

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE MACEIÓ - UNIMA/AFYA
CURSO DE DIREITO

KATHARINA DE CASTRO AGRA SOUZA

**A OMISSÃO LEGISLATIVA E O ATIVISMO JUDICIAL DO
STF: ENTRE A NECESSIDADE DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS
E OS LIMITES DA SEPARAÇÃO DOS PODERES DA UNIÃO.**

MACEIÓ – AL
2026

KATHARINA DE CASTRO AGRA SOUZA

**A OMISSÃO LEGISLATIVA E O ATIVISMO JUDICIAL DO
STF: ENTRE A NECESSIDADE DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS
E OS LIMITES DA SEPARAÇÃO DOS PODERES DA UNIÃO.**

Artigo científico apresentado ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Maceió – UNIMA/Afya, como requisito parcial para a conclusão da graduação e obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a supervisão da professora Lara Livia Cardoso Costa Bringel.

RESUMO

O presente artigo investiga a compatibilidade entre a atuação concretista do Supremo Tribunal Federal diante de omissões legislativas na regulamentação de direitos fundamentais e o princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º, CRFB/88), à luz da exigência de legitimidade democrática no Estado Democrático de Direito. A pesquisa é de natureza básica, abordagem qualitativa e objetivos explicativos, com procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e análise documental de jurisprudência. A fundamentação teórica reconstrói a evolução do constitucionalismo e da força normativa da Constituição, examina o conceito de omissão legislativa e os mecanismos constitucionais de superação, mandado de injunção e ação direta de inconstitucionalidade por omissão, e contextualiza os fenômenos da judicialização e do ativismo judicial no marco do neoconstitucionalismo. A análise empírica examina os Mandados de Injunção n. 670, 708 e 712, relativos ao direito de greve dos servidores públicos, a partir dos quais são propostos critérios materiais, processuais e institucionais para avaliação da legitimidade do ativismo concretista. Os resultados indicam que a expansão do papel normativo do STF decorreu primariamente da persistente omissão legislativa do Congresso Nacional e que a ausência de mecanismos eficazes de diálogo institucional tende a converter soluções provisórias em arranjos permanentes, tensionando a separação dos poderes. Conclui-se que a intervenção judicial em omissão legislativa pode ser constitucionalmente legítima, desde que observados cumulativamente os critérios propostos.

Palavras-chave: omissão legislativa; ativismo judicial; separação dos poderes.

ABSTRACT

This article investigates the compatibility between the Brazilian Supreme Court's (STF) concretist activism in the face of legislative omissions regarding fundamental rights and the constitutional principle of separation of powers (art. 2, CRFB/88), in light of democratic legitimacy within the Democratic Rule of Law. The research adopts a basic nature, qualitative approach and explanatory objectives, using bibliographic research and documental analysis of jurisprudence. The theoretical framework reconstructs the evolution of constitutionalism and the normative force of the Constitution, examines the concept of legislative omission and its constitutional remedies, writ of injunction and direct action of unconstitutionality by omission, and contextualizes judicialization and judicial activism within neoconstitutionalism. The empirical analysis examines Writs of Injunction n. 670, 708 and 712, concerning the right to strike of public servants, from which material, procedural and institutional criteria for evaluating the legitimacy of concretist activism are proposed. The results indicate that the expansion of the STF's normative role stemmed primarily from the persistent legislative omission of the National Congress and that the absence of effective institutional dialogue mechanisms tends to convert provisional solutions into permanent arrangements, straining the separation of powers. It is concluded that judicial intervention in legislative omission may be constitutionally legitimate, provided the proposed criteria are cumulatively observed.

Keywords: legislative omission; judicial activism; separation of powers.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	4
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	7
2.1 Constitucionalismo, força normativa da Constituição e eficácia das normas	7
2.2 Omissão legislativa e mecanismos constitucionais de superação	9
2.3 Judicialização da política, ativismo judicial e separação dos poderes	11
2.4 Direitos fundamentais, neoconstitucionalismo e papel do STF	13
3 ANÁLISE E DISCUSSÃO	15
3.1 O direito de greve dos servidores públicos e a omissão legislativa	15
3.2 Os mandados de injunção 670, 708 e 712	16
3.3 STF, concretização de direitos e separação de poderes	18
3.4 Proposta de critérios para avaliação do ativismo judicial em omissão legislativa	20
3.5 Aplicação dos critérios aos MIs 670, 708 e 712	22
4 CONCLUSÃO	24
REFERÊNCIAS	27

1. INTRODUÇÃO

O constitucionalismo brasileiro contemporâneo é marcado por uma tensão permanente entre a promessa de efetividade dos direitos fundamentais e a dificuldade das instâncias políticas em concretizá-los em tempo e forma adequados. A Constituição da República de 1988 inaugurou amplo catálogo de direitos individuais, sociais e coletivos, reforçou o controle de constitucionalidade e atribuiu ao Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição, reposicionando o Judiciário no centro da vida institucional. Passadas décadas, porém, permanece expressivo o número de dispositivos constitucionais dependentes de regulamentação infraconstitucional, de modo que a omissão legislativa se converteu em obstáculo real à fruição de direitos reconhecidos em texto, mas não plenamente disponíveis na prática.

Essa constatação remete à advertência clássica de Ferdinand Lassalle, para quem a Constituição que não encontra correspondência na realidade concreta se reduz a uma simples folha de papel¹, e ao contraponto de Konrad Hesse, para quem o texto constitucional possui capacidade de conformar a realidade desde que sustentado por uma genuína vontade de Constituição². A tensão entre essas duas visões permanece viva no Brasil desde 1988 e constitui um dos fios condutores deste estudo.

Entre os dispositivos que mais claramente ilustram esse impasse destaca-se o art. 37, VII, da CRFB/88, que assegura o direito de greve aos servidores públicos condicionando seu exercício à edição de lei específica. A prolongada inércia do Congresso Nacional transformou esse direito fundamental em exemplo típico de norma de eficácia limitada, na classificação de José Afonso da Silva, cuja efetividade depende de regulamentação que décadas depois ainda não veio³.

Diante disso, sucessivas categorias de servidores passaram a recorrer ao STF por meio do mandado de injunção, instrumento previsto no art. 5º, LXXI, da CRFB/88, concebido para remover barreiras inconstitucionais ao exercício de direitos em face da falta de norma

¹ LASSALLE, Ferdinand. A essência da Constituição. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 17. Para Lassalle, os fatores reais de poder, o exército, o capital, a aristocracia, formam a constituição real de um país; a constituição escrita que a contradiz não tem valor jurídico, sendo simplesmente uma "folha de papel".

² HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 19. Hesse sustenta que a Constituição jurídica não é impotente diante das relações fáticas, mas possui força normativa própria, desde que exista uma vontade de Constituição (Wille zur Verfassung) capaz de orientar a conduta dos destinatários do texto constitucional.

³ SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 82-83. O autor classifica o art. 37, VII, da CRFB/88 como norma de eficácia limitada de princípio institutivo, na medida em que o exercício do direito de greve pelos servidores públicos depende, para sua plena efetividade, de lei específica que o regulamente.

regulamentadora. O ordenamento disponibiliza também a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, prevista no art. 103, §2º, voltada ao reconhecimento formal da mora legislativa no plano do controle abstrato. A distinção entre os dois remédios não é meramente processual: enquanto a ADO opera no plano da fiscalização concentrada, o mandado de injunção foi concebido para produzir efeitos concretos na situação do impetrante, distinção central para compreender a evolução da jurisprudência do STF no tema⁴.

A trajetória da Corte nesse campo é reveladora. Em um primeiro momento, prevaleceu a posição não concretista: competia ao Tribunal apenas reconhecer a omissão e comunicar o órgão competente, sem suprir diretamente o vazio normativo. Com o tempo, esse entendimento mostrou-se insuficiente diante da frustração reiterada de direitos fundamentais, abrindo caminho para a adoção da teoria concretista. O ponto de inflexão emblemático foi o julgamento conjunto dos Mandados de Injunção n. 670, 708 e 712, em 2007, nos quais o STF reconheceu a omissão do Congresso quanto à regulamentação do direito de greve dos servidores e determinou a aplicação analógica da Lei n. 7.783/89 até a superveniência de lei específica⁵. A decisão permitiu o exercício de um direito antes bloqueado pela inércia legislativa, mas também evidenciou que o Tribunal passava a desempenhar papel normativo que se aproxima do espaço tradicional do Poder Legislativo.

