



VÍDEO JURISTUBE · PALESTRAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Reformas constitucionais e segurança jurídica: um problema de difícil equação? Prof. Paulo Modesto

Autores: Paulo Modesto

Publicado em: 11 de junho de 2021

Duração: 58 min

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/palestras-direito-administrativo/reformas-constitucionais-e-seguranca-juridica-um-problema>

Link YouTube:

<https://www.youtube.com/watch?v=092k16hXgVo>

Identificador citável: juristube.com.br/video/reformas-constitucionais-e-seguranca-juridica-um-problema#ep-e86a549e

Descrição

Exposição do Prof. Paulo Modesto no 1 Ciclo de Preleções em Direito Público da Procuradoria Geral do Estado de Goiás

Transcrição

****Rafael Arruda****

Olá a todos, sejam muito bem-vindos a mais uma transmissão ao vivo do 1º ciclo de preleções em Direito Público do Centro de Estudos Jurídicos da PGE Goiás. Eu me chamo Rafael Arruda e, como representante do centro, agradeço desde logo aos que aqui nos acompanham. Como já sabem, ao longo deste primeiro ciclo de preleções, receberemos 12 ilustres juristas brasileiros que falarão sobre temas variados de direito público relacionados às suas pesquisas, atividades profissionais e estudos.

Os títulos de todas as palestras correspondem sempre a um questionamento a partir do qual os palestrantes proferirão as suas preleções. A preleção, segundo o dicionário, é uma palestra com finalidade didática e educativa; é, portanto, uma aula-lição. A pretensão é contribuir para a elevação do debate jurídico no interior do órgão da advocacia de estado goiana e oferecer um importante contributo à comunidade jurídica em geral acerca de temas relevantes e atuais.

Para isso, contaremos hoje com a honrosa participação do Professor Paulo Modesto, jurista baiano e personagem importante na discussão de temas relevantes de direito público no país, nomeadamente em matéria de reforma do Estado. Este busca ser um espaço privilegiado pela pluralidade de escolas, pesquisas e, claro, também de sotaques. Contando aqui com a participação do Professor Paulo e com o axé da Bahia, tenho por ele profundo respeito, consideração e admiração. Foi alguém que cedo me abriu as portas da academia brasileira, dando-me a oportunidade de expor meus estudos sobre parcerias na área da saúde logo após meu retorno do mestrado na Universidade de Lisboa. O professor Paulo é essa pessoa generosa que abre portas, e a quem sou muito grato.

Este evento virtual conta com o apoio da Associação dos Procuradores do Estado de Goiás, a cuja entidade externo meus agradecimentos. Sem mais delongas, passo de imediato a palavra à Procuradora-Geral do Estado, Juliana Diniz Prudente, para recepcionar e apresentar o nosso palestrante de hoje.

****Juliana Diniz Prudente****

Boa tarde, doutor Rafael. Parabéns mais uma vez pela iniciativa à frente do nosso Centro de Estudos Jurídicos. Temos a honra de receber o professor Paulo Modesto, que dispensa apresentações. É professor de direito administrativo pela Universidade Federal da Bahia, Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Público e autor do recente livro "Café com Prosa: Crônicas de Direito e Reforma do Estado". Hoje ele nos brindará com a palestra sobre o tema "Reformas constitucionais e segurança jurídica: um problema de difícil equação?". Muito obrigada.

****Paulo Modesto****

Boa tarde. Em primeiro lugar, quero agradecer muito ao convite da Dra. Juliana e do Dr. Rafael Arruda, velho amigo. É um prazer sempre estar com você e, mais ainda, encontrar os procuradores do estado de Goiás. Tenho sobre essa temática uma série de reflexões e tentarei coordená-las aqui em pouco tempo para que possamos eventualmente continuar com o debate.

Sugeri ao Rafael a possibilidade de fazer uma análise diacrônica sobre esse tema, tentando identificar como o tema das emendas constitucionais e da segurança jurídica era percebido na década de 90 e como é percebido hoje. Talvez nesse contraponto percebamos a riqueza do tema. Apresentar o tema das emendas constitucionais seria algo trivial; sabemos que são um modo eminente de produção normativa que exige atenção especial do Congresso, com iniciativa e votação qualificadas.

O que é interessante identificar é que, na década de 90, o que era basicamente discutido quando pensávamos em segurança jurídica e emendas constitucionais era uma visão ligada à ideia das cláusulas pétreas. Em primeiro lugar, para apontar os conteúdos da Constituição que não poderiam ser objeto de modificação. A discussão sobre o núcleo essencial desses conteúdos, já que o próprio Supremo Tribunal Federal e a literatura avançada autorizavam que não era o texto que não poderia ser alterado, mas sim um núcleo essencial. Aperfeiçoamentos do sistema que não afetassem esse núcleo poderiam sofrer alteração.

