

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

O CARÁTER NORMATIVO-AXIOLÓGICO DO PREÂMBULO DA CONSTITUIÇÃO E SUA REPERCUSSÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*THE NORMATIVE-AXIOLOGIC NATURE OF THE CONSTITUTION'S PREAMBLE AND
ITS REPERCUSSION IN PUBLIC ADMINISTRATION*

Pedro Luiz Ferreira de Almeida¹

RESUMO

O presente estudo analisa o preâmbulo da Constituição Brasileira de 1988 e as suas características normativas. Uma norma jurídica é aquela que pertence ao ordenamento jurídico, de modo que não identificamos na norma uma característica que a qualifique como jurídica. O princípio jurídico, apesar de não ter conceito fechado, é o mandamento jurídico dotado de alta carga valorativa que norteia todo o ordenamento jurídico, caracterizando-o como uma norma jurídica dotada de generalidade e aplicação. Nesse contexto, tanto as regras jurídicas como os princípios jurídicos são normas jurídicas que vinculam a atividade da Administração Pública em razão do princípio da legalidade. O preâmbulo constitucional, por pertencer ao ordenamento jurídico, constitui norma jurídica e, portanto, repercute na Administração Pública em vista do princípio da legalidade.

PALAVRAS-CHAVE: Preâmbulo da Constituição. Normatividade. Administração Pública.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the preamble of the Brazilian Federal Constitution of 1988 and its normative nature. A legal norm it is the rule that belongs to the legal and judicial system, since there is no intrinsic characteristic to it that may qualify a rule as legal norm. A legal principle, although there is no fixed concept, can be defined as the legal commandment provided with high axiological value that set that guides the entire legal system, characterized by high abstraction value. In this context, both the legal rule and the legal principles are legal norms that binds the Public Administration due to the principle of legality. The constitutional preamble, due to the fact that it belongs to the legal system, is a legal norm and, therefore, has repercussions in the Public Administration due to the principle of legality.

KEYWORDS: Preamble of the Constitution. Legality. Public Administration.

¹ Mestrando em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Associado fundador do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro – IDASAN. Membro do grupo de Estudos Direito e Combate à Corrupção. Advogado em São Paulo: E-mail: pluiz@demarest.com.br

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal constitui paradigma no ordenamento jurídico brasileiro, situando-se no topo da hierarquia normativa. Não há direito válido em contraste com o texto constitucional.

Inclusive, tamanha é a vinculação de suas normas que, atualmente, o princípio da legalidade, conforme previsto no art. 37, caput, da Constituição, é interpretado como uma atuação da Administração Pública não só conforme a lei, mas também conforme ao ordenamento jurídico como um todo.

Dessa forma, é com razão que podemos afirmar que não há atividade administrativa dissonante da Constituição.

Mas, a atuação administrativa conforme a Constituição também não se limita apenas às regras jurídicas, abrangendo também os princípios jurídicos. Nesse ponto, como não há um conceito fechado de princípio jurídico, a doutrina muito discutiu o conceito e a aplicabilidade destes.

No entanto, apesar de muito se discutir sobre a aplicação das normas constitucionais e de seus princípios, pouco se discute sobre o preâmbulo da Constituição Federal.

O preâmbulo constitui o texto introdutório da Constituição, elencando princípios e intenções do constituinte originário com a nova Constituição. Esses princípios possuem evidente carga axiológica que não deveria ser negligenciada pelo Direito.

Dessa forma, apesar de o Supremo Tribunal Federal ter afastado formalmente a normatividade do preâmbulo constitucional, entendemos ser necessário revisar o tema do preâmbulo. Isso porque há um importante rol de princípios jurídicos elencados nele que devem ter sua normatividade reconhecida, inclusive para servir na solução de controvérsias decorrentes do mundo fenomênico.

