

ano 15 - n. 59 | janeiro/março - 2015  
Belo Horizonte | p. 1-244 | ISSN 1516-3210  
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

**Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL**

**A&C**

 **EDITORA  
Fórum**

# A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

**IPDA**

Instituto Paranaense  
de Direito Administrativo



© 2015 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



**Luís Cláudio Rodrigues Ferreira**  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 16ª andar – Funcionários – CEP 30130-007 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737  
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo &  
Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar.  
2003) – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada  
pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.  
I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

Supervisão editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Revisão: Érico Nunes Barboza e Rafael Cota Teixeira  
Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico e diagramação: Walter Santos

## Periódico classificado no Estrato B1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa e Pós-Graduação), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional* segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema *double-blind peer review*).

Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta publicação está catalogada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional* realiza permuta com as seguintes publicações:

- *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- *Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

**Diretor-Geral**

Romeu Felipe Bacellar Filho

**Diretor Editorial**

Paulo Roberto Ferreira Motta

**Editores Acadêmicos Responsáveis**

Daniel Wunder Hachem

Ana Cláudia Finger

**Assessor Editorial**

Felipe Klein Gussoli

**Conselho Editorial**

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)
Adriana da Costa Ricardo Schier (Instituto Bacellar)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Juarez Freitas (UFRGS)
Carlos Ari Sundfeld (FGV-SP)	Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Carlos Delpiazzo (Universidad de La República – Uruguai)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Cármem Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Célio Heitor Guimarães (Instituto Bacellar)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Nelson Figueiredo (UFG)
Clèmerson Merlin Clève (UFPR)	Odilon Borges Junior (UFES)
Clovis Beznos (PUC-SP)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Paulo Eduardo Garrido Modesto (UFBA)
Emerson Gabardo (UFPR)	Paulo Henrique Blasi (UFSC)
Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Eros Roberto Grau (USP)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
Irmgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Rogério Gesta Leal (UNISC)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Rolando Pantoja Bauzá (Universidad Nacional de Chile – Chile)
José Carlos Abraão (UEL)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Weida Zancaner (PUC-SP)
José Mário Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)	Yara Stroppa (PUC-SP)

**Homenagem Especial**

Guillermo Andrés Muñoz (*in memoriam*)

Jorge Luís Salomoni (*in memoriam*)

Julio Rodolfo Comadira (*in memoriam*)

Lúcia Valle Figueiredo (*in memoriam*)

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (*in memoriam*)

Paulo Neves de Carvalho (*in memoriam*)

# O preâmbulo e seu componente normativo

**Edilson Pereira Nobre Júnior**

Professor Associado da Universidade Federal de Pernambuco – Faculdade de Direito do Recife (Recife-PE). Doutor e Mestre em Direito Público pela UFPE. Desembargador do Tribunal Regional Federal da Quinta Região. Ocupante da Cadeira Dezesesseis da Academia de Letras Jurídicas do Rio Grande do Norte. *E-mail:* <edilsonnobre@trf5.jus.br>.

---

**Resumo:** O presente texto busca examinar o valor jurídico dos preâmbulos das constituições com o propósito de verificar a sua possível qualidade normativa, capaz de influenciar a validade de atos estatais e de particulares.

**Palavras-chave:** Preâmbulo. Eficácia normativa. Controle de atos estatais e de particulares.

**Sumário:** **1** O questionamento – **2** A visão doutrinária – **3** A singularidade do sistema jurídico francês – **4** O tratamento do tema pelo Supremo Tribunal Federal – **5** Palavras finais – Referências

---

## 1 O questionamento

Um dos atributos da ordem jurídica – e que, igualmente, encontra-se presente na moral – é justamente a imperatividade. Esta expressa, conforme José de Oliveira Ascensão,<sup>1</sup> um dever que nada tem de condicional, não sendo uma mera descrição ou conselho, mas, diversamente, algo voltado a realizar-se. Essa qualidade, de conseguinte, é inerente às suas normas.

Por sua vez, a especificidade da Constituição, a exprimir o ordenamento fundamental do Estado e da coletividade, não escapa da natureza imperativa quanto às normas que contém. A tendência da atualidade, impulsionada a partir da metade da centúria recém-finda, revela-se justamente pelo reconhecimento da pretensa natureza normativa das constituições.

Prova disso é que, tencionando suplantar o colorido absoluto da afirmação de Lassale,<sup>2</sup> consoante a qual os problemas constitucionais são, primacialmente, questões políticas ao invés de jurídicas, Konrad Hesse<sup>3</sup> sustenta que a constituição

---

<sup>1</sup> *Introdução à ciência do Direito*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 35.

<sup>2</sup> *Qué es una constitución?*. Barcelona: Ariel, 2012. p. 100. Tradução de Wenceslao Roces.

<sup>3</sup> *A força normativa da constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 19.

se converte, por si própria, em força ativa, pois, embora não podendo isoladamente realizar nada, impõe tarefas para as quais é possível a identificação da vontade de concretizá-las.

A esse respeito, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>4</sup> assenta que a constituição não pode ser encarada como um simples ideário ou expressão de anseios, aspirações e propósitos, mas, contrariamente, como a conversão destes em regras impositivas, obrigatórias para todos os órgãos públicos e cidadãos.

Prosseguindo, esclarece que, enquanto alguns preceitos constitucionais outorgam imediatamente seu desfrute imediato e positivo em favor de seus destinatários, outros, num sentido diverso, apenas indigitam fins a serem atendíveis pelo Poder Público. Essa situação – frise-se – não implica que tais regras sejam dotadas de irrelevância. É que estas permitem ao seu titular opor-se judicialmente ao cumprimento de atos normativos ou administrativos que lhes sejam contrários, ou ainda obter, na seara jurisdicional, interpretação orientada na diretriz preconizada pela correspondente norma constitucional.

Diante desse entendimento, o qual se afeiçoa ao art. 5º, §1º, da Constituição Federal vigente, surge interessante o questionamento sobre ostentar ou não o preâmbulo constitucional à qualidade de norma.