Esse movimento insere-se no fenômeno mais amplo da judicialização da política e do ativismo judicial. A judicialização é, em larga medida, dado estrutural do modelo constitucional brasileiro: Constituição analítica, amplos mecanismos de controle de constitucionalidade e princípio da inafastabilidade da jurisdição fazem com que questões de alta densidade política e social sejam frequentemente submetidas ao Judiciário⁶. O ativismo judicial diz respeito ao modo como o Tribunal responde a essas provocações — pela adoção

⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. p. 1.312-1.315. Os autores distinguem o mandado de injunção da ação direta de inconstitucionalidade por omissão: enquanto esta opera no plano do controle abstrato e tem por finalidade a declaração da mora legislativa com eficácia erga omnes, aquele nasce de situação concreta e individual de impossibilidade de exercício de direito e produz efeitos, em princípio, entre as partes do processo.

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 708/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em: 25 out. 2007. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 31 out. 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2585551>. Acesso em: 9 maio 2026. No mesmo sentido: MI 670/ES (Rel. Min. Maurício Corrêa, red. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes) e MI 712/PA (Rel. Min. Eros Grau), julgados em 25 out. 2007.

⁶ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Synthesis, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. p. 24. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 9 maio 2026. O autor aponta três causas estruturais da judicialização no Brasil: a redemocratização e a promulgação da CRFB/88, a constitucionalização abrangente e o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade.

de interpretações expansivas, revisão intensa de decisões políticas e ocupação de espaços deixados vagos pela omissão legislativa⁷.

No caso da omissão legislativa, a tensão é particularmente delicada: negar ao STF qualquer papel ativo significaria tolerar que normas de eficácia limitada permanecessem indefinidamente sem concretização, reduzindo a Constituição ao que Lassalle temia; aceitar sem reservas que a Corte produza parâmetros normativos substitutivos pode gerar erosão progressiva da separação dos poderes. A legitimidade democrática, compreendida não apenas como origem eleitoral do poder, mas como qualidade do processo decisório em sua transparência, fundamentação e abertura ao contraditório, torna-se critério indispensável para avaliar quando a intervenção do STF se justifica e quando compromete a arquitetura institucional da Constituição de 1988⁸.

É nesse cenário que se insere o problema central deste estudo: em que medida a atuação concretista do STF diante de omissões legislativas na regulamentação de direitos fundamentais, em especial nos mandados de injunção relativos ao direito de greve dos servidores públicos, é compatível com o princípio da separação dos poderes e com a exigência de legitimidade democrática no Estado Constitucional brasileiro? Três hipóteses orientam a investigação: a primeira sustenta que a expansão do papel normativo do STF decorre, em grande medida, da persistente omissão legislativa e não de vontade política autônoma do Tribunal; a segunda defende que a legitimidade dessa atuação depende do cumprimento de critérios materiais, processuais e institucionais que limitem a substituição do legislador pela Corte; a terceira aponta que a ausência de mecanismos eficazes de diálogo institucional tende a converter soluções concretistas provisórias em arranjos semipermanentes, tensionando a separação dos poderes e gerando déficit de legitimidade democrática.

O objetivo geral consiste em analisar criticamente a atuação do STF diante da omissão legislativa na concretização de direitos fundamentais, tomando como eixo os mandados de injunção sobre o direito de greve dos servidores públicos, a fim de avaliar sua compatibilidade

⁷ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Synthesis*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. p. 27. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 9 maio 2026. O autor distingue com precisão judicialização, fenômeno estrutural decorrente do modelo constitucional adotado, de ativismo judicial, postura interpretativa proativa do Tribunal que expande o sentido e o alcance das normas constitucionais.

⁸ BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis das supremas cortes e tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 2171-2228, out./dez. 2018. p. 2.180. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/30806>. Acesso em: 9 maio 2026. O autor desenvolve o conceito de legitimidade democrática substantiva aplicada às decisões judiciais, apontando que a ausência de mandato eletivo dos juízes deve ser compensada pela qualidade procedimental e argumentativa das decisões.

com a separação de poderes e propor parâmetros para distinguir ativismo legítimo de intervenção institucionalmente problemática.

Para tanto, o trabalho reconstrói a evolução do constitucionalismo e da força normativa da Constituição, examina o conceito de omissão legislativa e os instrumentos constitucionais de superação (mandado de injunção e ADO), discute a judicialização e o ativismo judicial sob a ótica da separação dos poderes, e analisa a jurisprudência do STF nos MI 670, 708 e 712, reconstituindo o contexto fático, os fundamentos constitucionais invocados, as técnicas decisórias empregadas e os efeitos produzidos sobre o arranjo institucional entre os Poderes.

Metodologicamente, adota-se pesquisa de natureza básica, abordagem qualitativa e objetivos predominantemente explicativos, seguindo os protocolos de Marconi e Lakatos⁹. Os procedimentos técnicos combinam pesquisa bibliográfica, com base em doutrina clássica e contemporânea sobre constitucionalismo, eficácia das normas, omissão legislativa, judicialização e ativismo judicial, e análise documental de jurisprudência, centrada nos acórdãos do STF relativos ao direito de greve dos servidores públicos. A interpretação das fontes segue protocolos de análise de conteúdo e análise jurídico-dogmática¹⁰, articulando de forma crítica os elementos teóricos e empíricos necessários para uma compreensão refinada da relação entre omissão legislativa, concretização de direitos e limites da separação dos poderes da União.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Constitucionalismo, força normativa da Constituição e eficácia das normas

O constitucionalismo, compreendido como movimento jurídico, político e ideológico orientado à organização racional do Estado e à limitação do poder, percorreu uma trajetória marcada por rupturas e ampliações sucessivas. Em sua matriz original, emergiu como reação ao absolutismo monárquico europeu, encontrando expressão nas Constituições escritas do final do século XVIII (norte-americana de 1787 e a francesa de 1791), voltando-se à separação dos poderes e à proteção das liberdades individuais concebidas como direitos de

⁹ MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 84-86. As autoras classificam a pesquisa científica quanto à natureza (básica ou aplicada), à abordagem (qualitativa ou quantitativa) e aos objetivos (exploratória, descritiva ou explicativa), protocolo adotado neste artigo.

¹⁰ LOZADA, Gisele; NUNES, Karina da Silva. Metodologia científica. Porto Alegre: SAGAH, 2018. p. 112-115. As autoras descrevem os procedimentos de análise de conteúdo e análise jurídico-dogmática como técnicas complementares para o tratamento de fontes bibliográficas e jurisprudenciais em pesquisas qualitativas de direito constitucional.

defesa frente ao Estado. Com o avanço da industrialização, o aprofundamento das desigualdades e as consequências devastadoras das duas guerras mundiais, esse modelo revelou suas insuficiências: a tragédia do nazismo e do fascismo evidenciou que a mera legalidade formal não bastava para garantir a dignidade humana. Emerge então o Estado Social, expresso na Constituição de Weimar de 1919 e nas Constituições do pós-guerra, que incorpora ao texto constitucional os direitos econômicos, sociais e culturais, exigindo do poder público não apenas abstenção, mas prestações positivas voltadas à igualdade material¹¹. No Brasil, esse processo culminou com a promulgação da CRFB/88, marco fundador do Estado Democrático de Direito, que ampliou inédita e extensamente o catálogo de direitos fundamentais, introduziu mecanismos robustos de controle de constitucionalidade e atribuiu ao Judiciário papel central na guarda e na concretização de suas disposições, subordinando todo o exercício do poder à Constituição como norma suprema do ordenamento.