Portanto, a proposta do presente estudo é analisar a normatividade do preâmbulo da Constituição Federal e dos princípios ali inscritos e a sua

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

repercussão no âmbito da Administração Pública. Para tanto, será necessário fazer uma análise do que é norma jurídica e do conceito de princípio jurídico. Posteriormente, trataremos do preâmbulo constitucional, delimitando seu conceito e analisando sua normatividade. Na sequência, iremos fazer uma breve recapitulação de como o princípio da legalidade na Administração Pública é compreendido. Uma vez superado todos esses temas, passaremos a tratar da repercussão do preâmbulo da Constituição na Administração Pública. Ao final, iremos expor sinteticamente nossas conclusões.

1. NORMA JURÍDICA: CONCEITO ADOTADO

De início, cabe esclarecer que “Norma Jurídica” não é um conceito fechado na Ciência do Direito. Há inúmeras definições e conceitos apresentados por diferentes juristas ao longo do tempo, de modo que a extensão do conceito pode variar de acordo com a escola doutrinária seguida por cada um destes. No entanto, não há como afirmar que este ou aquele conceito seja o correto.

Para tanto, rejeitamos a posição de que a norma jurídica se caracterizaria pelo seu conteúdo, tratando do “mínimo moral” de uma sociedade ou de uma exigência de justiça. Isso porque a pluralidade humana permite concluir que noções como “certo”, “errado”, “justo” ou “injusto” dependem de local, época e moral vigente em cada coletividade humana organizada sob normas jurídicas.

É com razão que Goffredo Telles Jr. esclarece que o direito natural nada mais é que o sistema ético de referência vigente em uma dada coletividade. Para o citado jurista, o Direito Natural não se refere ao conjunto de princípios imutáveis e primordiais.² Por essa razão, rejeitamos o conceito de que a norma jurídica se qualifica pelo seu conteúdo.

² TELLES JR, Goffredo da Silva. **O Direito Quântico**. 5ª edição. São Paulo: Editora Max Limonad LTDA., 1980. P. 421-422.

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Na lição Bobbio, norma não se caracteriza pelo seu conteúdo, mas sim pela sua estrutura: "Se é A, deve ser B".³ Por essa razão que uma norma é uma proposição prescritiva.

No entanto, nem toda norma que obedece essa estrutura será jurídica. Uma norma moral também possui essa estrutura, senão vejamos: "se você tratar seus pares com grosseria, você deverá ser odiado pelos outros". Evidentemente, boas maneiras e gentileza são típicas normas sociais que não se confundem com normas jurídicas, e mesmo assim apresentam estrutura igual.

Diante da dificuldade na definição de uma norma jurídica, Norberto Bobbio explica que as normas jurídicas não existem de maneira isoladas, mas existem em um contexto de normas que têm relações específicas entre si.⁴

Poderíamos afirmar que a diferença entre norma jurídica para as demais é que esta é dotada de imperatividade. A sua observância está condicionada a uma consequência caso seja descumprida. E essa consequência é objetivamente posta por um ordenamento jurídico. Nesse contexto, ao afirmar que uma norma jurídica se caracteriza pela existência de uma sanção exteriorizada e institucionalizada, Bobbio esclarece que necessariamente deverá haver um sistema normativo, ou seja, a o caráter distintivo do direito não é um elemento da norma, mas do conjunto orgânico de normas (BOBBIO, 2010, p. 193).⁵

É nesse ponto que uma norma jurídica difere de uma norma moral ou religiosa: o pertencimento ao sistema jurídico. Tanto é que podemos identificar normas que simultaneamente estão presentes em diversos sistemas.

Por exemplo, a norma que repudia a morte de um indivíduo cometida por outro. Tal norma está moralmente prevista em diversos sistemas éticos, principalmente naqueles com orientação no sistema ético judaico-cristão. Ao mesmo tempo, além de ser uma norma moral e religiosa, está também prevista positivamente

³ BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do direito**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 61.

⁴ BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do direito**. p. 185.

⁵ BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do direito**. p. 193.

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. *Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020.* Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

no ordenamento jurídico como um ilícito penal (no caso brasileiro, previsto no art. 121 do Código Penal).

Portanto, para o presente estudo, iremos seguir o conceito que norma jurídica é aquela que está positivamente disposta em um ordenamento jurídico. No caso, o ordenamento jurídico usado como referência é o ordenamento jurídico brasileiro.