A resposta envolve inicialmente a necessidade de se investigar a percepção da doutrina, principiando-se pela que pode ser nominada de clássica, o que será tratado, com vagar, no tópico que segue.

## 2 A visão doutrinária

Remontando-se ao período do constitucionalismo situado entre as duas guerras mundiais, cujos textos constitucionais, a despeito de tendentes ao fortalecimento da democracia parlamentar, notabilizaram-se pelo divórcio com a realidade política subjacente, tem-se em Carl Schmitt<sup>5</sup> a pretensão em delinear um conceito positivo de constituição.

Para esse fim, descortinou o autor que a distinção entre constituição e lei constitucional somente seria possível porque a essência da primeira não está contida em uma lei ou norma, mas, sim, reside numa decisão política do titular do poder constituinte. Assim, mostrou ter constituído um erro típico da teoria do Estado anterior à Primeira Guerra Mundial, o desconhecimento da essência de tais decisões, que não poderiam ser encaradas como simples proclamações ou declarações.

<sup>4</sup> *Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais*. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 11-25.

<sup>5</sup> *Teoría de la constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 2001. p. 60-62. Texto oriundo de versão para o espanhol realizada Francisco Ayala em 1934. A edição original recua a 1927, ou seja, a período anterior à ascensão nazista ao poder.

Reportando-se às Constituições de 1871 e 1919,<sup>6</sup> enunciou que estas continham preâmbulos nos quais se encontrava a decisão política formulada de uma maneira singularmente clara e penetrante, enfatizando, com vistas à segunda, que o seu preâmbulo não possui um mero caráter enunciativo, mas, de fato, um caráter dispositivo-jurídico.

Então, pode-se perceber que o autor não descartou, tendo antes visualizado um significado normativo para o preâmbulo.<sup>7</sup>

Ao se lançar a uma decomposição dos elementos que integram a constituição, Kelsen<sup>8</sup> alude ao preâmbulo que, ao seu modo de ver, se constitui em uma introdução solene a expressar as ideias políticas, morais e religiosas que aquela pretende promover. Referindo-se, em seguida, à sua normatividade, é claro em frisar que aquele não estipula normas para a regência das condutas humanas, carecendo, portanto, de conteúdo juridicamente relevante. A sua natureza é mais ideológica do que jurídica, tanto que, se suprimido, o teor real da constituição não sofreria modificação. O seu préstimo, assim, limitar-se-ia a conferir maior dignidade à constituição e, desta maneira, reforçaria a sua eficácia.

Eis, sobre a questão, o ponto de vista esgrimido pelo autor, que, no primeiro quartel do século passado, pugnou, em solo europeu, pela instituição de mecanismo de garantia jurisdicional da constituição, o qual se destinaria – e atualmente se destina decisivamente – ao fortalecimento da concepção normativa dos textos constitucionais.

Os autores supervenientes à irrupção, a partir da Segunda Conflagração Mundial, do constitucionalismo democrático e social, não se mantiveram alheios à investigação acerca do tratamento a ser atribuído aos preâmbulos.

<sup>6</sup> Interessante a transcrição do preâmbulo da Constituição de Weimar: “O povo alemão, unido em suas estirpes (*Stämme*) e animado do desejo de renovar e consolidar seu império (*Reich*) na liberdade e na justiça, servir à paz interior e exterior, e fomentar o progresso social, conferiu-se a presente Constituição” (*El pueblo alemán, unido en sus estirpes (Stämme) y animado del deseo de renovar y consolidar su imperio (Reich) en la libertad y en la justicia, servir a la paz interior y exterior y fomentar el progreso social, se ha dado la presente Constitución*). (Tradução livre de versão em espanhol disponível em: <constitucion.rediris.es>. Acesso em: 15 jul. 2003).

<sup>7</sup> Uma manifestação de que o autor atribuiu importância ao preâmbulo, pondo-o inclusive acima do texto dos dispositivos constitucionais, está na passagem onde, tomando por base o pórtico do Preâmbulo da Constituição de 1919, acentuou: “São *mais* que leis e normalizações; são as decisões políticas concretas que denunciam a forma política do povo alemão e formam o objeto básico para as suas ulteriores gerações, inclusive para as leis constitucionais. Tudo o que dentro do *Reich* alemão tem de legalidade e normatividade vale somente sobre a base, e somente no quadro, destas decisões. Elas extinguem a substância da Constituição” (*Son más que leyes y normaciones; son las decisiones políticas concretas que denuncian la forma política de ser del pueblo alemán y forman el supuesto básico para todas las ulteriores formaciones, incluso para las leyes constitucionales. Todo lo que dentro del Reich alemán hay de legalidad y normatividad vale solamente sobre la base, y solamente en el marco, de estas decisiones. Ellas extinguen la sustancia de la Constitución*). *Loc. cit.*, p. 61).

<sup>8</sup> *Teoria geral do Direito e do Estado*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995. p. 254-255. Tradução de Luís Carlos Borges.

Peter Härbele,<sup>9</sup> ao comentar sobre os preâmbulos das constituições, principia por enfatizar que aqueles situados antes do texto sobranceiro assim estão justamente para servir ao cidadão, sendo suas principais funções a de comunicar e integrar a identificação ou, inclusive, a sua internacionalização frente à cidadania, legitimando o Estado constitucional. Os seus interlocutores consistem nos cidadãos e não nos juristas, razão pela qual devem ser redigidos da forma mais compreensível e acessível possível.

Prosseguindo, descarta a ideia de que seja o preâmbulo algo inteiramente alheio ao sistema jurídico, tendo em vista que a positividade que permeia os artigos do texto constitucional possui suas raízes científico-culturais mais profundas no próprio terreno previamente abonado dos preâmbulos, os quais constituem o mirante linguístico e terminológico de cada constituição a que acompanham.

Sendo assim, acrescenta que se torna possível alcançar determinada compreensão da constituição mediante certas premissas de grande relevância e significação, sendo que outra das suas características reside na formulação de uma escala de valores em torno de altos ideais, convicções e motivações típicas de todo legislador.