A questão da efetividade da Constituição, sua capacidade de produzir efeitos reais sobre a vida social e política, está no coração do problema que este artigo examina. Dois autores são referências incontornáveis nesse debate. Ferdinand Lassalle, em conferência de 1862, sustentou que toda sociedade possui dois tipos de constituição: a real, formada pelos fatores reais de poder, e a escrita, que, em contradição com aquela, não passaria de uma simples folha de papel varrida pela realidade¹². Konrad Hesse, em 1959, contestou esse determinismo: para ele, a Constituição jurídica não é reflexo passivo da realidade, mas possui capacidade própria de conformá-la, desde que apoiada pela vontade de Constituição, a disposição dos cidadãos e instituições de respeitar e realizar o texto constitucional mesmo diante de pressões contrárias¹³.

Essa tensão traduz-se diretamente no problema da omissão legislativa: quando o Congresso deixa de regulamentar o direito de greve dos servidores públicos previsto no art. 37, VII, da CRFB/88, a advertência de Lassalle ressoa com força; a resposta hessiana, por sua vez, convoca o STF a preservar a força normativa da Constituição mediante atuação concretista que supra a omissão, ponto exato em que a tensão entre concretização de direitos e separação de poderes se torna inescapável.

¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 47-51. O autor reconstrói a passagem do Estado Liberal ao Estado Social e ao Estado Democrático de Direito como etapas de ampliação progressiva do conteúdo e da eficácia dos direitos fundamentais.

¹² LASSALLE, Ferdinand. A essência da Constituição. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 17.

¹³ HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 19-20.

A compreensão da omissão legislativa exige ainda o domínio da classificação das normas constitucionais quanto à eficácia e aplicabilidade, sistematizada por José Afonso da Silva¹⁴. As normas de eficácia plena produzem integralmente seus efeitos desde a promulgação, dispensando complementação infraconstitucional. As de eficácia contida são igualmente de aplicabilidade direta e imediata, mas admitem restrição posterior pelo legislador. As de eficácia limitada não produzem desde logo a integralidade de seus efeitos, dependendo de complementação legislativa para alcançar plena efetividade.

O art. 37, VII, da CRFB/88, que assegura o direito de greve aos servidores públicos "nos termos e nos limites definidos em lei específica", é o exemplo mais emblemático: a recusa persistente do legislador em editar essa lei configura omissão legislativa inconstitucional, na medida em que o constituinte impôs um dever de agir que não foi cumprido. Essa classificação revela que a omissão legislativa não é problema acidental no constitucionalismo brasileiro, mas questão estrutural decorrente da opção do constituinte de 1988 por uma Constituição dirigente. Quando esses deveres não são cumpridos, a Constituição perde efetividade e os direitos nela assegurados convertem-se em promessas vazias.

2.2 Omissão legislativa e mecanismos constitucionais de superação

A omissão legislativa, no sentido técnico-jurídico que interessa ao constitucionalismo contemporâneo, não se confunde com a mera inatividade do legislador em qualquer matéria: trata-se do descumprimento de um dever constitucionalmente imposto de editar norma necessária à concretização de um preceito da Constituição. Há omissão inconstitucional apenas quando a Constituição exige a atuação legislativa e esta não se verifica — quando o silêncio representa opção política dentro do espaço de conformação que a Constituição lhe outorga, não há omissão inconstitucional.

A doutrina distingue duas modalidades fundamentais¹⁵. A omissão total ocorre quando o legislador simplesmente não edita qualquer diploma para regular a matéria exigida, da qual a ausência de regulamentação do direito de greve dos servidores públicos por décadas após a

¹⁴ SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 81-87. A classificação tripartite — normas de eficácia plena, contida e limitada, é o instrumental teórico central para compreender por que determinados direitos constitucionalmente assegurados dependem de regulamentação infraconstitucional para ser exercidos.

¹⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. p. 1.307-1.309. Os autores distinguem omissão total, ausência absoluta de norma regulamentadora (omissão parcial) norma existente, mas insuficiente para assegurar a plena efetividade do preceito constitucional.

CRFB/88 é o exemplo mais emblemático. A omissão parcial manifesta-se quando a norma editada se revela insuficiente para assegurar a plena efetividade do preceito constitucional, seja por excluir injustificadamente grupos de destinatários, seja por disciplinar de forma incompleta aspectos essenciais do direito, modalidade em que a fronteira entre escolha política legítima e omissão inconstitucional é tênue, exigindo do Judiciário critérios claros para não invadir o espaço de conformação legislativa. Em ambos os casos, coloca-se a mesma questão de fundo: até onde pode ir o Tribunal sem ultrapassar os limites impostos pelo princípio da separação dos poderes?

A Constituição de 1988 disponibilizou dois mecanismos distintos para o enfrentamento da omissão legislativa. O mandado de injunção, previsto no art. 5º, LXXI, da CRFB/88, é instrumento vocacionado à proteção concreta do cidadão, cabível sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais. Sua história jurisprudencial no STF é marcada por evolução e hesitação: em seu momento inaugural, a Corte adotou a teoria não concretista, limitando-se ao reconhecimento formal da mora e à comunicação ao órgão competente, sem suprir diretamente o vazio normativo — posição que se revelou completamente ineficaz, pois o Congresso simplesmente mantinha sua inércia¹⁶.

A virada veio com o julgamento dos MI 670, 708 e 712, quando o STF adotou a teoria concretista geral, determinando a aplicação analógica da Lei n. 7.783/89 a todos os servidores com eficácia erga omnes. A Lei n. 13.300/2016 consolidou essa evolução ao prever expressamente a possibilidade de eficácia ultra partes ou erga omnes, reconhecendo institucionalmente que o mandado de injunção é instrumento de concretização de direitos, e não apenas de comunicação de omissões¹⁷. A ação direta de inconstitucionalidade por omissão, prevista no art. 103, §2º, da CRFB/88, opera em plano diverso: desvinculada de caso específico, volta-se à proteção objetiva da ordem constitucional, declarando a mora legislativa com eficácia erga omnes e criando pressão institucional mais intensa sobre o Congresso para que cumpra seu dever constitucional.

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 20/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgado em: 19 maio 1994. Diário da Justiça, Brasília, DF, 22 nov. 1996. Nesse julgamento paradigmático, o STF consolidou a teoria não concretista, limitando-se a declarar a mora legislativa e comunicar o Congresso Nacional, sem fixar qualquer parâmetro normativo provisório para o exercício do direito de greve pelos servidores públicos.

¹⁷ BRASIL. Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113300.htm. Acesso em: 9 maio 2026.

A coexistência dos dois instrumentos revela a opção do constituinte por um sistema plural de enfrentamento da omissão, combinando proteção individual e controle objetivo — sem, contudo, ter resolvido a questão mais difícil: o que fazer quando o legislador, mesmo após declarada sua mora, permanece inerte?

2.3 Judicialização da política, ativismo judicial e separação dos poderes

O fenômeno da judicialização da política é traço comum das democracias constitucionais contemporâneas. Ran Hirschl identificou, em análise comparada, uma tendência estrutural de transferência de poder dos parlamentos eleitos para cortes constitucionais não eleitas, processo que denominou juristocracia¹⁸. No Brasil, esse fenômeno assumiu proporções particularmente expressivas em razão das características singulares da CRFB/88: Barroso aponta três causas estruturais — o reconhecimento da força normativa da Constituição, a constitucionalização abrangente de matérias que em outros sistemas seriam deixadas à legislação ordinária, e o sistema híbrido de controle de constitucionalidade, que combina o modelo difuso com o concentrado¹⁹.

No que diz respeito especificamente à omissão legislativa, a judicialização assume dimensão adicional e institucionalmente mais desafiadora: não se trata de questionar a constitucionalidade de lei existente, mas de reivindicar que o Judiciário supra a ausência de lei — colocando o Tribunal não na posição de árbitro entre norma e Constituição, mas na de produtor normativo substitutivo, papel que, no modelo clássico de separação de poderes, não lhe pertenceria. No caso do direito de greve dos servidores públicos, os planos individual e coletivo da judicialização combinaram-se: categorias afetadas recorreram ao mandado de injunção de forma reiterada, acumulando volume expressivo de ações que acabou por forçar o STF a uma resposta mais abrangente, ilustrando como a judicialização é também resultado da demanda legítima de cidadãos que não encontram resposta adequada nas instâncias políticas tradicionais.