Definida essa premissa, passamos a tratar do conceito de princípio jurídico adotado no presente estudo.

2. PRINCÍPIO JURÍDICO

Superada a questão do que é norma jurídica, passamos a tratar do conceito de princípio jurídico.

O problema de conceituação de “norma jurídica” se repete quando tratamos da conceituação de “princípio jurídico”. Isso porque esse é um conceito criado pela Ciência do Direito, de modo que cada escola doutrinária ou jurista apresentará a sua definição. É com razão que Celso Antônio Bandeira de Mello explica que “como ninguém é dono das palavras, pode-se atribuir este mesmo rótulo a outros objetos mentáveis”.⁶

No entanto, não podemos nos desviar do que foi consagrado pela doutrina, uma vez que tentar apresentar um conceito novo de “princípio jurídico” não é o objetivo deste estudo. Dessa forma, a correta acepção de princípio jurídico só é possível a partir da análise da evolução do conceito dada pela doutrina. O prof. Ricardo Marcondes Martins classifica o conceito de princípio jurídico em três fases.⁷

Na primeira fase, princípios eram os fundamentos de uma dada disciplina jurídica, seus aspectos mais importantes.

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 54, nota de rodapé 35.

⁷ MARTINS, Ricardo Marcondes. **Efeitos dos vícios do ato administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 27-28.

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Na segunda fase, princípio jurídico adquire significado técnico, passando a ser determinados enunciados do direito positivo, dotados de extraordinária importância para o entendimento de todo o sistema, diante da alta carga valorativa a eles atribuídas. Têm conteúdo normativo, pois fazem parte do sistema jurídico, são diretrizes ou vetores de interpretação de todas as normas jurídicas do sistema, mas não são normas jurídicas autônomas, mas têm a estrutura lógica $H \rightarrow C$ própria das normas jurídicas.⁸

Atualmente, vigora a terceira fase do conceito de princípios jurídicos: estes têm a estrutura lógica de normas jurídicas e são passíveis de aplicação direta no mundo fenomênico, consistindo ambos em manifestações irreduzíveis do deôntico. A diferença de regra para princípio é estrutural: princípios são normas que ordenam a realização de algo na maior medida possível; são, nesse sentido, mandados de otimização realizáveis de acordo com as circunstâncias fáticas e jurídicas; por sua vez, regras são normas que exigem um cumprimento pleno, sendo somente cumpridas ou descumpridas; são nesse sentido, determinações no campo das possibilidades fáticas e jurídicas. Princípios são normas que estabelecem um fim a ser atingido, sem estabelecer o meio; regras são normas que estabelecem o meio.⁹

Para o presente estudo, iremos tomar como referência a conceituação de princípio da segunda fase. Isso porque, conforme iremos explorar no próximo item, o preâmbulo da Constituição possui evidente caráter axiológico com alta carga valorativa para o ordenamento jurídico, instituindo verdadeiras diretrizes ou vetores de interpretação de todo o sistema jurídico brasileiro.

É por essa razão que o clássico conceito de princípio jurídico formulado Celso Antônio Bandeira de Mello se adequa melhor ao objeto desse estudo. Abaixo, transcrevemos a lição do jurista *ipsis litteris*:

“Princípio (...) é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental

⁸ MARTINS, Ricardo Marcondes. **Efeitos dos vícios do ato administrativo**. p. 27.

⁹ MARTINS, Ricardo Marcondes. **Efeitos dos vícios do ato administrativo**. p. 28.

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico”.¹⁰

Ainda, o jurista esclarece que os princípios possuem força normativa, ou seja, constituem norma jurídica. Em outra oportunidade, Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece: “todas as disposições constantes de uma Constituição, inclusive as programáticas, repita-se, são normas jurídicas ou, pelo menos, deve-se partir da presunção de que o sejam”.¹¹

De fato, o caráter normativo das disposições constitucionais não pode ser ignorado. Mesmo as normas mais programáticas e dotadas de alto grau de abstração devem ser consideradas como normas jurídicas e, como tal, são dotadas de obrigatoriedade em maior ou menor grau.

