito Santo (relator originario Ministro Maurício Corrêa, redactor para la sentencia Ministro Gilmar Mendes); el MI 708, por el Sindicato de Trabajadores en Educación del Municipio de João Pessoa (relator Ministro Gilmar Mendes); el MI 712, por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial del Estado de Pará (relator Ministro Eros Grau).[17] Por mayoría, el Tribunal determinó la aplicación a los servidores públicos, en lo que fuera aplicable, de las Leyes 7.783/1989, que disciplina la huelga en el sector privado, y 7.701/1988, que organiza la competencia de los tribunales del trabajo en procesos colectivos, y confirió a la decisión eficacia general. Se quedaron vencidos en parte los Ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa y Marco Aurélio, que limitaban los efectos de la decisión a las categorías impetrantes.[18]

5.2 La justificación

Dos tipos de razón sustentaron la decisión, y es útil separarlos.

El primero es la ineficacia de la respuesta anterior. El 19 de septiembre de 2007, el Ministro Celso de Mello, ponente del MI 20, recordó que el Tribunal había reconocido la mora del Congreso “hace casi 13 años”, y calificó la omisión como “continuada, inaceptable, irrazonable y abusiva inercia de la Unión Federal”, configuradora de “omisión abusiva en el

[16] MENDES (2021) organiza la jurisprudencia en fases (MI 107; MI 283; MIs 232 y 284; MIs 670, 708 y 712; MI 758); ARAUJO (2021) reconstruye la evolución hasta la ADO 26.

[17] La identificación de los impetrantes sigue BELCHIOR (2007). La ponente del MI 670 y la redacción de la sentencia por el Ministro Gilmar Mendes constan de la publicación institucional del Tribunal sobre casos relevantes.

[18] BELCHIOR (2007), que registra también el voto vencido del Ministro Maurício Corrêa, ponente originario del MI 670, en la línea no concretista.

cumplimiento de la prestación legislativa".[19] La justificación es la misma que la literatura identifica en cada paso de fase: la técnica más fuerte viene después del fracaso de la más débil.

El segundo tipo de razón aparece con menos destaque en la literatura, pero es decisivo para lo que sigue. La ausencia de ley no impidió las huelgas de servidores; impedía que fueran legalmente disciplinadas. En el voto que condujo al MI 708, el Ministro Gilmar Mendes registró que, en la falta de ley, las huelgas en el servicio público venían ocurriendo "sin ningún control jurídico, dando ensejo a negociaciones heterodoxas".[20] El año 2007 fue marcado por huelgas de gran repercusión en el servicio público federal. Una lectura del juicio atribuye el cambio de orientación, en parte, precisamente a la necesidad de someter esas huelgas a reglas.[21]

Las dos razones no se excluyen, y no es necesario decidir entre ellas. Pero la segunda impide que el suplencia se describe sólo como expansión de un derecho. Al aplicar la Ley 7.783/1989, el Tribunal aseguró el ejercicio de la huelga y, al mismo tiempo, la sometió a un régimen de requisitos, límites y control judicial que antes no existía para los servidores. Lo que el Tribunal adquirió en 2007 fue el poder de fijar la regla del campo, y ese poder puede ser ejercido en los dos sentidos.

5.3 Lo que se suplió

La decisión tiene tres componentes normativos, y cada uno puede ser clasificado por el criterio del § 3.

El primero es la aplicación de la Ley 7.783/1989, "en lo que resulte aplicable". Es el caso típico de la categoría (a): la regla viene de la ley prestada, aplicada por analogía.

El segundo es la facultad, reconocida al juicio competente, de fijar, "ante del caso concreto y mediante solicitud de entidad o órgano legítimo", un régimen de huelga más severo que el de la Ley 7.783/1989.[22] La ley prestada ya distingue servicios y actividades esenciales y exige, en esos casos, la garantía de los servicios indispensables para la atención de las

---

[19] Voto del Ministro Celso de Mello en las órdenes de injunción sobre la huelga de los servidores públicos, 19 set. 2007, divulgado en Consultor Jurídico en 19 set. 2007.

[20] Voto del Ministro Gilmar Mendes en el MI 708/DF, según una reproducción extensa publicada en el Observatorio de la Jurisdicción Constitucional (IDP), que indica la paginación del Tribunal; el pasaje es también citado por SÁ (2008).

[21] SÁ (2008) atribuye el cambio al principio de supremacía del interés público; FIGUEIREDO, Supremo dio efectividad a la orden de injunción (2008), menciona las huelgas de 2007 en el INSS, en la Ingresos y en el control del tráfico aéreo.

[22] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MI 708/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 25 out. 2007, resumen de la sentencia, conforme reproducida en GOULART, Da (in)constitucionalidad del ejercicio del derecho de huelga por los servidores públicos actuantes en el área de la seguridad pública (2019), p. 68, nota 12.

necesidades inaplazables de la comunidad. La facultad de agravar este régimen para servidores es una adaptación de la ley prestada, y no su simple aplicación: (a), con adaptación.