Vê-se, desse modo, que o autor parece indicar uma função dirigente para os preâmbulos, consistente em uma influência na modelação da atividade legislativa e de produção, em geral, de atos estatais, singularidade que conspira a favor de sua normatividade.

E, para assim laborar, afirma que aqueles se manifestam muitas vezes mediante remissão a escalas temporais, seja repudiando um determinado tipo de passado,<sup>10</sup> seja referindo-se ao presente, assinalando-lhe desejos de orientação ou, ainda, para unir presente e futuro sob uma mesma perspectiva. A Lei Fundamental de Bonn é um exemplo eloquente, cujo preâmbulo se reporta à unidade da Alemanha.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> *Teoría de la constitución como ciencia da cultura*. Madri: Tecnos, 2000. p. 96-100. Tradução para o espanhol e introdução por Emilio Mikunda.

<sup>10</sup> Durante os trabalhos preparatórios da Constituição espanhola de 1978, com vistas a colmatar vazio constante do Anteprojeto, dois deputados do Grupo Misto apresentaram emenda, não prevalecente ao final, sugerindo um preâmbulo com conotações ideológicas, com manifestação de repúdio ao regime anterior, sob a menção de que “o povo espanhol, depois de um longo período sem regime constitucional, de negação das liberdades públicas e de desconhecimento dos direitos das nacionalidades e regiões que configuram a unidade da Espanha (...)” (*El pueblo español, después de un largo período sin régimen constitucional, de negación de las libertades públicas y de desconocimiento de los derechos de las nacionalidades y regiones que configuran la unidad de España...*). Tradução livre de versão constante de Raul Modero e Pablo Lucas Murillo de la Cueva. *Comentários a la Constitución española de 1978*. Tomo I. Madri: Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, 1996. p. 55. Coord.: VILLAAMIL, Oscar Alzaga.

<sup>11</sup> Precedendo o surgimento da constituição escrita no solo europeu, a Constituição norte-americana de 1787, cuja versão escrita permanece intocável, especificou, em seu preâmbulo, os objetivos constituintes de presente e de futuro, a saber: a) formar uma União mais perfeita, mediante o equilíbrio dos direitos dos estados com as necessidades do governo central; b) estabelecer a justiça, assegurando aos homens os direitos inalienáveis, dentre os quais estão a vida, a liberdade e a conservação da felicidade; c) assegurar a tranquilidade interna; d) proporcionar os meios para a defesa comum, tendo em vista a anterior debilidade da confederação; e) promover o bem-estar geral; f) assegurar a liberdade para os cidadãos e seus descendentes.

Rematando, afirma que os preâmbulos configuram a quintessência do contexto constitucional, permitindo que sejam empregados como elementos integradores da correspondente constituição, incidente sobre a base dos seus conteúdos jurídicos, o que – a nosso ver – é provável para que a opinião do autor se mostre aparente como reconhecadora de uma natureza normativa de tais declarações.<sup>12</sup>

Após analisar – inclusive com a descrição do percurso de sua elaboração – o preâmbulo da Constituição espanhola de 1978, Raul Modero e Pablo Lucas Murillo de la Cueva<sup>13</sup> expõem que, em sendo anterior e externo à constituição, o preâmbulo não integra o texto constitucional, embora lhe seja inseparável. Assim, não possui, por si mesmo, virtualidade preceptiva, não portando, em suas formulações, normas jurídicas, o que não lhe habilita a fundamentar, isoladamente, pretensões perante os órgãos jurisdicionais.

Logo em seguida, o rechaço à eficácia normativa do preâmbulo é amenizado. Amparados no caráter explicativo e justificador da operação constituinte, ao tratar de anunciar uma mudança de regime político, bem como expor os seus objetivos fundamentais, aludem a que o valor jurídico a ser conferido ao preâmbulo é o de oferecer ao intérprete um material de primeira mão ao instante de esclarecer o sentido das normas constitucionais e, ao mesmo tempo, delinear linhas de referência aos poderes públicos em sua atividade de aplicação e desenvolvimento dos conteúdos constitucionais.

Dáí que, no entender dos autores, o preâmbulo se aproxima – porém, sem se identificar completamente – às chamadas normas programáticas ou disposições de princípio. E não se igualam às normas programáticas porquanto nestas, dentre os efeitos que acarretam, está aquele de servir de parâmetro ao juízo de constitucionalidade das leis perante o Tribunal Constitucional, enquanto que tal qualidade não é usufruída pelas declarações constantes do preâmbulo, as quais – sustentam – somente poderão ativar o controle de constitucionalidade quando estejam conexos com preceitos da constituição.<sup>14</sup>

Não destoa bastante do entendimento anterior, o manifestado por Gregorio Badeni.<sup>15</sup> Após proceder uma comparação entre o preâmbulo da Constituição argentina,

<sup>12</sup> Interessante a transcrição literal de dita conclusão: “Para concluir, poderíamos dizer, finalmente, que os preâmbulos são a quintessência do próprio contexto constitucional, ao permitir que se lhes tome como elementos integradores do texto constitucional correspondente, com base em seus conteúdos jurídicos completamente precisos”. (*Para concluir podríamos decir finalmente que los preâmbulos son la quintaesencia del propio contexto constitucional, al permitir que se los tome como elementos integradores del texto constitucional de referencia sobre la base de sus contenidos jurídicos del todo precisos*). (*Loc. cit.*, p. 100).

<sup>13</sup> *Comentarios a la Constitución española de 1978*. T. I. Madrid: Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, 1996. p. 71-73. Coord.: VILLAAMIL, Oscar Alzaga.

<sup>14</sup> Compulsando-se a jurisprudência do Tribunal Constitucional hispânico, constata-se menção a que o Preâmbulo não possui valor normativo (STC 36/1981), havendo, igualmente, decisões (STC 1/1982 e 64/1982) que, indo além, orientam-se na direção de que aquele haverá de ser levado em conta por ocasião da interpretação das leis.