Tal conclusão parte dos princípios da supremacia da constituição e da máxima efetividade das disposições constitucionais. Pelo princípio da supremacia da constituição, importa afirmar que a Constituição está no topo da hierarquia normativa, de modo que “todas as situações jurídicas se conformem com os princípios e preceitos da Constituição”.¹² Já na lição de Vidal Serrano e Luiz Alberto David Araújo, o princípio da máxima efetividade diz:

(...) o intérprete deve emprestar ao texto constitucional a inteligência que confira a maior eficiência possível. (...) De igual modo, o princípio em pauta ganha saliência quando aplicado às chamadas normas programáticas. Se genericamente tais normas não podem ter aplicação integral no momento de sua edição pela ausência das necessárias

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. p. 987.

¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**. 1. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 13.

¹² SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 48.

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. *Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020.* Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

condições regulamentares, é certo que o intérprete delas deve extrair a maior eficácia possível.¹³

Portanto, se o texto foi incluído na Constituição pelo constituinte originário, alguma importância há de ter, de modo que não podemos considerar as palavras como juridicamente irrelevantes. Os princípios jurídicos postos, dessa forma, por mais programáticos que sejam, constituem normas jurídicas aplicáveis.

Definido o conceito de princípio jurídico adotado nesse estudo, passamos a tratar do preâmbulo da Constituição e de sua natureza jurídica.

3. O PREÂMBULO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A palavra preâmbulo significa “a parte preliminar de uma lei, decreto ou diploma na qual o soberano anuncia a sua promulgação”, ou ainda “palavras ou atos que precedem as coisas definitivas”.¹⁴

Na Constituição Brasileira de 1988, o texto preambular é relativamente extenso, abrangendo uma declaração sobre o momento em que o país vivia e os anseios da Assembleia Constituinte em relação à nova Constituição. É por isso que por meio do preâmbulo é possível compreender o espírito norteador da Constituição e a ideologia e anseios dos Constituintes. Para ilustrar, transcrevemos abaixo o preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a

¹³ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2013, p. 127.

¹⁴ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira. 1986, p. 1378.

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

É nesse contexto que os estudiosos da Teoria Geral do Estado e da Ciência Política costumam concordar que o preâmbulo demonstra a ideologia norteadora da Constituição. Essa tese é compartilhada pelos professores Cláudio De Cicco e Álvaro Gonzaga, que lecionam: “podemos afirmar que o Preâmbulo não é mero enfeite, mas verdadeira expressão dos princípios e valores que nortearam os constituintes para elaborar a Constituição”.¹⁵

O jurista Sahid Maluf apresenta conceito de preâmbulo que converge com esse caráter axiológico, no entanto, nega o caráter normativo desse texto:

O preâmbulo é um enunciado solene do espírito de uma Constituição, do seu conteúdo ideológico e do pensamento que orientou os trabalhos da Assembléia Constituinte (...) o preâmbulo não tem caráter normativo, mas é um instrumento para que o intérprete conheça a orientação seguida pelo texto constitucional no trato dos problemas internos e das relações internacionais.¹⁶

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 2.076-5/AC, decidiu que o preâmbulo não possui caráter normativo, mas que suas disposições possuem importância hermenêutica.

Na argumentação do pretório excelso, o preâmbulo reflete a posição ideológica do constituinte, declarando princípios já inscritos no texto da Constituição. Na opinião do tribunal, o preâmbulo está situado no campo da política.

No entanto, pedimos vênia para discordar. A declaração contida no preâmbulo não pode ter seu caráter normativo desconsiderado. Ainda que o texto preambular tenha uma exposição de valores e um conteúdo abstrato, há de se considerar que essas disposições constituem normas axiológicas, ao menos, programáticas.

¹⁵ CICCO, Cláudio De; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 129.

¹⁶ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2003, pp. 191-192.