Se a judicialização é fenômeno estrutural decorrente do desenho institucional da Constituição, o ativismo judicial é uma postura, uma atitude interpretativa adotada pelo Tribunal diante das questões que lhe são submetidas. A distinção, formulada com precisão por Barroso, é fundamental: o que define o ativismo não é o impacto político da decisão, mas o

¹⁸ HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2004. p. 1-11.

¹⁹ BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Synthesis, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. p. 24-25. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 9 maio 2026.

modo como o Tribunal interpreta e aplica a Constituição, expandindo os limites de sua atuação além do que uma leitura mais contida admitiria.

Em sua expressão mais relevante para este estudo, o ativismo traduz-se na criação de parâmetros normativos destinados a suprir omissões legislativas, como ocorreu nos MI 670, 708 e 712. As críticas convergem na preocupação com a legitimidade democrática: Lenio Streck sustenta que o Judiciário, ao assumir papel normativo autônomo, substitui a vontade do legislador democrático pela preferência do juiz, introduzindo forma velada de decisionismo²⁰; Carlos Alexandre de Azevedo Campos identifica padrões recorrentes na jurisprudência do STF de expansão da atuação especialmente em contextos de omissão legislativa²¹. Reconhece-se, contudo, que o ativismo não é fenômeno intrinsecamente negativo: quando o STF atua expansivamente para proteger direitos fundamentais negados por omissão inconstitucional, sua intervenção pode ser não apenas legítima, mas constitucionalmente necessária. O problema não reside na disposição de intervir, mas na ausência de critérios claros que delimitem quando essa intervenção é justificada e quando representa invasão indevida do espaço de conformação democrática.

O princípio da separação dos poderes, em sua formulação mais influente em Montesquieu, propôs a distribuição do poder soberano entre três funções (legislativa, executiva e judiciária), concebendo o Judiciário como mero aplicador mecânico das normas, sem margem para interpretação criativa²². Essa visão revelou-se insustentável com o constitucionalismo moderno, que reconheceu que toda interpretação jurídica envolve inevitavelmente escolhas valorativas.

A CRFB/88 incorporou o princípio no art. 2º, estabelecendo que os Poderes são independentes e harmônicos entre si: independência significa competências próprias não usurpáveis; harmonia significa cooperação e complementaridade na realização dos fins constitucionais. Nesse modelo, o STF ocupa posição singularmente complexa — guardião da Constituição nos termos do art. 102, mas também Poder da República sujeito a limites e

²⁰ STRECK, Lenio Luiz. Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 53-58. Para Streck, o ativismo judicial representa uma patologia do constitucionalismo democrático, na medida em que substitui a vontade do legislador democrático pela preferência subjetiva do intérprete, sem parâmetros intersubjetivos controláveis.

²¹ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Dimensões do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 238-242. O autor identifica cinco dimensões do ativismo judicial do STF: metodológico, processual, estrutural, de direitos e antidialógico, sendo a última especialmente relevante em contextos de omissão legislativa.

²² MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. O espírito das leis. Tradução Cristina Murachco. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Livro XI, Cap. VI.

exigências de legitimidade democrática. A teoria dos diálogos constitucionais, desenvolvida por Peter Hogg e Allison Bushell a partir da experiência canadense, oferece marco teórico mais adequado para pensar essa relação: a interação entre Cortes e Parlamentos não se caracteriza por hierarquia ou palavra final definitiva, mas por interação dialógica contínua²³.

Aplicada ao contexto brasileiro, essa perspectiva sugere que as soluções concretistas do STF deveriam ser concebidas como convites ao diálogo e respostas provisórias abertas à resposta legislativa, o que tornaria a intervenção judicial não apenas mais legítima, mas mais eficaz na perspectiva da concretização sustentável dos direitos fundamentais.

2.4 Direitos fundamentais, neoconstitucionalismo e papel do STF

O neoconstitucionalismo designa o conjunto de transformações teóricas, institucionais e jurisprudenciais que marcaram o constitucionalismo ocidental no segundo pós-guerra e encontraram expressão plena no Brasil com a promulgação da CRFB/88. Caracteriza-se pelo reconhecimento da força normativa direta da Constituição, pela centralidade dos direitos fundamentais como eixo organizador de todo o ordenamento, pela expansão da jurisdição constitucional e pela adoção de princípios como normas dotadas de peso específico e sujeitas a ponderação²⁴. Nesse contexto, os direitos fundamentais deixam de ser mero catálogo de liberdades individuais e passam a ser valores objetivos que irradiam sobre todo o ordenamento, vinculando os três Poderes e condicionando a validade de todos os atos normativos, o que alarga enormemente o campo de atuação do Judiciário e torna fluida a fronteira entre matéria juridicamente sindicável e espaço reservado à decisão política democrática.

No caso da omissão legislativa, o neoconstitucionalismo fornece o substrato teórico para a postura concretista do STF: se a Constituição é norma diretamente aplicável e os direitos fundamentais exigem efetividade real e não meramente formal, a inércia do legislador não pode ser escudo definitivo contra a intervenção judicial voltada à sua concretização.

Robert Alexy, em sua Teoria dos Direitos Fundamentais, elaborou a distinção estrutural entre regras (mandamentos definitivos aplicáveis por subsunção) e princípios,

²³ HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A. The Charter dialogue between courts and legislatures (or perhaps the Charter of Rights isn't such a bad thing after all). *Osgoode Hall Law Journal*, Toronto, v. 35, n. 1, p. 75-124, 1997. p. 79-80. Disponível em: <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol35/iss1/2>. Acesso em: 9 maio 2026.

²⁴ BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 267-271. O autor sintetiza as características centrais do neoconstitucionalismo e sua influência sobre a expansão da jurisdição constitucional no Brasil pós-1988.

mandamentos de otimização que ordenam a realização de algo na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas²⁵. Quando dois princípios colidem — como ocorre entre a necessidade de concretizar o direito de greve dos servidores e o princípio da continuidade dos serviços públicos essenciais —, o que ocorre é uma ponderação orientada pelo princípio da proporcionalidade em suas três dimensões: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Ao adotar postura concretista para suprir uma omissão, o STF realiza inevitavelmente essa ponderação entre o princípio da efetividade dos direitos fundamentais e o princípio da separação dos poderes.

A legitimidade da decisão depende da qualidade desse sopesamento: da transparência dos critérios utilizados, da adequação dos meios escolhidos e da proporcionalidade entre o grau de intervenção e a gravidade da omissão, uma ponderação mal fundamentada fragiliza a decisão tecnicamente e compromete a legitimidade democrática do Tribunal.

O papel do STF como guardião da Constituição, consagrado no art. 102, caput, da CRFB/88, adquire significado particular diante do problema da omissão legislativa. Guardar a Constituição não se limita ao controle das normas existentes: abrange a proteção de sua força normativa contra a erosão que a omissão prolongada pode provocar²⁶. Um Tribunal que se limita a constatar omissões e comunicá-las sem qualquer efeito prático sobre os titulares dos direitos afetados não está guardando a Constituição, está apenas documentando sua deterioração.

Foi a partir dessa compreensão que a jurisprudência do STF evoluiu para a postura de concretizador ativo, evidenciada nos debates dos MI 670, 708 e 712, em que o resultado favorável à posição concretista representou marco no controle judicial da omissão legislativa, sem, contudo, encerrar o debate sobre seus limites. O desafio permanente é encontrar o equilíbrio entre a imperatividade dos direitos fundamentais e os limites da separação dos poderes, equilíbrio que depende das circunstâncias específicas de cada caso, da profundidade e duração da omissão e dos impactos institucionais da decisão. É precisamente a busca por

²⁵ ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. 2. ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 90-91. A distinção entre regras e princípios é o ponto de partida da teoria alexyana: enquanto regras são normas que ou se aplicam ou não se aplicam, princípios são mandamentos de otimização realizáveis em diferentes graus, o que impõe a ponderação como método de solução de colisões.