El tercero es la disciplina de la competencia. La Ley 7.701/1988 organiza la competencia de los tribunales del trabajo. La decisión de 2007 no la aplicó tal como está, sino que transpuso su estructura —un tribunal para conflictos de ámbito nacional o regional, otro para conflictos locales— para la justicia común, federal y estatal, distribuyendo las huelgas de servidores entre el Superior Tribunal de Justicia, los Tribunales Regionales Federales y los Tribunales de Justicia.[23] Aquí la adaptación es mayor. La ley prestada proporciona la forma de la regla, pero no su contenido: por analogía estricta, ella apuntaría para la Justicia del Trabajo. Sin embargo, la regla se reconstruye a partir de la ley prestada, más allá de una elección del Tribunal en cuanto a la rama competente: (a), con una adaptación sustancial.

El resultado es que el suplencia de 2007, examinado por el criterio de la rima obligada, es menos creativo que la crítica de activismo suele suponer. Ninguno de sus componentes es regla sin fuente. Todos se reconstruyen de la ley prestada, con adaptaciones de intensidad creciente. Ninguno de ellos, sin embargo, pudo ser demostrado, con el material disponible, como rima estrictamente obligada: la elección de la Ley 7.783/1989, la facultad de agravamiento y la transposición de la competencia para la justicia común aparecen como soluciones adecuadas, y no como las únicas posibles. La divergencia de los tres ministros vencidos, que habrían limitado los efectos a las partes, muestra que también el alcance de la decisión era objeto de elección.

5.4 La estructura temporal

La decisión de 2007 también contiene un cuarto elemento, que no es regla del régimen, pero lo define: la fijación de plazo de sesenta días para que el Congreso Nacional legislase sobre la materia.[24] La disciplina judicial valdría hasta la edición de la ley específica.

Es tentador describir lo que siguió como incumplimiento de una orden judicial: el Tribunal dio sesenta días, y el Congreso no legisló en diecinueve años. La descripción sería

[23] MI 708/DF, resumen de la sentencia: aplicación de la Ley 7.701/1988 “en lo que se refiere a la competencia para apreciar y juzgar eventuales conflictos judiciales referentes a la huelga de servidores públicos”, conforme GOULART (2019), p. 68, nota 12; la distribución entre Superior Tribunal de Justicia, Tribunales Regionales Federales y Tribunales de Justicia consta de el resumen de la sentencia del MI 670, reproducida en ROCHA, Competencia para juzgamiento de conflictos provenientes del ejercicio del derecho de huelga de servidores públicos (2015).

[24] El plazo consta de el resumen de la sentencia del MI 708 y de la página institucional del Supremo Tribunal Federal sobre el art. 102 de la Constitución; la publicación institucional sobre casos relevantes registra, en cuanto al MI 670, la fijación de “plazo de sesenta días para que el Congreso Nacional legislase sobre la materia”.

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

imprecisa. La decisión no preveía que, agotado el plazo, algo pasara al Congreso o a la disciplina provisional. Al contrario: fija el plazo y, al mismo tiempo, creó la disciplina aplicable mientras la ley no viniera. El plazo no tenía sanción, y la disciplina no tenía término.

Esa es la combinación que interesa. La misma sentencia contiene un horizonte temporal brevísimo para la acción legislativa y una solución judicial sin término cierto para la hipótesis de que ese horizonte fracasara. La estructura ya existía en 1991; lo que cambia en 2007 es que la segunda parte no se agota en la satisfacción de un impetrante, pero regula, con eficacia general, el ejercicio de un derecho por todos los servidores públicos civiles del país. Si el plazo fracasa -y fracasó-, la solución provisional pasaría a ser, por tiempo indeterminado, la única disciplina del campo.

La divergencia sobre el alcance subjetivo de la decisión, que en 2007 pareció secundaria, gana aquí su peso. Los tres ministros vencidos en parte habrían limitado los efectos a las categorías impetrantes. Una decisión con ese alcance se agota, en cada caso, en la satisfacción de quien la pidió, y cada nueva categoría tendría que obtener la suya. La eficacia general hizo otra cosa: creó, de una sola vez, una disciplina para todos los servidores públicos civiles del país. Es la eficacia general que transforma el suplencia en algo que puede durar como régimen, porque pasa a haber un único cuerpo de reglas a las que pueden remitirse las cuestiones posteriores.

La caracterización provisional persistió en el discurso del propio Tribunal. En los recursos de aclaración resueltos en 2020 (§ 6.4), la sentencia volvió a describir el régimen como aplicación de las dos leyes “hasta que se promulgue la ley específica” y reprodujo el resumen de la sentencia de 2007, con el plazo de sesenta días.[25] Trece años después, el puente seguía llevando el mismo cartel.