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Primeiramente, a Constituição é fruto de um processo político, de modo que todas as suas disposições refletem algum juízo em certa medida político. A decisão do constituinte originário, por exemplo, de incluir a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República se baseou em um sistema ético de referência da sociedade brasileira, ou seja, em última análise, foi uma decisão política.

Inclusive, conforme demonstramos anteriormente, uma norma jurídica se caracteriza pelo pertencimento ao ordenamento jurídico, e não pelo seu conteúdo. Assim, o texto constitucional que possui um caráter político não pode ser desconsiderado como norma jurídica pela sua característica.

Segundamente, se o texto preambular é juridicamente irrelevante, por qual razão ele foi fruto de debate na assembleia constituinte e incluindo no texto constitucional? Evidentemente, pelo princípio da máxima efetividade, não podemos supor que as palavras do constituinte originário são irrelevantes.

De fato, a aplicabilidade do texto preambular não é plena, visto que o evidente caráter axiológico e geral deste. Entretanto, ainda assim isso não o descaracteriza como norma jurídica, uma vez que há normas na constituição que também tem sua eficácia contida em razão do grau de abstração.

Dentro da classificação de eficácia apresentada por José Afonso da Silva, o preâmbulo constituiria norma constitucional de princípio programático. Para esse autor, programáticas são:

(...) normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades visando à realização dos fins sociais do Estado.¹⁷

¹⁷ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998, p. 122.

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Terceiramente, o argumento de que não há relevância normativa no texto do preâmbulo vez que os valores neles declarados já estão previstos no texto constitucional não deve prosperar. Isso porque nem sempre é possível que uma constituição reproduza todos os direitos que por ventura estejam elencados no preâmbulo e, no caso da Constituição de 1988, há a polêmica menção à “Deus”, o que não é reproduzido no resto do texto constitucional (sobre esse tema, iremos tratar dele mais adiante).

Nesse ponto, José Afonso da Silva pondera que o preâmbulo tem eficácia interpretativa e integrativa e que, caso o preâmbulo possua declaração de direitos, vale como regra de princípio se no texto articulado da Constituição não houver norma que os confirme eficazmente.¹⁸ Convém transcrever exemplo dado pelo jurista:

Assim, quando o Preâmbulo ora em comentário declara que os poderes inerentes à soberania são exercidos por representantes eleitos ou por mecanismos de participação popular direta, está assumindo uma decisão política fundamental e abrindo-se para um regime de democracia participativa que poderia desenvolver-se mesmo que o texto constitucional não consignasse qualquer forma de participação direta.¹⁹

Logo, ante todo o exposto, além da importância hermenêutica reconhecida pela doutrina e pelo Supremo Tribunal Federal, o preâmbulo da Constituição Federal também possui caráter normativo e vinculativo, visto que faz parte do ordenamento jurídico.

Se o preâmbulo da Constituição Federal possui caráter normativo, então, possui repercussão na Administração Pública. No próximo item, trataremos de como as normas jurídicas vinculam a atividade da Administração Pública no exercício da função administrativa.

¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 24.

¹⁹ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. p. 24.

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

4. O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO

A Constituição Federal tratou de dispor expressamente sobre a submissão da Administração Pública ao princípio da legalidade. O art. 37, caput, do texto constitucional dispõe sobre os princípios que se aplicam à toda a Administração Pública, abaixo transcrito:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...).

Logo, é seguro afirmar que o princípio basilar do Direito Administrativo é o princípio da legalidade. A forma como ele se aplica ao Direito Administrativo tem sido objeto de estudo pela doutrina especializada. Em síntese, é possível afirmar que a doutrina tradicional já sacramentou que, pelo princípio da legalidade, a administração pública só pode agir dentro do que a lei autoriza.

De acordo com Miguel Seabra Fagundes, tal princípio significa que todas as atividades da Administração Pública são limitadas pela subordinação à ordem jurídica, isto é, a legalidade. Assim, a Administração Pública deve agir segundo a orientação prescrita em lei e dentro dos limites nela traçados.²⁰

Importante citar que para Seabra Fagundes, a existência de uma lei escrita impediria o arbítrio do administrador. Realmente, ao considerarmos que o administrador está totalmente limitado e vinculado aos comandos legais, verificamos que o ato administrativo não deve ser feito com base na opinião ou vontade do agente, mas sim do próprio ordenamento jurídico.²¹

²⁰ FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Contrôlo dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 2. Ed. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1952, p. 115.