<sup>15</sup> *Tratado de derecho constitucional*. 1. ed. Buenos Aires: La Ley, 2004. p. 106-108.

elaborado em 1853, e o da Constituição dos Estados Unidos, de 1787, bem como ao decompor aquele em quatro partes, aponta que o preâmbulo, as causas, a natureza e os fins da constituição não formam parte do texto constitucional propriamente dito e que as suas afirmações não podem colidir com as disposições da Lei Maior.

No seu modo de entender, carece o preâmbulo de valor jurídico positivo; porém, não olvida que não se cuida de simples formulação teórica, porque aquele tem o efeito de revelar a intenção do constituinte e dos fins que visa alcançar o instrumento jurídico fundamental, razão pela qual possui importância em matéria de interpretação constitucional ao indicar ao exegeta os elementos causais que permitem extrair o significado e alcance dos preceitos constitucionais, muito embora, ao ser assim empregado, não possa conferir um sentido diverso àquele que advém de maneira clara da letra de um artigo da constituição.<sup>16</sup>

Nessas plagas, a discussão não passou despercebida, sendo contemporânea dos albores da República. Barbalho<sup>17</sup> averbou competir ao preâmbulo enunciar por quem, em virtude de que e para qual fim adveio a constituição, não podendo ser reputado como peça inútil ou mero ornato, uma vez resumir o pensamento primordial e os institutos dos seus elaboradores. Descortinou, de logo, o papel interpretativo de relevância que ostenta em favor dos aplicadores do texto magno.<sup>18</sup>

Passadas algumas décadas, sob a vigência da Constituição de 1967-69, Pinto Ferreira<sup>19</sup> já tinha averbado que o preâmbulo de uma constituição não deve ser considerado como uma mera fórmula, sendo, diversamente, uma parte integrante da Constituição e, portanto, situando-se acima das leis ordinárias. Com essa visão, é possível dizer que, para o autor, o preâmbulo pode ser empregado como parâmetro de aferição da constitucionalidade de ato normativo.

Escrevendo sob a vigência da Constituição de 1988, José Afonso da Silva<sup>20</sup> nos dá uma percepção bastante relevante do preâmbulo, na qual é possível se vislumbrar uma referência explícita ou implícita a um passado indesejado, postulando, assim, a formação de uma ordem constitucional em direção distinta, ou uma luta na busca de

<sup>16</sup> Afirma o autor (*loc. cit.*, p. 108) que a Suprema Corte da Nação argentina, em mais de uma oportunidade (*Fallos* 242:498; 308:326; 310; 2478; 314; 595), reconheceu que, em servindo de expressão das metas consignadas na Lei Fundamental, o preâmbulo emerge como uma ferramenta de particular importância para a sua interpretação, muito embora o seu teor não se preste para alterar as cláusulas positivas da constituição, porque estas consistem na projeção que lhes assinaram os constituintes. De qualquer forma, numa comparação com os autores espanhóis acima referenciados, em Badeni, é possível notar uma maior valoração à juridicidade do preâmbulo.

<sup>17</sup> *Constituição Federal brasileira (1891)*. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, 2002. p. 2.

<sup>18</sup> Eis as palavras então proferidas pelo autor: "Cumpra tel-o sempre em vista para a boa inteligência d'ella. O proposito de estabelecer um *regimen livre e democratico*, o grandioso escôpo dos constituintes, domina e inspira o conjuncto das disposições da Constituição. Elle deve servir de guia e phanal aos interpretes e executores, quando, embaraçados nos lugares obscuros, ambiguos ou lacunosos, necessitem de fixar ao texto defeituoso o sentido preciso, completo e adequado" (*loc. cit.*, p. 2).

<sup>19</sup> Preâmbulo. In: *Enciclopédia Saraiva do Direito*, v. 59, 1981, p. 505. Coord.: FRANÇA, R. Limongi.

<sup>20</sup> *Comentário contextual à Constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 22.

propósitos de justiça e liberdade, ou, ainda, algo exprimindo um princípio básico de ordem política, social ou filosófica.

Acentua que, em qualquer dessas perspectivas, o preâmbulo vale para orientação e aplicação das normas constitucionais, reconhecendo, assim, a sua eficácia interpretativa e integrativa. Vai além, dispondo que, quando contiver uma declaração de direitos não reproduzida por norma constante da constituição, o preâmbulo vale, a esse respeito, como se tratasse de uma regra ou princípio articulado no texto magno.

O mesmo – e algo mais – é constatável com a leitura de Ivo Dantas,<sup>21</sup> ao afirmar que o preâmbulo estabelece a ideologia que permeia o texto constitucional, assentando as bases filosóficas do correspondente regime, e, por isso, chega a representar limite material implícito ao poder de reforma constitucional.

Então, segue-se que o autor, além de vislumbrar, de forma inegável, a qualidade normativa ao preâmbulo, aparelha este com potencial superior ao da maioria das normas constitucionais, pois lhe confere a característica de cláusula pétrea, pondo-o a salvo do campo das emendas ao texto magno.

### 3 A singularidade do sistema jurídico francês

No trato do tema inerente à eficácia do preâmbulo constitucional, desperta atenção particularizada o sistema francês.

De destacar que o surgimento do Estado de Direito produziu, no modelo francês, consequências que o distinguem da maioria dos sistemas jurídicos, mesmo os integrantes da família romano-germânica.

Em guisa de exemplo, pode-se mencionar: a) a existência de jurisdição própria, estranha à estrutura do Poder Judiciário, para solucionar, em caráter definitivo, os litígios entre cidadão e Administração Pública; b) a não existência, até recentemente (Lei Constitucional 724, de 23.07.2008, combinada com a Lei Orgânica 1.523, de 10.12.2009), de controle de constitucionalidade posterior à entrada em vigor da norma controlada; c) a ausência de previsão, no texto da Constituição de 1958, de rol de direitos fundamentais; d) a consagração de competência regulamentar autônoma.

Uma constituição – é sabido – tem por objeto instituir normas destinadas a traçar a organização do Estado e da coletividade, estabelecendo os direitos fundamentais dos sujeitos de direito. Característica que lhe é imanente está na circunstância de sua supremacia diante das demais normas.