§ 6 — Administrar el régimen (2009–2017)

6.1 Las cuestiones posteriores

Un puente provisional que dura plantea cuestiones que su construcción no resolvió. La disciplina de 2007 decía que se aplicaba la Ley 7.783/1989, en lo que fuera aplicable. No decía qué servidores podrían hacer huelga, si los días parados deberían ser pagados, quien juzgaría la huelga de los servidores contratados por el régimen celetista, ni como el Poder Público debería

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

comportarse ante categorías impedidas de parar. Estas cuestiones llegaron al Tribunal a lo largo de la década siguiente, y fueron decididas sin que la ley específica existiera.

Rcl 6.568 (2009). El 21 de mayo de 2009, el Pleno juzgó queja, bajo ponente del Ministro Eros Grau, sobre un disidio de huelga de policías civiles de São Paulo presentado en la Justicia del Trabajo. La reclamación alegaba afrenta a la autoridad de la decisión dictada en la ADI 3.395, que había alejado la competencia de la Justicia del Trabajo para las causas entre el Poder Público y los servidores estatutarios; el argumento fue acogido, y el Tribunal se apoyó también en los MIs 708 y 712. Decidió que la Justicia del Trabajo no tiene competencia para dirimir conflictos entre servidores públicos y los entes de la Administración a que se vinculan, y afirmó que las actividades desarrolladas por la policía civil son análogas a las de los militares, en relación a los cuales la Constitución prohíbe expresamente la huelga, de modo que ciertas categorías de servidores, ligadas al mantenimiento del orden y de la seguridad pública, pueden ser privadas del ejercicio del derecho. La propuesta relativa a la huelga policial fue presentada por el ponente.[26]

Tema 531 (2016). El 27 de octubre de 2016, en el RE 693.456, bajo ponente del Ministro Dias Toffoli, el Tribunal fijó por seis votos a cuatro la tesis: “La administración pública debe proceder al descuento de los días de paralización derivados del ejercicio del derecho de huelga por los servidores públicos, debido a la suspensión del vínculo funcional que de ella se deriva, permitida la compensación en caso de acuerdo. El descuento será, sin embargo, improcedente si se demuestra que la huelga fue provocada por una conducta ilícita del Poder Público.” En la divergencia, el Ministro Ricardo Lewandowski cuestionó la aplicación del artículo 7o de la Ley 7.783/1989 a los servidores, en ausencia de ley específica.[27]

Tema 541 (2017). El 5 de abril de 2017, en el ARE 654.432, el Tribunal fijó por siete votos a tres la tesis: “1. El ejercicio del derecho de huelga, en cualquier forma o modalidad, está prohibido a los policías civiles y a todos los servidores públicos que actúen directamente en el área de seguridad pública. 2. Es obligatoria la participación del Poder Público en mediación instaurada por los órganos clasistas de las carreras de seguridad pública, en virtud del art. 165 del CPC, para vocalización de los intereses de la categoría.” El ponente, Edson

[26] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Rcl 6.568/SP, rel. Min. Eros Grau, Plenario, j. 21 mayo 2009, resumen de la sentencia conforme registrada en la LexML. La ponente consta de la pauta oficial del 20 de mayo de 2009; la invocación de la ADI 3.395, en la liminar y en el mérito, y el apoyo en los MIs 708 y 712 figura en las noticias institucionales del Tribunal sobre la concesión de la liminal y sobre el juicio.

[27] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 693.456/RJ (Tema 531), rel. Min. Dias Toffoli, j. 27 out. 2016. El marcador y las posiciones constan del noticiero institucional del juicio, reproducido por terceros: en la mayoría, además del ponente, los Ministros Barroso, Teori Zavascki, Fux, Gilmar Mendes y Cármen Lúcia; vencidos los ministros Fachin, Lewandowski, Rosa Weber y Marco Aurélio. El Ministro Fux invocó el PL 710/2011, que preveía la suspensión del pago de los días no trabajados.

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

Fachin, quedó vencido con los Ministros Rosa Weber y Marco Aurélio; el redactor de la sentencia fue el ministro Alexandre de Moraes. El voto conductor, divulgado por el Tribunal, fundamenta la prohibición en la naturaleza constitucional de las funciones de seguridad pública, en la necesidad de continuidad de la seguridad, del orden y de la paz social y en la analogía funcional con las actividades militares.[28]

Tema 544 (2017). El 1 de agosto de 2017, en el RE 846.854, el Tribunal fijó la tesis: "La justicia común, federal o estatal, es competente para juzgar la abusividad de huelga de servidores públicos celetistas de la Administración pública directa, entes y fundaciones públicas". La resumen de la sentencia declara el fundamento: "La esencialidad de las actividades desempeñadas por los servidores públicos conduce a la aplicación de la regla de competencia firmada por el Supremo Tribunal Federal en el MI 670, incluso en tratarse de servidores contratados por el Estado bajo el régimen celetista." El ponente originario fue el ministro Luiz Fux; el redactor de la sentencia, el Ministro Alexandre de Moraes.[29]

6.2 La fuente de cada regla

La tabla clasifica las reglas fijadas en esas decisiones por el criterio del § 3. La primera columna es hecho documental; la clasificación es reconstrucción analítica del autor, hecha a partir de las tesis, de los resúmenes de las sentencias y de las razones conocidas.