²⁶ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 555-558. O autor sustenta que a função de guardião da Constituição atribuída ao STF pelo art. 102, caput, da CRFB/88 abrange não apenas o controle de constitucionalidade das normas existentes, mas também a proteção da força normativa do texto constitucional contra a erosão provocada pela omissão prolongada dos demais Poderes.

critérios que orientem esse equilíbrio (materiais, processuais e institucionais) que constituirá o eixo central da análise desenvolvida na seção seguinte.

3. ANÁLISE E DISCUSSÃO

3.1 O direito de greve dos servidores públicos e a omissão legislativa

O direito de greve dos servidores públicos representa, de forma paradigmática, o problema estrutural das normas constitucionais de eficácia limitada: direitos solenemente assegurados pelo texto constitucional que permanecem inacessíveis aos titulares enquanto o legislador não cumpre o dever de regulamentação imposto pelo próprio constituinte. O art. 37, VII, da CRFB/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 19/1998, estabelece que o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica, condicionando seu exercício à edição de diploma que, décadas depois, ainda não existe²⁷. Na classificação de José Afonso da Silva, trata-se de norma de eficácia limitada de princípio institutivo: vincula o legislador e impede qualquer interpretação que negue in abstracto o direito de greve, mas não oferece o regime jurídico concreto (condições, limites, procedimentos e consequências) necessário ao seu exercício legítimo.

A comparação com o art. 9º da CRFB/88 ilumina a singularidade da situação: para os trabalhadores da iniciativa privada, trata-se de norma de eficácia contida, exercível imediatamente, cabendo à lei apenas estabelecer limites, função cumprida pela Lei n. 7.783/89²⁸. Para os servidores, a opção constitucional foi mais restritiva, transferindo ao legislador o poder de definir as próprias condições de possibilidade do exercício do direito — e criando, pela persistência da omissão, um dos casos mais emblemáticos de bloqueio constitucional da história brasileira.

Promulgada em outubro de 1988, a CRFB/88 nunca teve a lei específica exigida pelo art. 37, VII editada — omissão que representa mais de três décadas e meia de inércia legislativa em matéria que afeta milhões de servidores federais, estaduais e municipais. A mora não é acidental: reflete a complexidade política da questão, com interesses conflitantes entre categorias de servidores, o poder público como empregador e a sociedade como usuária dos serviços, além de resistências expressivas a qualquer regulamentação que amplie as

²⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 37, VII, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 19/1998. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 maio 2026.

²⁸ BRASIL. Lei n. 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve na iniciativa privada. Brasília, DF: Presidência da República, 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.htm. Acesso em: 9 maio 2026.

possibilidades de paralisação. Os impactos práticos foram profundos: sem lei específica, servidores que aderiam a movimentos grevistas encontravam-se em zona de absoluta insegurança jurídica, sem definição sobre serviços essenciais a manter, procedimentos para legitimar a paralisação, consequências dos dias parados ou mecanismos de negociação disponíveis.

O poder público, por sua vez, utilizava esse vácuo para contestar a legitimidade de qualquer greve, buscar liminares judiciais e decretar descontos nos vencimentos sem critérios legais²⁹. A omissão não apenas frustrou um direito constitucionalmente assegurado, mas criou ambiente de conflito permanente que prejudicou a todos (servidores, administração pública e cidadãos usuários dos serviços).

Diante da omissão persistente, as categorias de servidores passaram a recorrer ao mandado de injunção. A resposta inicial do STF foi a teoria não concretista, que prevaleceu por aproximadamente quinze anos: o Tribunal limitava-se ao reconhecimento da mora e à notificação do Congresso, sem suprir o vazio normativo — posição que se revelou completamente ineficaz, pois o Congresso simplesmente mantinha sua inércia. A mudança veio com o julgamento conjunto dos MI 670, 708 e 712 em 2007, quando a Corte adotou a teoria concretista geral: reconheceu a omissão e determinou a aplicação analógica da Lei n. 7.783/89 a todos os servidores com eficácia erga omnes, até que o Congresso editasse a lei específica³⁰.

Essa virada representou ruptura com a tradição de autocontenção do STF, que assumiu papel normativo provisório fundamentado no princípio da efetividade dos direitos fundamentais e na força normativa da Constituição. O caráter provisório da solução revelava, ao mesmo tempo, a consciência do Tribunal de que operava em espaço que pertencia primariamente ao legislador, assim, sua intervenção deveria ser compreendida como resposta excepcional a uma situação excepcional, e não como assunção permanente da função normativa.

²⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. p. 1.309. Os autores descrevem o cenário de insegurança jurídica gerado pela ausência de regulamentação do direito de greve dos servidores públicos, destacando o uso do vácuo normativo pelo poder público para contestar a legitimidade das paralisações.

³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 708/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em: 25 out. 2007. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 31 out. 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2585551>. Acesso em: 9 maio 2026.

3.2 Os mandados de injunção 670, 708 e 712

Os Mandados de Injunção n. 670, 708 e 712 chegaram ao STF em momentos distintos, impetrados por diferentes categorias de servidores, respectivamente pelo SINDPOL, pelo SINTEM e pelo SINJEP, mas tinham em comum o mesmo objeto: a viabilização do exercício do direito de greve diante da persistente omissão do Congresso em editar a lei específica exigida pelo art. 37, VII, da CRFB/88. Reconhecendo a identidade de objeto, o STF determinou o julgamento conjunto pelo Plenário em outubro de 2007, sob a relatoria dos Ministros Gilmar Mendes nos MIs 670 e 708 e, Eros Grau no MI 712³¹.

O contexto processual revelava a insuficiência da posição não concretista: todos os mandados haviam sido ajuizados após o Tribunal já ter reconhecido, em inúmeras oportunidades, a mora legislativa do Congresso e após múltiplas comunicações sem qualquer resposta normativa. O padrão repetia-se de forma quase mecânica (impetração, reconhecimento da omissão, comunicação, inércia, nova impetração), tornando urgente uma mudança de postura que oferecesse resposta efetiva aos titulares do direito.

O ponto central do julgamento foi a decisão de não se limitar à comunicação formal ao Congresso, mas determinar a aplicação analógica da Lei n. 7.783/89 aos servidores públicos enquanto não fosse editada a lei específica. A escolha não foi arbitrária: trata-se do diploma que mais se aproxima, em termos de objeto e finalidade, da regulamentação necessária para o setor público. O Tribunal reconheceu que a aplicação analógica implicava adaptações, especialmente para categorias que exercem atividades essenciais, para as quais determinou a manutenção de percentual mínimo de atividades durante a paralisação, em analogia com o art. 11 da Lei n. 7.783/89³².

Ainda que imperfeita e provisória, a solução representava o único mecanismo disponível para tornar o direito de greve algo mais do que uma promessa constitucional vazia, oferecendo aos servidores um referencial normativo para o exercício do direito e ao poder público parâmetros para avaliar a legitimidade das greves e adotar medidas de manutenção dos serviços essenciais.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 670/ES. Relator: Min. Mauricio Corrêa. Redator p/ acórdão: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em: 25 out. 2007. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1730763>. Acesso em: 9 maio 2026. Mandado de Injunção n. 712/PA. Relator: Min. Eros Grau. Tribunal Pleno. Julgado em: 25 out. 2007. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2596580>. Acesso em: 9 maio 2026.

³² BRASIL. Lei n. 7.783/1989, cit., art. 11. O dispositivo impõe, para as atividades essenciais elencadas no art. 10 da mesma lei, a manutenção de serviços mínimos indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade durante a paralisação.

Os fundamentos constitucionais invocados convergiram para o princípio da efetividade dos direitos fundamentais: a Constituição não assegura direitos para que permaneçam inacessíveis por força de omissão legislativa, e o mandado de injunção foi criado precisamente para tornar viável o exercício de direitos obstados pela falta de norma regulamentadora.