<sup>21</sup> *Instituições de direito constitucional brasileiro*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2001. p. 325-327, 341 e 344. A condição de espelhar o ideário do texto que introduz é realçada pelo autor (*loc. cit.*, p. 340-344) quando de visão dos nossos preâmbulos, desde 1824 até 1988, valendo destaque a passagem relativa ao texto de 1934, em cujo preâmbulo se contém referência ao nosso ingresso perante o constitucionalismo socioeconômico, com a menção, ao lado da liberdade, à “justiça e o bem-estar social e econômico”.

Por isso, a constituição vai – e muito – além de um texto que se limita à definição da estrutura e competências dos poderes públicos, disciplinando também as relações entre o Estado e os cidadãos.

Haverá, assim, a constituição de albergar, conforme Michel Verpaux e Laetitia Janicot,<sup>22</sup> igualmente os direitos e princípios de valor constitucional. E, considerando-se que o texto de 4 de outubro de 1958, quanto aos seus noventa e dois artigos numerados, limita-se essencialmente à consagração dos poderes, sua organização e suas relações, sendo praticamente mudo quanto à enunciação de direitos fundamentais, foi necessário que se reconhecesse como incluído no texto constitucional, com a mesma qualidade deste, o seu preâmbulo, o qual faz referência a direitos e liberdades fundamentais do homem.

O texto atual de referido preâmbulo, após a Lei Constitucional de 1º de março de 2005, é o seguinte: “O povo francês proclama solenemente seu compromisso com os Direitos do Homem e com os princípios da soberania nacional na forma como definidos pela Declaração de 1789, confirmada e completada pelo preâmbulo da Constituição de 1946, bem assim aos direitos e deveres definidos na Carta do meio ambiente de 2004”.<sup>23</sup>

Para que tal pudesse vir a ser considerado como integrante da Constituição de 1958, atuou como providencial a atividade do Conselho Constitucional a partir de 1970.<sup>24</sup> Com o movimento de maio de 1968, surgiram muitos movimentos universitários com o propósito de contestação ao *status quo*. Um destes, denominado “os amigos da causa do povo”, requereu ao Prefeito de Polícia de Paris a sua inscrição como entidade associativa, tendo o pleito sido negado sob o argumento de cuidar-se de reconstituição de movimento já dissolvido. Daí o ingresso perante a jurisdição administrativa, tendo o Tribunal Administrativo de Paris, louvado em jurisprudência do Conselho de Estado, assecuratórios da liberdade de associação, tutelada por lei de 1901, garantido o direito à inscrição.

Insatisfeito com a decisão, o Ministro do Interior diligenciou pela aprovação de projeto de lei com o propósito de evitar que fosse a inscrição de uma associação, em casos tais, automática. Submetida a proposição legislativa ao plácito do Conselho Constitucional mediante súplica do Presidente do Senado, as suas disposições foram

<sup>22</sup> *Droit Public: Pouvoirs publics et action administrative*. Paris: Press Universitaires de France, 2009. p. 15-16.

<sup>23</sup> “*Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définies par la Déclaration de 1789, confirmée et complète par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs dans la Charte de l'environnement de 2004*”. Disponível em: <[www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution\\_11-2011.pdg](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution_11-2011.pdg)>. Acesso em: 03 dez. 2013.

<sup>24</sup> Ao instante da Constituição de 27 de outubro de 1946, a doutrina (LUCHAIRE, François. *Le Conseil Constitutionnel*. 2. ed. T. I. Paris: Econômica, 1997. p. 164; MAUGÜE, Christine; STAHL, Jacques-Henri. *La question prioritaire de constitutionnalité*. Paris: Dalloz, 2011. p. 12) acentua que, por força dos arts. 90 e 93 desta, afigurava-se impossível que o Comitê Constitucional procedesse a um exame de compatibilidade de uma lei em face do respectivo preâmbulo.

declaradas inconstitucionais pela DC 71-44, de 16 de julho de 1971. Isso sucedeu pela consideração de que a liberdade de associação, demais de referida pelo Preâmbulo da Constituição de 1946, está incluída dentre os princípios fundamentais reconhecidos pelas leis da República, tendo em vista lei de 1º de julho de 1901, relativa ao contrato de associação.<sup>25</sup>

O entendimento prosseguiu em numerosas decisões. Quanto à Declaração de Direitos de 1789, a qual é referenciada, em primeiro lugar, pelo Preâmbulo da Constituição de 1958, reconheceu-se nela a consagração da igualdade diante da lei (DC 73-51, de 27 de dezembro de 1973) e, posteriormente, o Conselho Constitucional conferiu valor constitucional aos demais direitos mencionados em cada um dos artigos do documento (DC 82-132, de 16 de janeiro de 1982).

Ainda quanto ao Preâmbulo da Constituição de 1946, observe-se que o Conselho Constitucional, a pretexto de legar força de norma sobranceira aos princípios fundamentais reconhecidos pelas leis da República, assentou que, neste conjunto, estariam inseridas a independência da jurisdição administrativa (DC 80-119, de 22 de julho de 1980), a independência dos professores universitários (DC 84-165, de 20 de janeiro de 1984), a competência exclusiva da jurisdição administrativa para apreciação dos pleitos de invalidação dos atos administrativos (DC 87-224, de 23 de janeiro de 1987), a competência da autoridade judiciária em matéria de proteção da propriedade imobiliária (DC 89-256, de 25 de julho 1989) e a especificidade do direito punitivo dos menores (DC 2002-461, de 29 de agosto de 2002).

Não é possível desconsiderar que, em dito preâmbulo, há a proclamação de princípios novos, de natureza política, econômica e social, denominados como particularmente necessários aos nossos tempos, tais como a igualdade de sexos, o direito de asilo, proteção à saúde, assistência social, direitos da criança, a organização do ensino público, direitos do trabalhador, direito à não discriminação no trabalho, a liberdade sindical, a greve, dentre outros.