Decisión	Regla	Fuente reconstruible	Categoría
MI 708 (2007)	Aplicación de la Ley 7.783/1989, en lo que resulte aplicable	Ley 7.783/1989, por analogía	(a)
MI 708 (2007)	Facultad de régimen más severo en servicios esenciales	Ley 7.783/1989 (servicios esenciales), adaptada	(a) con adaptación
MIs 670 y 708 (2007)	Competencia del STJ, de los TRFs y de los TJs	Estructura de la Ley 7.701/1988, transpuesta a la justicia común	(a) con adaptación sustancial
Rcl 6.568 (2009)	Incompetencia de la Justicia del Trabajo para huelgas de servidores	ADI 3.395 (interpretación del art. 114 en relación con los estatutarios), reforzada por el régimen de MIs 708 y 712	(b) y (c), compuesta

[28] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ARE 654.432/GO (Tema 541), rel. Min. Edson Fachin, red. p/ sentencia Min. Alexandre de Moraes, j. 5 abr. 2017. El marcador y los votos vencidos constan de las noticias del juicio (Consultor Jurídico, 5 abr. 2017). Según el mismo noticioso, el ponente admitió la huelga con condicionamientos, entre ellos autorización judicial previa y porcentaje mínimo de efectivo. La totalidad del voto del Ministro Alexandre de Moraes fue divulgada por el Tribunal el 11 abr. 2017.

[29] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 846.854/SP (Tema 544), ponente Ministro Luiz Fux, redactor de la sentencia Ministro Alexandre de Moraes, juzgado el 1 de agosto de 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

Decisión	**Regla**	**Fuente reconstruible**	**Categoría**
Rcl 6.568 (2009)	Posibilidad de privar del derecho a categorías de seguridad pública	Constitución: analogía con la prohibición de la huelga militar	(b), no obligatoria
Tema 531 (2016)	Descuento de los días parados, con compensación por acuerdo	Ley 7.783/1989, art. 7o (contestado en divergencia); argumentos constitucionales; mención al proyecto de ley	(a), con apoyo concurrente en (b) y (d); 6 a 4
Tema 531 (2016)	Descuento improcedente si la huelga fue provocada por una conducta ilícita del Poder Público	No identificada en el material examinado	(e)
Tema 541 (2017)	Prohibición de la huelga a policías civiles y servidores de seguridad pública	Constitución: analogía con los militares y función de seguridad pública; decisión por 7 a 3	(b), no obligatoria
Tema 541 (2017)	Mediación obligatoria con participación del Poder Público	Código de proceso civil, art. 165	(d)
Tema 544 (2017)	Justicia común competente para la huelga de servidores celetistas	Regla de competencia firmada en el MI 670, expresamente aplicada a los celetistas por el resumen de la sentencia; esencialidad de las actividades como fundamento de la extensión	(c)

Tres resultados pueden ser leídos en la tabla.

El primero es que la creación judicial sin fuente identificable es puntual. De las diez reglas, sólo una — la excepción del tema 531 para huelgas provocadas por conductas ilegales del Poder Público— no pudo ser reconstruida a partir del material examinado, y eso puede reflejar el límite del material, y no la ausencia de fuente. La mediación obligatoria del Tema 541 no viene de la ley prestada ni de la Constitución, pero tiene fuente legislativa: el Código de Proceso Civil. Quien busca en el régimen de huelga de servidores un catálogo de reglas inventadas por el Tribunal encontrará poco.

El segundo es que ninguna de las reglas examinadas pudo ser demostrada, con el material disponible, como "rima obligada" en sentido estricto. Las reglas de fuente constitucional —la exclusión de las categorías de seguridad pública— resultan de analogía con una prohibición que el texto reserva a los militares, y la divergencia de tres ministros en 2017, inclusive del ponente, muestra que había alternativa jurídicamente articulada. El descuento de los días parados fue decidido por seis votos a cuatro. Divergencia no prueba, sola, que ninguna regla fuera necesaria; muestra que la necesidad no era evidente para el propio Tribunal. Las reglas de la categoría (a) son analogías adecuadas, no necesarias. El régimen entero está más

cerca de lo que la Corte italiana llamó soluciones “constitucionalmente adecuadas, aunque no obligatorias” que del criterio de Crisafulli.