O Ministro Gilmar Mendes fundamentou a mudança na insuficiência demonstrada da teoria não concretista e na necessidade de postura coerente com a força normativa da Constituição; o Ministro Eros Grau enfatizou a necessidade de superar o paradoxo segundo o qual o mandado de injunção existia como garantia constitucional, mas era incapaz de produzir qualquer resultado útil ao impetrante³³. Ambos reconheceram a complexidade da separação de poderes, mas concluíram que, diante de omissão persistente e dever constitucional inequívoco, a intervenção concretista era não apenas possível, mas exigida pela lógica interna do sistema constitucional.

A técnica do concretismo geral, que produz efeitos que ultrapassam a situação individual do impetrante, estendendo-se a todos na mesma situação jurídica, é precisamente o ponto que suscita as objeções mais sérias quanto à separação de poderes: ao produzir solução normativa com eficácia erga omnes, o STF não está apenas protegendo o direito de um impetrante específico, mas criando regime jurídico geral aplicável a uma categoria inteira de sujeitos, função que a Constituição atribui primariamente ao Poder Legislativo.

3.3 STF, concretização de direitos e separação de poderes

A questão central que emerge dos julgamentos dos MIs 670, 708 e 712 é precisamente a que anima o problema deste artigo: ao adotar a teoria concretista geral, o STF estava protegendo direitos fundamentais dentro dos limites de suas competências constitucionais, ou legislanda, ainda que provisoriamente, em substituição ao Congresso? A fronteira entre concretizar um direito constitucional e criar norma jurídica geral e abstrata é, nesse contexto, extraordinariamente tênue. Em favor da legitimidade, pode-se argumentar que o art. 5º, LXXI, da CRFB/88 expressamente autoriza o Tribunal a tornar viável o exercício de direitos bloqueados pela omissão, e que a escolha da Lei n. 7.783/89 como parâmetro analógico diferencia a decisão de uma criação normativa ex nihilo, aproximando-a mais da colmatação de lacuna do que da legislação propriamente dita.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 712/PA, cit. Voto do Relator Min. Eros Grau. O ministro sustentou que a teoria não concretista esvaziava a garantia constitucional do mandado de injunção de qualquer efetividade prática, transformando-o em instrumento meramente declaratório desprovido de utilidade para o impetrante.

Em sentido contrário, a produção de efeitos erga omnes transforma o que seria resposta jurisdicional individual em ato normativo geral funcionalmente equivalente a uma lei: a distinção entre legislar e jurisdicionar não reside apenas no conteúdo do ato, mas em sua forma de produção — a lei emerge de processo deliberativo democrático com participação, publicidade e responsabilização eleitoral, enquanto a decisão judicial é produzida por atores não eleitos, sem os mesmos mecanismos de accountability³⁴. Quando o Judiciário produz atos com eficácia normativa geral, ocupa funcionalmente o espaço do legislador, independentemente de como o ato seja formalmente classificado.

Um dos aspectos mais reveladores da atuação concretista é o que aconteceu depois do julgamento. A solução anunciada como provisória permaneceu, na prática, como único regime jurídico disponível para o exercício do direito de greve dos servidores por quase duas décadas, a Lei n. 13.300/2016 disciplinou o instrumento processual, não o direito material de greve, e a lei específica exigida pelo art. 37, VII da CRFB/88 continua inexistente. Esse prolongamento ilustra o risco estrutural mais sério do ativismo concretista: a conversão de respostas judiciais transitórias em arranjos normativos de facto permanentes, fenômeno que a doutrina denomina *crowding out* institucional³⁵.

Ao oferecer solução provisória que viabiliza o exercício do direito, o Tribunal reduz a pressão política sobre o Congresso para editar a lei específica: a urgência que tornava a omissão intolerável é parcialmente aliviada, e o incentivo político para enfrentar o tema, que é politicamente sensível e eleitoralmente pouco rentável, diminui correspondentemente. O resultado é um deslocamento silencioso do centro decisório da arena legislativa para a judicial, onde a decisão passa a ser exercida de forma continuada sob a aparência de provisoriedade, expandindo progressivamente o espaço de intervenção judicial e estreitando, na mesma proporção, o espaço de conformação democrática do legislador.

A compatibilidade dessa atuação com a exigência de legitimidade democrática exige que se compreenda essa legitimidade não apenas em seu sentido formal e eleitoral, mas também em seu sentido material e substantivo, a qualidade do processo decisório em sua

³⁴ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Synthesis*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. p. 27-28. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 9 maio 2026.

³⁵ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Dimensões do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 241. O autor denomina de dimensão antidialógica do ativismo judicial a tendência do STF de produzir decisões que, ao suprir omissões legislativas, reduzem o incentivo político para que o Congresso atue, perpetuando o protagonismo judicial em detrimento da produção normativa democrática.

transparência, fundamentação racional e abertura ao contraditório³⁶. Do ponto de vista formal, o déficit é evidente: os ministros do STF não são eleitos e, ao produzir parâmetros normativos com eficácia geral, determinam sem mandato popular as condições em que milhões de trabalhadores públicos podem exercer um direito fundamental. Esse déficit não é fatal, pois a função contramajoritária justifica a intervenção mesmo sem respaldo eleitoral, mas exige compensação por legitimidade procedimental e argumentativa.

Do ponto de vista substantivo, os julgamentos foram realizados em sessão pública com votos amplamente fundamentados; contudo, a ausência de mecanismos formais de participação das categorias afetadas e de procedimento estruturado para que o Congresso apresentasse sua posição fragilizaram a legitimidade do processo decisório. Quanto à separação de poderes, a flexibilidade do art. 2º da CRFB/88 tem limites: quando o Judiciário assume de forma recorrente a função de criação normativa em substituição ao legislador, não há mais flexibilidade do princípio, mas sua erosão progressiva — e um STF que se habitua a ocupar o espaço do legislador omissor pode desenvolver propensão ao ativismo que se estende para além dos casos de genuína omissão inconstitucional, passando a intervir também em situações em que o legislador fez escolhas políticas legítimas com as quais simplesmente discorda.

3.4 Proposta de critérios para avaliação do ativismo judicial em omissão legislativa

A questão do ativismo judicial em contexto de omissão legislativa não comporta respostas binárias. Nem o STF nunca pode suprir omissões, o que reduziria a Constituição a documento programático destituído de força vinculante, nem pode fazê-lo sem restrições — o que substituiria o legislador democrático pelo Tribunal como produtor normal de normas gerais, comprometendo estruturalmente a separação de poderes. O caminho necessário é a construção de critérios que permitam avaliar, caso a caso, quando a intervenção concretista é justificada e quando ultrapassa os limites constitucionalmente admissíveis³⁷.

³⁶ BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis das supremas cortes e tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 2171-2228, out./dez. 2018. p. 2.182. Disponível em:

<https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/30806>. Acesso em: 9 maio 2026.

³⁷ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 611-617. A construção de critérios racionais para a avaliação das decisões judiciais em contexto de colisão de princípios é um dos objetivos centrais da teoria alexyana da argumentação jurídica.

Os critérios materiais funcionam como filtro inicial para avaliar se a intervenção concretista é materialmente justificada. O primeiro é a densidade do direito fundamental: quanto mais claramente o texto constitucional o assegura e quanto mais preciso for seu núcleo essencial, mais forte é a justificativa para a intervenção judicial — o direito de greve dos servidores, previsto no art. 37, VII, da CRFB/88, satisfaz plenamente esse critério, pois a intervenção do STF não é extrapolação interpretativa, mas resposta à frustração de comando constitucional inequívoco.

O segundo é a clareza do mandamento constitucional que impõe o dever de legislar: mandamentos vagos ou que impliquem escolhas altamente discricionárias oferecem base mais frágil, pois a fronteira entre omissão inconstitucional e opção política legítima é mais difusa.