A esse respeito, o Conselho Constitucional não descurou em reconhecer valor constitucional a esta categoria de direitos, mencionados no Preâmbulo da Constituição de 1946, o que sucedeu desde a DC 75-54, de 15 de janeiro de 1975, relacionada à interrupção da gravidez, sendo de notar o reconhecimento da salvaguarda da dignidade da pessoa humana (DC 94-343-344, de 27 de julho de 1994).

Tendo em vista que tal conjunto de direitos se apresenta como direitos-créditos (*droits-créances*), implicando prestações positivas, principalmente da parte do Estado, bem como por apresentarem, algumas vezes, enunciados de forma imprecisa, o

<sup>25</sup> Há quem mencione (MANILI, Pablo Luis. *El bloque de constitucionalidad*. Buenos Aires: La Ley, 2003. p. 285-286) que operaram como antecedentes da tendência inaugurada pela DC 71-44 decisões proferidas pelo Conselho Constitucional em 08 de julho de 1966, 21 de novembro de 1969 e 19 de junho de 1970, as quais, por serem vagas sobre a questão em comento, não ostentaram o reconhecimento da condição de *arrêt du principe*.

Conselho Constitucional tem deixado ao legislador uma grande liberdade em colocá-los em prática.

Recentemente, ao depois do acréscimo ao Preâmbulo da Constituição de 1958 patrocinado pela Lei Constitucional de 1º de março de 2005, o Conselho Constitucional não hesitou em conferir à Carta do meio ambiente de 2004, responsável pela enunciação de catálogo de direitos e deveres novos, a sua estatura constitucional, conforme se pode constatar da DC 2005-514, de 28 de abril de 2005, relativa ao art. 6º daquela, que cuida da promoção do desenvolvimento sustentável. A plenitude da qualidade constitucional do referido documento foi ratificada pelo Conselho de Estado em aresto de 03 de outubro de 2008 (*Comune d'Annecy*, rec. 297931).

Essa interpretação – que, coerente e reiteradamente, vem sendo conferida pela jurisprudência francesa – não poderia, por razão particular, ser evitada.

O Estado constitucional, que se consolida a partir da Segunda Guerra Mundial, não subsiste sem a garantia da limitação do poder, para a qual é imprescindível um conjunto de direitos fundamentais.

A Constituição de 1958 – afirme-se novamente – somente contém em seu texto a organização do Estado, não se reportando a direitos fundamentais. Sem que fosse emprestada pela retórica interpretativa, a qual deve ir além do plano da mera literalidade, o sistema jurídico francês careceria da previsão de direitos fundamentais e, portanto, não poderia estar inserido na categoria do Estado democrático de Direito.

Portanto, inevitável a formulação de um chamado bloco de constitucionalidade (*bloc de constitutionnalité*) a fim de servir de parâmetro para o exame da validade dos atos normativos.

Desse modo, apresenta-se indiscutível, no direito francês, a consideração do preâmbulo como integrante do texto sobranceiro. Daí as palavras de François Luchaire: “Mas, o Preâmbulo faz parte da Constituição; esta começa antes diante das disposições daquele e não depois; apreciar a conformidade da lei ao Preâmbulo, portanto, bem respeitar a Constituição”.<sup>26</sup>

#### 4 O tratamento do tema pelo Supremo Tribunal Federal

A percepção doutrinária sobre o assunto foi no tópico segundo, onde consta a referência dos autores pátrios. Resta-nos investigar a opinião jurisprudencial, o que será realizado agora e em face da atividade do Supremo Tribunal Federal, na qualidade de intérprete institucional da Lei Maior, conforme resulta do seu art. 102, *caput*, I, alínea a, III, §§1º a 3º.

<sup>26</sup> Or, le Préambule fait bien partie de la Constitution; celle-ci commence avant les de la loi au Préambule c'est donc bien faire respecter la Constitution. (*Le Conseil Constitutionnel*. 2. ed. Tomo I. Paris: Econômica, 1997. p. 164). (Tradução livre).

Durante a vigência das nossas constituições anteriores, prevaleceu, na interpretação jurídica, uma tendência para um positivismo legalista, que impediu uma atenção voltada ao preâmbulo dos correspondentes textos.

A Constituição de 1988, devido à densidade valorativa que incorporou ao seu conteúdo semântico, permitiu que, nos últimos quinze anos, fosse possível instaurar, em algumas situações, um debate em torno do conteúdo jurídico do seu preâmbulo.

Uma primeira situação sucedeu com a ADI 2.076 – 5 – AC,<sup>27</sup> na qual o Partido Social Liberal, seu autor, impugnou a omissão no Preâmbulo da Constituição do Estado do Acre da expressão “sob a proteção de Deus”.

Ao rejeitar o pedido, o Supremo Tribunal Federal vislumbrou, na oportunidade, que não se cuidava de norma central, qual seja aquela que, constante da Constituição Federal, há de ser, obrigatoriamente, reproduzida quando da organização constitucional dos Estados-membros.

O relator, para isso, foi além. Após menção de doutrina, concluiu que o preâmbulo não se situa na província jurídica, mas, sim, na da política, não se apresentando com a qualidade normativa.<sup>28</sup>

Há que se proceder a uma observação crítica, pois, entre a decisão e seus fundamentos, há uma contrariedade. Ora, se o preâmbulo não possui relevância jurídica, não sendo norma, o pedido não poderia ter sido julgado improcedente. Na realidade, o pedido não poderia ter sido admitido. Em se voltando à ação direta de inconstitucionalidade contra ato de colorido normativo, mesmo quando se cuidar de inconstitucionalidade por omissão, não poderia ter sido conhecida se o Preâmbulo da Constituição do Estado do Acre, como o da Constituição Federal, não ostentasse a condição de norma. A motivação invocada pelo relator serviria, na realidade, para implicar no não conhecimento da súplica. Se esta foi conhecida – tanto que julgada improcedente –, é porque estava havendo impugnação relacionada a uma norma, o que torna, assim, o fundamento do voto do relator contraditório diante da conclusão proposta.

<sup>27</sup> Pleno, *v.u.*, rel. Min. Carlos Velloso, DJU de 08.08.2003.