A segunda questão era um foco excessivo no tema dos direitos adquiridos e na discussão sobre o que incorporava ou não ao patrimônio jurídico dos indivíduos. Essa dualidade foi sendo superada, inclusive com uma posição do ministro Sepúlveda Pertence, que sustentou que os direitos adquiridos protegidos como cláusula pétrea eram aqueles de matriz constitucional, e não qualquer situação subjetiva de vantagem criada, por exemplo, pela posse em um cartório sem concurso público.

Havia também o aspecto das defesas processuais. Já se falava que os parlamentares poderiam usar o mandado de segurança no Supremo para combater processos de tramitação de emendas quando houvesse violação do devido processo e de normas procedimentais. O Supremo não faria um controle de conteúdo preventivo, mas a violação do devido processo já era considerada um fator de insegurança jurídica.

Na década atual, o tema se enriqueceu. A discussão hoje é muito mais abrangente e envolve não apenas direitos e cláusulas pétreas, mas a própria erosão da Constituição e a dinâmica de sucessão de emendas. O risco é que essa sucessão fragilize a Constituição, mesmo em cláusulas que não são

identificadas imediatamente como pétreas. Isso aconteceu, por exemplo, na Corte Constitucional Colombiana. Eles entenderam que a reeleição não era uma violação, mas quando uma nova emenda permitiu um novo mandato, a Corte disse que ali já havia descontinuidade, pois a sucessão de mandatos permitiria uma erosão do sistema de freios e contrapesos.

Portanto, a discussão hoje passa pela proteção da confiança e pela invocação direta da segurança jurídica. Ela protege não apenas quem já tem direito adquirido, mas também aqueles em processo de aquisição ou apanhados por normas transitórias que oferecem uma ponte normativa. É como se a Constituição oferecesse uma passagem de avião com uma transição previsível; o sujeito não pode ter a rota alterada no momento do pouso. A ruptura com normas transitórias seria, ela mesma, inconstitucional.

É preciso diferenciar normas no ADCT: normas transitórias contingentes (que podem ser alteradas) e normas transitórias de calibração (que, no meu entender, não podem). Estas estabelecem condições inalteráveis ao arbítrio de outrem. Há uma sofisticação do debate para alcançar uma aquisição paulatina e proporcional ao longo do tempo, que gera confiança prometida pelo Estado.

Além disso, é preciso separar três dimensões da segurança jurídica:

1. ****Segurança no direito:**** Envolve a determinabilidade, certeza e clareza da norma. Normas obscuras ou contraditórias são o oposto disso.
2. ****Segurança do direito:**** Envolve a situação subjetiva dos indivíduos, alcançando direitos em formação protegidos por normas de calibração.
3. ****Segurança pelo direito:**** Dimensão instrumental que envolve a garantia da segurança no plano concreto e processual, permitindo que problemas na tramitação sejam combatidos a tempo.

Denunciei várias vezes que temos aceitado que emendas constitucionais sejam produzidas sem observação da iniciativa qualificada. A Constituição exige um terço dos deputados ou senadores, ou o Presidente da República. O que tem acontecido é que o Presidente apresenta uma proposta lacônica e esta é ampliada e modificada por um personagem isolado: o relator da comissão especial. Esse relator não tem competência para fazer alterações individuais na Constituição. Isso gera pressões indevidas de sindicatos e grupos sobre uma única pessoa.

Outro fator grave é aceitar que novas normas de transição modifiquem normas de transição anteriores. Isso ocorreu na reforma da Previdência, revogando regras da Emenda 47 após 21 anos de vigência, fraudando a expectativa de quem estava prestes a se aposentar. Isso é um abuso do poder de emenda.

Respeitar as normas de transição dá tranquilidade para que o Estado se renove sem traumas. A Constituição que não se atualiza acaba entrando em ruptura, mas não podemos aceitar que ela seja maleável a ponto de ninguém ter perspectiva de futuro. Isso é ainda mais sério na previdência, que é um projeto de longo prazo. Se o contribuinte não acreditar na segurança prometida, ele perde a confiança no Estado e na democracia. Como diz Ferrazoli, não podemos ter poderes selvagens. O poder de emenda deve ser proporcional e razoável.

****Rafael Arruda****

Professor Paulo, meus parabéns pela palestra didática, clara e instigante. Você fala em erosão da Constituição, e estou de acordo que essa sucessão de emendas não contribui para a segurança jurídica. O homem precisa de segurança para organizar sua vida.

Gostaria de fazer uma provocação: em matéria de decisão judicial, temos a coisa julgada; em atos administrativos, temos a estabilidade. Mas em atos legislativos, parece que a segurança jurídica se resume à irretroatividade. De que maneira podemos incrementar a segurança jurídica de atos normativos para além disso?