O terceiro é a situação de vulnerabilidade dos titulares do direito: quando a omissão atinge grupos com dificuldade de fazer valer seus interesses nas instâncias políticas tradicionais, a intervenção judicial adquire fundamento democrático adicional, ademais, no caso dos servidores públicos, a assimetria de poder nas relações com o Estado como empregador e a resistência política estrutural à regulamentação conferem relevância a esse critério, ainda que não se trate de grupo especialmente vulnerável em termos socioeconômicos.

Os critérios processuais dizem respeito à qualidade do processo de formação da decisão concretista³⁸. O déficit de legitimidade formal das decisões judiciais pode ser parcialmente compensado pela excelência do processo decisório: transparência, com publicação integral dos votos, incluindo os divergentes, e explicitação clara dos fundamentos constitucionais, permitindo que cidadãos e demais Poderes avaliem a correção dos raciocínios e exerçam o controle crítico que substitui o eleitoral no plano judicial; fundamentação adequada, demonstrando por que a intervenção é necessária e proporcional, por que a solução adotada é a mais adequada entre as alternativas e por que a duração da omissão justifica a superação da autocontenção — uma fundamentação que se limite a princípios abstratos fragiliza a legitimidade da decisão; e participação e contraditório amplo, com abertura a amici curiae representativos e, eventualmente, audiências públicas em questões de alta complexidade.

³⁸ HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A. The Charter dialogue between courts and legislatures. *Osgoode Hall Law Journal*, Toronto, v. 35, n. 1, p. 75-124, 1997. p. 96-97. Disponível em: <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol35/iss1/2>. Acesso em: 9 maio 2026.

Nos MIs 670, 708 e 712, a ausência desses mecanismos foi uma das fragilidades processuais mais evidentes, que a evolução posterior da jurisprudência e a Lei n. 13.300/2016 vieram parcialmente suprir.

Os critérios institucionais são os mais complexos e os que mais diretamente dizem respeito ao equilíbrio entre os Poderes³⁹, partindo do reconhecimento de que o STF não é o único nem necessariamente o mais bem equipado para resolver todos os problemas normativos da omissão legislativa, o Legislativo possui legitimidade democrática direta e expertise sobre as preferências sociais; o Executivo dispõe de expertise técnica sobre os impactos práticos de diferentes regimes normativos.

O primeiro critério é o respeito ao espaço de conformação legislativa: a intervenção deve ser proporcional à gravidade da omissão, preferindo soluções minimalistas, que viabilizem o exercício do direito na menor extensão necessária, a soluções maximalistas que regulem exaustivamente matéria que pertence ao espaço de conformação democrática; a aplicação analógica da Lei n. 7.783/89 nos três mandados teve o mérito de não criar regime jurídico ex novo, representando forma de minimalismo institucional compatível com esse critério.

O segundo critério é a instituição de mecanismos de diálogo com os demais Poderes: antes da decisão, notificação formal do Congresso sobre a iminência da solução concretista, com prazo para que o legislador atue; após a decisão, manutenção da possibilidade de revisão à luz de legislação superveniente.

O terceiro critério é a devolução explícita da agenda normativa ao Legislativo: a decisão deve incluir declarações explícitas sobre a insuficiência da solução analógica, a urgência da regulamentação específica e a necessidade de o Congresso agir em prazo razoável — prática que, ainda que sem força coercitiva imediata, mantém o tema na agenda política, cria constrangimentos reputacionais sobre o Legislativo inerte e sinaliza à sociedade que o problema não foi definitivamente resolvido pela decisão judicial.

3.5 Aplicação dos critérios aos MIs 670, 708 e 712

A aplicação dos critérios materiais, processuais e institucionais à atuação do STF nos MIs 670, 708 e 712 permite avaliação mais precisa e diferenciada da legitimidade da intervenção concretista do que a que resulta de julgamentos apriorísticos. Do ponto de vista

³⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional, cit., p. 1.315. Os autores destacam a necessidade de que as decisões concretistas do STF em matéria de omissão legislativa sejam orientadas pelo princípio da proporcionalidade e pelo respeito às capacidades institucionais dos demais Poderes.

material, os fundamentos são sólidos: o direito de greve dos servidores é assegurado de forma expressa e inequívoca pelo art. 37, VII, da CRFB/88, satisfazendo o critério da densidade do direito fundamental; o mandamento constitucional é suficientemente claro quanto ao seu objeto; e a duração extraordinária da omissão, confere urgência que justifica a superação da autocontenção judicial, configurando caso paradigmático de intervenção materialmente justificada: omissão total, prolongada, reiteradamente reconhecida pelo próprio Tribunal e sem qualquer perspectiva de solução legislativa no horizonte.

Do ponto de vista processual, os julgamentos foram realizados em sessão plenária pública, com publicação integral dos votos que incluem os divergentes, e os relatores apresentaram fundamentação densa e articulada⁴⁰ com referências a precedentes do direito comparado, à doutrina e aos fundamentos constitucionais que sustentavam a mudança de posição, os aspectos que contribuem positivamente para a legitimidade procedimental, distinguindo a decisão de ato de pura vontade política travestido de argumentação jurídica.

Reconhecidos os fundamentos materialmente justificáveis, a análise à luz dos critérios revela, ao mesmo tempo, pontos de tensão significativos. Processualmente, a ausência de mecanismos formais de participação das categorias afetadas constitui fragilidade relevante: a decisão produziu efeitos sobre todos os servidores do país, mas as especificidades das categorias que exercem atividades essenciais, não foram necessariamente consideradas de forma adequada; *amici curiae* representativos e audiências públicas teriam enriquecido a base informacional e ampliado a legitimidade sem comprometer a efetividade.

Institucionalmente, os pontos de tensão são ainda mais pronunciados: a ausência de notificação prévia ao Congresso sobre a iminência da adoção da teoria concretista geral com eficácia erga omnes representou mudança qualitativa significativa que teria se beneficiado de procedimento mais dialógico; a produção de efeitos erga omnes transformou resposta jurisdicional individual em ato normativo geral funcionalmente equivalente a uma lei, revelando que o STF não estava apenas viabilizando o direito de impetrantes específicos, mas assumindo a posição de legislador provisório geral; e o prolongamento da solução por quase duas décadas sem que a lei específica tenha sido editada evidencia o efeito paradoxal do ativismo concretista — ao aliviar a pressão política sobre o Congresso, a decisão contribuiu para perpetuar a própria omissão que pretendia superar, convertendo resposta judicial provisória em arranjo normativo de facto permanente.

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 708/DF, cit. Voto do Relator Min. Gilmar Mendes. O ministro apresentou extensa análise de direito comparado, examinando experiências do constitucionalismo alemão, norte-americano e português para fundamentar a adoção da teoria concretista geral pelo STF.

A aplicação dos critérios permite verificar em que medida as hipóteses foram confirmadas. H1 — de que a expansão do papel normativo do STF decorre da persistente omissão legislativa e não de vontade política autônoma, é confirmada de forma ampla: o Tribunal não procurou a posição de legislador provisório, foi empurrado para ela pela insuficiência demonstrada da posição não concretista ao longo de quase duas décadas de frustração acumulada — deslocando o diagnóstico do protagonismo judicial para a disfunção legislativa e sugerindo que qualquer resposta institucional adequada deve endereçar também os mecanismos de accountability do Legislativo.

H2 — de que a legitimidade depende do cumprimento de critérios identificáveis, é confirmada com a qualificação de que o caso concreto revela quadro misto: fundamentos materiais sólidos, legitimidade procedimental parcial e fragilidades institucionais significativas, resultado que confirma precisamente que a legitimidade do ativismo concretista não é binária, mas graduada, e que os critérios propostos permitem identificar com precisão os aspectos mais e menos defensáveis de cada intervenção.