<sup>28</sup> Isso fica claro com a passagem seguinte do seu pronunciamento: “O preâmbulo, resai das lições transcritas, não se situa no âmbito do Direito, mas no domínio da política, refletindo posição ideológica do constituinte. É claro que uma constituição que consagra princípios democráticos, liberais, não poderia conter preâmbulo que proclamasse princípios diversos. Não contém o preâmbulo, portanto, relevância jurídica. O preâmbulo não constitui norma central da Constituição, de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro. O que acontece é que o preâmbulo contém, de regra, proclamação ou exortação no sentido dos princípios inscritos na Carta: princípio do Estado Democrático de Direito, princípio republicano, princípio dos direitos e garantias, etc. Esses princípios, sim, inscritos na Constituição, constituem normas centrais de reprodução obrigatória, ou que não pode a Constituição do Estado-membro dispor de forma contrária, dado que, reproduzidos, ou não, na Constituição estadual, incidirão na ordem local”. É certo que, logo em seguida, enfatizou o relator argumento autônomo, dispondo que a ausência da menção “sob a proteção de Deus”, não significava que se estivesse dispondo em contrariedade aos princípios consagrados pela Constituição em vigor, que estrutura um Estado laico, informado pela liberdade de consciência e de crença. Na oportunidade, é de ser registrada a declaração de voto do Min. Marco Aurélio, que, em poucas linhas, afirmou, seguindo o entendimento do relator, que o preâmbulo não integra o corpo da constituição, não podendo, por isso, repercutir no campo da simetria.

Ao depois, despertou atenção ao preâmbulo o julgamento do ROMS 26.071 – 1 – DF,<sup>29</sup> o qual derivou de mandado de segurança impetrado perante o Tribunal Superior do Trabalho, visando o impetrante ao reconhecimento do seu direito de se habilitar em concurso público para o cargo de Técnico Judiciário, na condição de portador de deficiência. Invocou o impetrante esta situação pelo fato de, embora possuir visão plena no olho direito, a sua acuidade visual, uma vez considerados os dois olhos, ser inferior a 60% (sessenta por cento).

Na motivação de seu voto, o relator asseverou que a medida de ação afirmativa, a compensar desigualdade factual como medida de superioridade jurídica, e que se encontra prevista no art. 4º, III, do Decreto 3.298/99, com a redação inserida pelo Decreto 5.296/2004, encontra sua justificativa exatamente porque o Preâmbulo da Constituição vigente inseriu a fraternidade como uma das balizas orientadoras de nossa sociedade. Em assim se argumentando, o valor fraternidade foi empregado como estuque para a consagração da igualdade em sua feição positiva.<sup>30</sup>

O recurso aos valores referidos pelo Preâmbulo da Constituição de 1988 foi também de valia para que se pudesse rejeitar arguição de inconstitucionalidade assestada contra o art. 5º da Lei 11.105/2005, a permitir o uso de células-tronco em pesquisas científicas para finalidades terapêuticas. Basta ver o voto-condutor do Min. Carlos Ayres de Britto na ADI 3.510 – DF<sup>31</sup> ao descortinar o que denominou de constitucionalismo fraternal.

Outra oportunidade recaiu no desate da ADI 2.649 – 6 – DF,<sup>32</sup> na qual se impugnava a Lei 8.899/94, por prever a concessão de passe livre às pessoas portadoras de deficiência, e, igualmente, carentes de recursos, no sistema de transporte coletivo interestadual, cabendo ao Poder Executivo, no prazo de noventa dias, editar a regulamentação necessária.

A relatora, com o propósito de encontrar respaldo ao diploma legal atacado, atentou para os valores da solidariedade, do bem-estar e da fraternidade. Ao assim laborar, pôs em destaque o Preâmbulo da Constituição vigente ao afirmar que é a partir do desenvolvimento dos valores mencionados neste que as normas constitucionais explicitam o princípio jurídico da solidariedade.

Portanto, no voto-condutor, restou consignada a mensagem de que os valores referidos no preâmbulo devem servir de orientação para a interpretação das normas

<sup>29</sup> Primeira Turma, *v.u.*, rel. Min. Carlos Ayres Britto, DJe de 31.01.2008.

<sup>30</sup> Elucidativa a leitura, no essencial, da ementa: “DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. CANDIDATO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA VISUAL. AMBLIOPIA. RESERVA DE VAGA. INCISO VIII DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. §2º DO ART. 5º DA LEI Nº 8.112/90. LEI Nº 7.853/89. DECRETOS NºS 3.298/99 E 5.296/2004. (...) 3. A reparação ou compensação dos fatores de desigualdade factual com medidas de superioridade jurídica constitui política de ação afirmativa que se inscreve nos quadros da sociedade fraterna que se lê desde o preâmbulo da Constituição de 1988”.

<sup>31</sup> Pleno, *mv*, DJe de 27.05.2010.

<sup>32</sup> Pleno, *mv*, rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 16.10.2008.

constitucionais, tendo atuado, no caso julgado, como lastro para a manutenção da validade da norma combatida.

Não olvidar, no conjunto dos arestos, a decisão proferida no ADPF 186 – DF,<sup>33</sup> ajuizada por partido político (Democratas), com o propósito de impugnar uma resolução do Conselho Superior Universitário da Universidade de Brasília, a qual estabeleceu reserva de vagas (cotas) para pessoas consideradas negras.

O voto do relator, ao instante no qual defendia o afastamento do óbice ao ato questionado, constante do art. 208, IV, da Lei Maior vigente, que menciona o acesso aos mais elevados níveis do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um, serviu-se, dentre outros argumentos, de ligeira referência aos objetivos gerais a serem perseguidos pelo Estado Democrático de Direito e que se encontram no Preâmbulo daquela.

Inegável, diante do fundamento da decisão proferida na ADI 2.076 – 5 – AC, notar-se, nos demais acórdãos referidos, um avanço na qualificação da eficácia jurídica do preâmbulo. Ora, se um valor constante do preâmbulo respalda a validade de um ato normativo durante o seu confronto com o texto constitucional, é, inegavelmente, porque ostenta a condição de norma, com identidade àquelas que figuram na parte permanente da constituição.