****Paulo Modesto****

Apontei algumas ideias. Primeiro, um acompanhamento mais próximo da sociedade civil na elaboração legislativa, cobrando o cumprimento do regimento e das normas constitucionais. Sugiro a criação de um "Observatório Legislativo" ou de legística para denunciar, por exemplo, quando o Senado faz emendas de redação que alteram substancialmente o texto para não ter que devolver a matéria à Câmara.

Precisamos também de mecanismos de diálogo entre poderes mais sofisticados. O Senado poderia aprovar uma medida de urgência para que o Supremo delibere sobre matérias paralisadas há mais de um ano, diminuindo o poder de agenda do presidente da corte. E o Supremo, ao declarar inconstitucionalidade por omissão, deveria ter um procedimento de aceleração automática da tramitação da lei correspondente no Congresso.

Nosso sistema precisa de aperfeiçoamento para não depender dos humores de pessoas singulares. Precisamos de respostas institucionais previsíveis para que o cidadão não seja sobressaltado. Temos vivido "novelas mexicanas" diárias sobre o que vai acontecer conforme o humor dos presidentes dos poderes.

Trabalhei no Congresso Nacional e me sinto legitimado a oferecer sugestões. O Congresso se legitima quando percebe que o Supremo não está concorrendo com ele, e o Supremo será mais deferente quando perceber que o Congresso responde às omissões normativas. É preciso fechar o espaço de criatividade individual dos relatores. O relator deve compor as propostas que já possuem o apoio de um terço dos membros, sem inventar soluções isoladas.

****Rafael Arruda****

Peço desculpas pela interrupção técnica anterior. Você mencionou a legística material, um tema pouco estudado em nossa tradição. Lidar com a elaboração de atos normativos é complexo. Os estudos de impacto regulatório previstos em leis recentes parecem ser um esforço para tornar o ato menos ambíguo. Como você vê isso?

****Paulo Modesto****

Concordo. Somos um dos poucos países com previsão constitucional de uma norma de legística (Lei Complementar 95), mas o foco no Brasil tem sido apenas na legística formal (divisão em capítulos, revogação expressa). Há poucos estudos sobre legística material e segurança jurídica.

Tenho escrito sobre isso, inclusive no livro "Café com Prosa". Produzir normas é doloroso porque exige antecipar consequências. Trabalhei 18 meses com um grupo de juristas qualificados para tentar renovar o Decreto-Lei 200 e a dialética foi intensa. Não é possível que algo seja feito isoladamente em cima da hora por um relator. Devemos levar a legística a sério e ter a sociedade civil cobrando o cumprimento dessas exigências nas três dimensões da segurança jurídica.

****Rafael Arruda****

Professor Paulo, agradeço mais uma vez pela disponibilidade e pela palestra magistral. Esperamos revê-lo em breve, quando este momento pandêmico arrefecer.

****Paulo Modesto****

Eu que agradeço, Rafael. Para a Constituição, estagnar é morrer, por isso é preciso reformar, mas reformar com segurança. Foi um diálogo muito proveitoso. Muito obrigado pelo convite.

****Rafael Arruda****

Agradeço a todos que nos acompanharam. Esta palestra ficará salva para consultas futuras. Um grande abraço.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

MODESTO, Paulo. Reformas constitucionais e segurança jurídica: um problema de difícil equação? Prof. Paulo Modesto. Registro audiovisual de exposição acadêmica. Salvador: Canal @paulomodestodireito no YouTube / JurisTube.com.br, 2021. 1 vídeo (58 min). (Série Palestras de Direito Administrativo). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=092k16hXgVo> e em: <https://juristube.com.br/episodio/e86a549e-b51e-4bf6-a1c5-dbb3f2d3c6f5>. Acesso em: 19 ago. 2026.

APA 7ª edição

Modesto, P. (2021, June 11). *Reformas constitucionais e segurança jurídica: um problema de difícil equação? Prof. Paulo Modesto* [Video]. JurisTube. <https://www.youtube.com/watch?v=092k16hXgVo>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

MODESTO, Paulo. 2021. "Reformas constitucionais e segurança jurídica: um problema de difícil equação? Prof. Paulo Modesto." Video. Palestras de Direito Administrativo. <https://www.youtube.com/watch?v=092k16hXgVo>

BibTeX

```
@misc{juristube-reformas-constitucionais-e-seguran-a-jur-2021,
author = {Modesto, Paulo},
title = {Reformas constitucionais e segurança jurídica: um problema de difícil equação? Prof. Paulo Modesto},
year = {2021},
howpublished = {JurisTube – Acervo Digital de Direito},
note = {Série: Palestras de Direito Administrativo},
url = {https://www.youtube.com/watch?v=092k16hXgVo},
urldate = {2021-06-11}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgal 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/palestras-direito-administrativo/reformas-constitucionais-e-seguranca-juridica-um-problema>

PDF gerado em 2026-08-19 15:05 UTC