El tercer resultado es lo que interesa a la tesis fuerte. Dos reglas, ambas de competencia, involucran al propio régimen judicial —una de modo compuesto, otra de manera exclusiva. La Ley 7.701/1988 trata de la Justicia del Trabajo; si fuera aplicada literalmente, los conflictos de huelga de los servidores iban a ella. El Tribunal, en 2007, transpuso la estructura de la ley para la justicia común. En 2009, en la Rcl 6.568, afirmó la incompetencia de la Justicia del Trabajo, pero con fundamentación compuesta: la razón principal fue la autoridad de la ADI 3.395, que ya había alejado esa competencia en cuanto a los servidores estatutarios, y el régimen de los MIs 708 y 712 vino como refuerzo.[30] La regla de 2009, por lo tanto, no es un ejemplo puro de la categoría (c), y por eso es reclasificada, aunque contra la propia hipótesis.

La regla de 2017 es otra cosa. Los servidores celetistas mantienen con la Administración relación de empleo, que el art. 114 atribuye, en regla, a la Justicia del Trabajo, y que la ADI 3.395, dirigida a los estatutarios, no alcanza; la Ley 7.701/1988, aplicada por analogía, apuntaría en la misma dirección. La regla del tema 544 se aleja de la ley prestada y de la regla general de competencia. Y no es necesario reconstruirla por exclusión de otras fuentes: la propia fundamentación de la sentencia reconduce la solución a la regla de competencia firmada en el MI 670, extendiendo a los servidores celetistas en razón de la esencialidad de las actividades que desempeñan. La autoridad inmediata de la solución procede de una regla creada en el suplencia de 2007. La clasificación en (c), en ese caso, no es inferencia genealógica del autor; corresponde a la genealogía que la propia decisión declara. La categoría (c) está vacía en 2007, aparece de modo compuesto en 2009 y de modo exclusivo en 2017, precisamente donde el régimen tuvo que responder a una cuestión que la ley prestada, aplicada por analogía, resolvería de otro modo.

6.3 Conceder y restringir

La secuencia de decisiones posteriores a 2007 no apunta en un único sentido. Tema 531 impone al servidor grevista el descuento de los días parados. El tema 541 retira el derecho de huelga de toda una zona del servicio público. Los temas 531 y 541 también contienen reglas favorables a los servidores — la compensación por acuerdo, la excepción de la huelga

[30] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 3.395-MC/DF, rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. 5 abr. 2006, que ha alejado la competencia de la Justicia del Trabajo para las causas entre el Poder Público y los servidores vinculados por relación estatutaria. La invocación de la ADI 3.395 en la Rcl 6.568 figura en las noticias institucionales del Tribunal.

provocada por la ilicitud estatal, la mediación obligatoria—, pero el resultado, para las categorías afectadas, es de restricción.

Un dato hace que el punto sea más nítido. El MI 670, uno de los tres juzgados en 2007, fuera impetrado por el sindicato de policías civiles del Espíritu Santo. La categoría que obtuvo del Tribunal el suplencia de la omisión fue, dos años después, apuntada por el propio Tribunal como susceptible de privación del derecho, y diez años después, de él excluido por tesis de repercusión general.

No se afirma que la exclusión sea incorrecta: la analogía con los militares y la función de seguridad pública son razones constitucionales serias, y la mayoría las consideró decisivas. Sólo se dice lo que muestra la secuencia. El poder adquirido en 2007 —el de fijar la regla del campo mientras la ley no viene— se ha ejercido en los años siguientes tanto para garantizar el derecho como para restringirlo. En ausencia de ley, el Tribunal no es sólo el asegurador de la huelga de los servidores. Es su regulador.

6.4 El régimen releído a través de sí mismo (2020)

Trece años después del suplencia, el régimen volvió al punto de partida. El Congreso Nacional opuso recursos de aclaración a la sentencia del MI 708, pidiendo esclarecimientos sobre el alcance de la disciplina de 2007 en relación a las carreras típicas de Estado. Los recursos fueron juzgados en sesión virtual cerrada el 5 de marzo de 2020, bajo ponente de la Ministra Rosa Weber, y rechazados por unanimidad.[31]

Dos rasgos de la decisión interesan. El primero es que el informe describe la sentencia de 2007 como determinación de aplicar las Leyes 7.701/1988 y 7.783/1989 “hasta que se edita la ley específica”: la cláusula de provisionalidad seguía definiendo el régimen. El segundo es que, para responder a la duda, la ponente registró que la sentencia ya había admitido un régimen más severo en situaciones específicas e invocó, para mostrar la evolución posterior, la tesis del tema 541. El suplencia de 2007 fue interpretado en 2020, a la luz de una regla vinculante formada en 2017 dentro del mismo campo.

La decisión no añade una nueva regla al régimen, y por eso no entra en la tabla. Ofrece evidencia de otro tipo. La clasificación del § 6.2 examina la fuente de cada regla; los recursos de aclaración de 2020 muestran la integración del régimen en el tiempo: la disciplina provisional no sólo continuaba vigente, sino que era leída por medio de las decisiones que se

[31] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MI 708-ED/DF, rel. Min. Rosa Weber, sesión virtual de 28 fev. a 5 mar. 2020, sentencia de 6 mar. 2020, según todo contenido reproducido en base jurisprudencial.

habían formado sobre ella. Para la tesis fuerte, es un indicio independiente de la clasificación del Tema 544. Para la tesis mínima, es casi una fotografía: la placa de 2007 continuaba en el puente, y las reglas de tráfico añadidas después ya formaban parte de ella.