H3 — de que a ausência de mecanismos eficazes de diálogo institucional tende a converter soluções concretistas provisórias em arranjos semipermanentes, é a que encontra confirmação mais robusta: o fato de que a aplicação analógica da Lei n. 7.783/89, concebida como solução transitória em 2007, permaneça como único referencial normativo do direito de greve dos servidores quase duas décadas depois é evidência irrefutável de que a ausência de mecanismos de devolução da agenda normativa transforma o provisório em permanente e o excepcional em ordinário⁴¹. H3 adquire assim caráter prospectivo: o problema central do ativismo concretista não é a decisão de intervir, mas a ausência de estratégia institucional de saída que preserve o caráter excepcional da intervenção e devolva ao processo democrático o protagonismo na produção normativa que lhe pertence. A intervenção judicial em omissão legislativa pode ser legítima; o que não pode ser legítimo é sua naturalização como substituto permanente do processo democrático.

4. CONCLUSÃO

Este artigo partiu de uma tensão ao mesmo tempo teórica e profundamente prática: a tensão entre a necessidade de concretizar direitos fundamentais constitucionalmente assegurados e os limites que o princípio da separação dos poderes impõe à atuação do STF

⁴¹STRECK, Lenio Luiz. Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 55-57. O autor adverte que a naturalização do ativismo concretista como forma ordinária de produção normativa representa uma das mais sérias ameaças ao constitucionalismo democrático, na medida em que esvazia progressivamente o espaço de conformação democrática do Poder Legislativo.

diante da omissão legislativa. A Constituição de 1988, ao incorporar extenso catálogo de direitos e condicionar o exercício de parte deles à edição de lei infraconstitucional, criou condições estruturais para um problema que o próprio texto não resolveu satisfatoriamente: o que fazer quando o legislador simplesmente não regulamenta os direitos que a Constituição lhe impõe regulamentar? A resposta do STF a essa pergunta, expressa de forma paradigmática nos julgamentos dos Mandados de Injunção n. 670, 708 e 712, foi o objeto central desta investigação.

A fundamentação teórica revelou que o problema da omissão legislativa é estrutural no constitucionalismo brasileiro, decorrente da opção do constituinte de 1988 por uma Constituição dirigente e da classificação das normas quanto à eficácia, que situa o direito de greve dos servidores na categoria das normas de eficácia limitada, cuja concretização depende de regulamentação que nunca veio. A advertência de Lassalle sobre o risco de a Constituição reduzir-se a uma folha de papel e o contraponto de Hesse sobre a vontade de Constituição como condição de sua força normativa deixaram de ser referências teóricas para descrever com precisão a situação vivida pelos servidores públicos brasileiros por quase duas décadas, tensão que empurrou o STF, contra sua tradição de autocontenção, para a postura concretista que culminou no julgamento de 2007.

A análise dos MIs 670, 708 e 712 demonstrou que a atuação concretista do STF foi materialmente justificada: o direito de greve é constitucionalmente assegurado de forma expressa; o dever de legislar é suficientemente claro; e a duração extraordinária da omissão configurou gravidade excepcional que tornava insustentável a manutenção da posição não concretista. A hipótese H1 foi confirmada de forma ampla, a expansão do papel normativo do STF decorreu primariamente da disfunção legislativa persistente, e não de escolha política autônoma do Tribunal, cujo protagonismo foi, em larga medida, involuntário.

Ao mesmo tempo, a aplicação dos critérios processuais e institucionais revelou fragilidades relevantes: ausência de participação formal das categorias afetadas, falta de notificação prévia ao Congresso e produção de efeitos erga omnes sem os procedimentos democráticos que caracterizam o processo legislativo. Esses déficits confirmam a hipótese H2: a legitimidade do ativismo concretista não é binária, mas graduada, e a decisão dos três mandados foi mais legítima do ponto de vista material do que do processual e institucional — distinção com consequências práticas importantes para o desenvolvimento futuro da jurisprudência do STF.

A confirmação mais robusta foi a da hipótese H3. O fato de que a solução concretista provisória de 2007 permaneça, quase duas décadas depois, como único referencial normativo do direito de greve dos servidores, na ausência da lei específica que o art. 37, VII, da CRFB/88 continua a exigir, evidencia que a intervenção judicial desacompanhada de mecanismos eficazes de devolução da agenda normativa tende a converter o provisório em permanente e o excepcional em ordinário. Esse resultado paradoxal representa o risco estrutural mais sério do ativismo concretista e aponta para a necessidade urgente de que o STF desenvolva estratégias institucionais de saída que preservem o caráter temporário de suas soluções e devolvam ao processo democrático o protagonismo na produção normativa que lhe pertence.

A resposta ao problema central pode agora ser formulada com precisão: a atuação concretista do STF é compatível com a separação dos poderes e com a legitimidade democrática quando satisfaz, de forma cumulativa, os critérios materiais, processuais e institucionais aqui identificados e testados. Quando satisfeitos, o ativismo concretista não representa ameaça à separação de poderes, mas resposta constitucionalmente adequada à falha dos mecanismos democráticos ordinários de concretização dos direitos fundamentais.

Este artigo oferece três contribuições ao debate constitucional brasileiro: uma diagnóstica, ao demonstrar que a expansão do papel normativo do STF decorre primariamente da disfunção legislativa, deslocando o foco do debate de uma crítica unilateral ao protagonismo judicial para uma análise das condições institucionais que o produzem; uma propositiva, ao sistematizar critérios operacionalizáveis para avaliação crítica de futuras decisões concretistas, preenchendo lacuna que a literatura brasileira havia deixado em aberto; e uma prospectiva, ao identificar o prolongamento das soluções provisórias como o risco estrutural mais sério do ativismo concretista e apontar para a necessidade de pesquisas futuras sobre mecanismos institucionais capazes de assegurar o caráter excepcional e temporário da intervenção judicial.

A sustentação do Estado Democrático de Direito exige que os três Poderes funcionem dentro de seus espaços constitucionais: o STF não pode ser o único guardião da Constituição quando o Congresso abdica de seu papel, mas tampouco pode converter-se no produtor normativo ordinário de um sistema que falhou em fazer funcionar seus mecanismos democráticos primários. O desafio não é reduzir o poder do STF, mas construir uma cultura constitucional em que o Legislativo legisle com responsabilidade, o Executivo implemente políticas com transparência e o Judiciário intervenha com critério e permanente consciência

dos limites que a separação dos poderes lhe impõe, condição de possibilidade para que a promessa da Constituição de 1988 deixe de ser aspiração e se converta em realidade vivida pelos cidadãos que ela pretende proteger.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. 2. ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis das supremas cortes e tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 2171-2228, out./dez. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/30806>. Acesso em: 9 maio 2026.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Synthesis*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. Lei n. 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.htm. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13300.htm. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 670/ES. Relator: Min. Maurício Corrêa. Redator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em: 25 out. 2007. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 31 out. 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1730763>. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 708/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em: 25 out. 2007. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 31 out. 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2585551>. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 712/PA. Relator: Min. Eros Grau. Tribunal Pleno. Julgado em: 25 out. 2007. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 31 out. 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2596580>. Acesso em: 9 maio 2026.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Dimensões do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HIRSCHL, Ran. Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A. The Charter dialogue between courts and legislatures (or perhaps the Charter of Rights isn't such a bad thing after all). Osgoode Hall Law Journal, Toronto, v. 35, n. 1, p. 75-124, 1997. Disponível em: <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol35/iss1/2/>. Acesso em: 9 maio 2026.

LASSALLE, Ferdinand. A essência da Constituição. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

LOZADA, Gisele; NUNES, Karina da Silva. Metodologia científica. Porto Alegre: SAGAH, 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Metodologia do trabalho científico: projetos de pesquisa, pesquisa bibliográfica, teses de doutorado, dissertações de mestrado, trabalhos de conclusão de curso. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MARQUES, Raíssa Soares. A força normativa da Constituição segundo Ferdinand Lassalle e Konrad Hesse. Journal of Research and General Knowledge, v. 10, n. 22, p. 1-13, nov. 2024. Disponível em: <https://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/1561>. Acesso em: 9 maio 2026.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. O espírito das leis. Tradução Cristina Murachco. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

STRECK, Lenio Luiz. Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. Revista Direito GV, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, jul./dez. 2008. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/a5D6NPYjYbQrN8vzYwdXm4mN>. Acesso em: 9 maio 2026.