Tal tendência prosseguiu no deslinde do HC 109.277 – SE.<sup>34</sup> Neste se compreendeu que a conduta do paciente, consistente em tentativa de furto de coisas de valor ínfimo (oito óleos bronzadores, seis bloqueadores solares (ambos da marca Sundown), uma bermuda, uma camisa, uma carteira contendo nove reais, um telefone celular, um óculos e uma bolsa de cor verde), aliada à condição econômica da vítima (supermercado), atrairia a aplicação do princípio da insignificância.

Lastreou a opinião do relator a circunstância de que o valor justa, prestigiado pela Constituição Federal desde o seu Preâmbulo, concretiza-se mediante a razoabilidade e a proporcionalidade, a modelar, assim, o direito de punir do Estado.

Recorreu-se ao preâmbulo com o objetivo de nele extrair princípios modelares para o Estado de Direito, quais sejam os da proporcionalidade e da razoabilidade, a traduzirem a medida certa dos atos estatais restritivos de direitos e liberdades.

Diante dessas decisões, é possível extrair que o preâmbulo não pode ter o seu valor jurídico afastado.

É certo que, na experiência vivenciada nessas plagas, o preâmbulo tem sido considerado como bússola para a interpretação e aplicação de dispositivos constitucionais e legais. Não teve, até o presente momento, seu préstimo para, de forma direta, ensejar o deferimento de direitos ou posições subjetivas, a exemplo do

<sup>33</sup> Pleno, *v.u.*, rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 01.09.2011.

<sup>34</sup> Segunda Turma, *v.u.*, rel. Min. Carlos Ayres Britto, Dje de 22.02.2012.

vivenciado pelo modelo francês. Tal se explica pelo fato de a nossa Constituição – excessivamente analítica ou, melhor dizendo, prolixa – listar, de forma detalhada, imenso rol de direitos fundamentais, enquanto que a atual Constituição francesa se limita, na sua parte permanente, a tecer a estrutura dos poderes e órgãos públicos.

Isso, contudo, não retira do preâmbulo da Constituição Federal de 1988 a sua normatividade. Não olvidar que, na atualidade, reconhece-se à constituição em sua integralidade um caráter vinculativo, muito embora situar-se fora de dúvidas uma possibilidade de afirmar que tal não sucede para todas as suas normas com a mesma forma ou com a mesma natureza.

Ao assegurar aos seus destinatários o direito a uma decisão que contemple uma interpretação orientada para atingir uma diretriz, que se preordena à constituição, tem-se uma normatividade inegável. O preâmbulo, ao possibilitar que assim ocorra, é uma norma.

## 5 Palavras finais

Não obstante divergência de opiniões, inegavelmente, vem ganhando força a concepção tendente ao reconhecimento de valor normativo ao preâmbulo. Não se pode desconhecer que, com o surgimento do modelo de Estado constitucional, após a segunda metade da centúria passada, restou imposto às constituições a adesão a uma ordem de valores, a qual, desenvolvidas ao longo do seu texto, encontra a sua base mediante indicação no correspondente preâmbulo.

Daí que o preâmbulo, seja por indicar os fins a serem atingidos pelo ordenamento constitucional e, por isso, ser capaz de influenciar a interpretação dos seus preceitos, não pode ter a sua natureza normativa desprezada, sem contar que, conforme a estrutura do texto ao qual precede, poderá suprir as suas deficiências a permitir também que dele se extraia o conjunto dos direitos fundamentais, inclusive aqueles de aplicação direta.

---

### **The preamble and its normative component**

**Abstract:** This current paper seeks to examine the legal value of the constitutions' preambles, in order to verify its juridical quality, capable of influencing the validity of state and private acts.

**Keywords:** Preamble. Regulatory effectiveness. Control of state and private acts.

---

## Referências

- ASCENSÃO, José de Oliveira. *Introdução à ciência do Direito*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- BADENI, Gregorio. *Tratado de derecho constitucional*. 1. ed. Buenos Aires: La Ley, 2004.

CAVALCANTI, João Barbalho Uchoa. *Constituição Federal brasileira*. 1891. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, 2002.

DANTAS, Ivo. *Instituições de direito constitucional brasileiro*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2001.

FERREIRA, Pinto. Preâmbulo. In: FRANÇA, R. Limongi (Coord.). *Enciclopédia Saraiva do Direito*, v. 59, 1981.

HÄRBELE, Peter. *Teoría de la constitución como ciencia da cultura*. Madri: Tecnos, 2000. Tradução para o espanhol e introdução por Emilio Mikunda.

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

KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995. p. 254-255. Tradução de Luís Carlos Borges.

LASSELE, Ferdinand. *Qué es una constitución?*. Barcelona: Ariel, 2012. Tradução de Wenceslao Roces.

LUCHAIRE, François. *Le Conseil Constitutionnel*. 2. ed. T. I. Paris: Econômica, 1997.

MANILI, Pablo Luis. *El bloque de constitucionalidad*. Buenos Aires: La Ley, 2003.

MAUGÜÉ, Christine; STAHL, Jacques-Henri. *La question prioritaire de constitutionnalité*. Paris: Dalloz, 2011.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais*. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MODERO, Raul; CUEVA, Lucas Murillo de la. *Comentários a la Constitución española de 1978*. T. I. Madri: Cortes Generales – Editoriales de Drecho Reunidas, 1996. Coord.: VILLAAMIL, Oscar Alzaga.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Madri: Alianza Editorial, 2001. p. 60-62. Texto oriundo de versão para o espanhol realizada Francisco Ayala em 1934.

SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à Constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

VERPAUX, Michel; JANICOT, Laetitia. *Droit Public: Pouvoirs publics et action administrative*. Paris: Press Universitaires de France, 2009.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PEREIRA JÚNIOR, Edison Nobre. O preâmbulo e seu componente normativo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 47-61, jan./mar. 2015.

---

Recebido em: 14.02.2014

Aprovado em: 22.10.2014