Un último trazo, del cual no se extrae conclusión: quien pidió aclaraciones sobre el alcance del suplencia fue el propio órgano cuya omisión él suplía.

§ 7 — El legislador regula la provisionalidad (2016)

El Congreso Nacional no editó la ley de huelga de los servidores. Editó, en 2016, la ley de la orden de injunción.

La Ley 13.300, de 23 de junio de 2016, incorporó al derecho legislado la técnica que el Tribunal había desarrollado. Su art. 8o prevé que, reconocida la mora legislativa, la injunción será deferida para "determinar un plazo razonable para que el impetrado promueva la edición de la norma reglamentaria" y para "establecer las condiciones en que se dará el ejercicio de los derechos, libertades o prerrogativas reclamados". El artículo 9 establece que la decisión "tendrá eficacia subjetiva limitada a las partes y producirá efectos hasta el advenimiento de la norma reglamentaria", y su § 1o admite que se le confiera "eficacia ultra partes o erga omnes" cuando esto sea inherente o indispensable al ejercicio del derecho. El artículo 10 permite la revisión de la decisión, a petición de cualquier interesado, "cuando sobrevieren relevantes modificaciones de las circunstancias de hecho o de derecho". El artículo 11 determina que la norma reglamentaria superveniente produce efectos ex nunc en relación a los beneficiarios por sentencia firme, salvo si les es más favorable.[32]

Un aspecto de la ley apunta en sentido contrario al de 2007. El artículo 9 hace de la eficacia limitada a las partes la regla, y de la eficacia general a excepción, admitida sólo cuando "inerente o indispensable" al ejercicio del derecho. El legislador de 2016 adoptó, como estándar, la posición de los ministros vencidos en 2007. La ley puede ser leída, en ese punto, como corrección parcial de la técnica que incorporaba. Pero la corrección vale para el futuro y no alcanza el régimen ya formado: la disciplina de la huelga de los servidores tiene eficacia general desde 2007 y no fue revisada con base en el nuevo diploma.

La ley confirma, en el plano legislativo, la estructura temporal de 1991 y 2007: plazo para el legislador y condiciones para el ejercicio del derecho mientras la norma no venga. Pero hace algo más preciso, que interesa la hipótesis. Disciplina la provisionalidad —la decisión vale "hasta el advenimiento de la norma reglamentaria"— sin fijar término máximo. Prevé la

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

revisión por cambio de circunstancias, pero no la reconsideración periódica ni la expiración ni ninguna consecuencia para el agotamiento del plazo concedido al legislador. La cláusula “hasta el advenimiento de la norma” se convierte, si la norma no adviene, en una cláusula sin plazo.

No se sostiene que el legislador de 2016 debería haber hecho otra cosa, ni que haya pretendido institucionalizar la permanencia de los medidas de suplencia. La ley da forma legal a la solución provisional y deja abierta lo que sucede cuando ella deja, en la práctica, de ser provisional.

La situación legislativa en septiembre de 2026 completa el marco. En 2025, el gobierno federal anunció la intención de encaminar al Congreso propuesta de reglamentación de la huelga y de la negociación colectiva en el servicio público.[33] El proyecto encaminado, el PL 1.893/2026, del Poder Ejecutivo, tiene por objeto la negociación de las relaciones de trabajo en el sector público y la representación sindical; no regula el derecho de huelga del art. 37, VII, ausencia que la literatura especializada ya registró. El 28 de septiembre de 2026, el proyecto aguardaba deliberación del Pleno de la Cámara de Diputados, bajo régimen de urgencia.[34] El puente provisional, construido en 2007 con plazo de sesenta días para la obra definitiva, completa diecinueve años sin que la obra haya comenzado.

§ 8 — Lo que muestra el caso y lo que no muestra

8.1 Dónde se encuentra el paso decisivo

La pregunta inicial, en la que punto la respuesta a la omisión deja de ser protección de un derecho y pasa a ser otra cosa, ahora admite una respuesta limitada al caso.

No está en 1994, cuando el Tribunal sólo declaró la mora. No está, a rigor, en 2007, si el criterio es la creatividad del acto de suplencia: la decisión de 2007 se reconstruye casi enteramente a partir de la ley prestada, con adaptaciones, y su estructura temporal — plazo más solución condicional— ya existía desde 1991. Tampoco está en la creación de reglas sin fuente, que la prueba del § 6 mostró ser puntual.

El paso está en la duración. Esa es la tesis mínima, y el caso la sustenta con seguridad: una disciplina adoptada para vigorar mientras persistiera la omisión se convirtió, por la permanencia de la omisión, la infraestructura sobre la cual el Tribunal pasó a resolver las

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

[34] BRASIL, Cámara de Diputados, PL 1.893/2026, ficha de tramitación, consultada en 28 set. 2026; texto original del proyecto en el portal de la Presidencia de la República. Sobre la ausencia de la regulación de la huelga en el proyecto, ver el comentario publicado en Consultor Jurídico en 14 jul. 2026.

cuestiones siguientes del campo — competencia, descuento, exclusión de categorías, mediación — y por la que pasó a leer la propia decisión de origen (§ 6.4). El Tribunal extendió, adaptó y aplicó esta disciplina tanto para garantizar como para restringir el derecho.

La tesis fuerte, de que la infraestructura adquirió capacidad parcialmente autorreferencial, tiene apoyo más estrecho, pero preciso. Ella descansa en una regla cuya propia fundamentación la reconduce al suplencia de 2007 (Tema 544), en una de fundamentación compuesta (Rcl 6.568) y, por otra vía, en la relectura de 2020. La tesis es existencial, y no cuantitativa: afirma que el régimen adquirió capacidad de producir soluciones cuya autoridad inmediata se remonta a sus propias reglas anteriores, y no que ésta se haya convertido en la fuente predominante de las decisiones del campo. Para la primera afirmación, un caso inequívoco basta; para la segunda, el material no basta, y ella no se hace.

La distinción entre las dos tesis tiene una consecuencia. Si todas las reglas posteriores a 2007 fueran reconstruibles de la ley prestada o de la Constitución, la tesis fuerte caería, pero la mínima continuaría de pie, porque lo que la caracteriza no es el origen de cada regla, pero el hecho de que el Tribunal se haya convertido en el administrador continuado de una disciplina cuya condición declarada de término nunca ocurrió.

8.2 La respuesta a Dixon

La teoría de la jurisdicción responsiva justifica la intervención judicial contra la inercia legislativa como forma de devolver la cuestión al proceso político con un incentivo para actuar. El caso examinado no refuta esa justificación. Muestra, sin embargo, que depende de una premisa temporal que la teoría no precisa explicitar cuando la intervención funciona: la de que la solución judicial será sustituida. Cuando no es, la intervención deja de ser una etapa del diálogo y pasa a ser el régimen. La teoría puede responder que el problema del caso está en la calibración del remedio —la eficacia general de 2007, en lugar de soluciones más débiles y dialógicas—, y la opción de la Ley 13.300/2016 por la eficacia entre las partes como regla apunta en esa dirección. La respuesta es plausible, pero no elimina la pregunta: también un remedio débil, si la condición de su provisionalidade no se realiza, tendrá que durar.

La evolución italiana ofrece un paralelo instructivo. Allí, la persistencia de la inercia legislativa llevó a la Corte constitucional a relajar el criterio de la rima obligatoria y a admitir soluciones sólo adecuadas.[35] Aquí, la persistencia de la inercia ha llevado al Tribunal a decidir las siguientes cuestiones del régimen a partir de sus propias decisiones anteriores. En ambos

[35] MARTIRE (2020).

casos, es el tiempo -y no una decisión aislada- que transforma la naturaleza de la intervención. Una teoría de la intervención judicial contra la inercia legislativa precisa, por eso, de una teoría del término: lo que debe suceder con el remedio provisional cuando la condición de que depende su provisionalidade no se realiza. Esa teoría no es propuesta aquí; el caso brasileño muestra que ella es necesaria.

8.3 Explicaciones alternativas

Ninguna de las observaciones anteriores excluye explicaciones de otra naturaleza, y tres de ellas merecen examen.

La primera es el cambio de composición del Tribunal. El ministro Moreira Alves, que conducía la orientación de 1989, se retiró el 20 de abril de 2003, y la composición de 2007 era sustancialmente diferente.[36] La explicación es plausible en cuanto a las causas del cambio de 2007, pero no en cuanto a su forma: el voto que la justificó vino del ponente del MI 20, que integraba el Tribunal desde antes, y la estructura de plazo y solución condicional fuera desarrollada en 1991, inclusive por el propio Moreira Alves.

La segunda es el contexto de las huelgas de 2007. Si la decisión fue motivada, en parte, por la necesidad de someter las huelgas de servidores a reglas, la secuencia restrictiva posterior — descuento, exclusión de la seguridad pública— no sería una desviación del suplencia, sino desarrollo de uno de sus propósitos originales. La explicación es compatible con la hipótesis, y la refuerza: muestra que el poder adquirido en 2007 era, desde el inicio, el de regular, y no sólo el de garantizar.

La tercera es la política de inercia. El Congreso puede no haber legislado por razones que nada tienen que ver con el Tribunal —el desgaste de regular huelgas de servidores, la resistencia de categorías organizadas, la preferencia de sucesivos gobiernos por negociar caso a caso. Estas razones no son examinadas, y no se afirma que la disciplina judicial haya reducido el incentivo para legislar.[37] Afirma sólo que, cualquiera que haya sido la causa de la inercia, su duración tuvo un efecto sobre la disciplina judicial: la transformó de puente provisional en carretera.

---

[36] La fecha consta de la biografía institucional del Ministro en el portal del Supremo Tribunal Federal.

[37] La relación entre la forma del remedio judicial — plazo con consecuencia onerosa, o regla supletiva utilizable — y la respuesta legislativa posterior es cuestión comparativa independiente, que requeriría muestra y diseño causal propios.

8.4 Lo que refutaría cada tesis

La tesis fuerte sería refutada si ninguna regla posterior a 2007 tuviera su autoridad inmediata en el propio régimen judicial anterior —es decir, si cada una se reconstruye enteramente de la ley prestada, de la Constitución o de material externo. La prueba no produjo ese resultado, aunque pudiera haberlo producido: bastaría que la regla del tema 544 tuviera fundamento independiente en el artículo 114 o en la ADI 3.395. En la Rcl 6.568, la presencia del régimen es sólo compuesta, ya que la ADI 3.395 proporciona la razón principal. En el tema 541, el voto conductor fundamenta la prohibición en la Constitución, y la mediación tiene fuente en el Código de Proceso Civil; ninguna de las dos reglas pasa a la categoría (c). En el tema 544, sin embargo, la dependencia es inequívoca: la propia sentencia fundamenta la competencia de la justicia común para la huelga de los servidores celetistas en la aplicación de la regla firmada en el MI 670.

Esto sustenta la existencia de la autorreferencialidad, no su extensión. Un caso inequívoco demuestra que el régimen ha adquirido capacidad para producir soluciones cuya autoridad inmediata se remonta a sus propias reglas; no demuestra que se haya convertido en la fuente predominante de las decisiones posteriores.

La tesis mínima sería refutada de otro modo: si la disciplina de 2007 hubiera sido sustituida —por ley, por revisión del propio Tribunal o por desuso—, o si las cuestiones posteriores del campo hubieran sido decididas fuera de ella. Nada en el material examinado indica cualquiera de esas hipótesis, y los embargos de 2020 indican lo contrario.

El límite del estudio es de fuente. Las clasificaciones se apoyan en resúmenes de las sentencias, tesis y votos publicados, y la lectura de otros documentos puede ajustar clasificaciones individuales; no puede deshacer la del Tema 544, que se apoya en la autodescripción de la propia resumen de la sentencia.

Conclusión

En 1994, el Supremo Tribunal Federal declaró que el Congreso Nacional estaba en mora en cuanto a la ley de huelga de los servidores públicos. En 2007, determinó que, hasta la edición de la ley, se aplicaran a los servidores las leyes de huelga del sector privado, y dio al Congreso sesenta días para legislar. En 2009, 2016 y 2017, decidió quién juzga las huelgas de servidores, si los días parados son descontados, qué servidores no pueden hacer huelga y cuándo el Poder

Público debe participar en la mediación. En 2016, el Congreso dio forma legal a la técnica del suplencia provisional, sin fijarle término. En 2020, el Tribunal releyó el suplencia de 2007 a la luz de sus propias decisiones posteriores. En septiembre de 2026, la ley de huelga de los servidores sigue sin existir.

La prueba aplicada a las reglas del régimen mostró que el Tribunal creó poco sin apoyo en fuente identificable: la mayor parte de las reglas se reconstruye de la ley prestada, de la Constitución o de otra ley. Ninguna pudo demostrarse con el material disponible como solución estrictamente obligatoria. Una de ellas es reducida por la propia decisión a una regla que el Tribunal había creado en el suplencia de 2007, otra tiene en las decisiones anteriores un refuerzo, y en 2020 la decisión de origen fue relida a la luz de las decisiones que se formaron sobre ella. La novedad del caso está menos en ausencia de fuentes que en la genealogía de ellas.

El paso decisivo en el caso examinado -y esta es la tesis que sustenta con seguridad- no está en el acto inicial de suplencia ni en la libertad creativa de las decisiones posteriores, sino en la duración institucional de una solución que nació con fecha de validez dependiente de un legislador que no ha llegado. La disciplina provisional no se convirtió en régimen en un momento identificable. Se estabilizó, decisión después de la decisión, mientras que la condición de su término no ocurría.

Nada de eso exige suponer que el Tribunal haya querido administrar la huelga de los servidores indefinidamente, ni que el Congreso haya dejado de legislar por él. El resultado es más modesto: que un remedio judicial concebido como provisional, cuando la condición de su provisionalidade no se realiza, transforma el papel de quien lo concedió. El Tribunal que en 2007 suplió una omisión para garantizar un derecho se convirtió, con el tiempo, en el regulador del campo y ejerció ese papel en los dos sentidos.

Referencias

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. Disponible en: https://www.conjur.com.br/2008-nov-04/supremo_deu_efetividade_mandado_injuncao. Consultado: 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. Disponible en: https://www.conjur.com.br/2021-mai-01/observatorio-constitucional-mandado-injuncao-respectivos-limites-constitucionais. Consultado: 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.