²¹ FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Contrôlo dos atos administrativos pelo poder judiciário**. p. 115.

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. *Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020.* Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Hely Lopes Meirelles afirmava que a legalidade aplicada aos particulares permite fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.²²

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da legalidade é uma própria exigência do Estado de Direito. Nesse sentido, constitui uma forma de submeter o exercício do poder em concreto a uma norma impessoal, a lei, editada pelo colégio de representantes de todas as tendências do corpo social.²³ Para o jurista, a atividade administrativa não deve apenas ser exercida sem contraste com a lei, mas, inclusive, só pode ser exercida nos termos de autorização contida no sistema legal.²⁴

De fato, o princípio da legalidade compreendido desse modo apresenta uma coerência axiológica com a finalidade da própria legalidade. Se no Estado de Direito vigora o império da lei, e a Administração Pública representa a intervenção do poder estatal, a atuação desta só pode ser feita em conformidade estrita com a lei positiva.

Muito mais do que agir em consonância com a lei, a atuação da Administração Pública com base no autorizado por lei representa uma otimização da própria segurança jurídica. No plano ideal, os administrados sabem o que esperar da Administração Pública e a forma como ela vai agir.

Mas convém esclarecer que o princípio da legalidade não se limita somente à lei, mas sim à todas as normas do ordenamento jurídico. Se a Administração Pública deve agir em conformidade com a lei, e a lei deve estar em conformidade com o resto do ordenamento jurídico, por óbvio que a atuação da Administração Pública deve estar em conformidade com o ordenamento jurídico, incluindo aí a Constituição Federal.

²² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 40. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 91.

²³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. p. 103.

²⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. p. 79.

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Nesse sentido, Lúcia Valle Figueiredo leciona que o sentido do princípio da legalidade é muito mais amplo que a mera sujeição do administrador à lei, mas também “ao ordenamento jurídico, às normas e princípios constitucionais”.²⁵

Igualmente se manifesta Odete Medauar:

O sentido do princípio da legalidade não se exaure com o significado de habilitação legal. Este deve ser combinado com o primeiro significado, com o sentido de ser vedado à Administração editar atos ou tomar medidas contrárias às normas do ordenamento. A Administração, no desempenho de suas atividades, tem o dever de respeitar todas as normas do ordenamento.²⁶

Dessa forma, as disposições constitucionais também vinculam a atividade administrativa. Se partimos da premissa de que o preâmbulo da Constituição Federal é norma jurídica, ainda que de caráter evidentemente axiológico, conclui-se que a Administração Pública deve obedecer ao disposto nele.

Superada essa questão, passamos a tratar da repercussão do preâmbulo constitucional na atividade administrativa.

5. A REPERCUSSÃO DO PREÂMBULO DA CONSTITUIÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Até o momento, definimos o que é norma jurídica, o que é princípio jurídico, a caracterização do preâmbulo da Constituição como princípio jurídico e a submissão da Administração Pública às normas jurídicas lato sensu. Por uma relação de causalidade, se o preâmbulo é norma jurídica, a Administração Pública deve obedecer também ao texto preambular. Mas qual a efetividade prática disso?

²⁵ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 42.

²⁶ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 14. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 129.

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Conforme exposto anteriormente, com apenas uma exceção, todos os princípios e diretrizes programáticas constantes do preâmbulo da Constituição estão replicadas em seu texto substancial. Assim, não haveria pertinência em analisar a repercussão do texto constitucional substancial sobre a Administração Pública.

Cabe analisar a única disposição constante do preâmbulo que não está replicada no resto do texto constitucional: a menção a Deus. O texto preambular dispõe: “promulgamos, sob a proteção de Deus”.

De início, deve-se explicar que, do ponto de vista jurídico, não há problema algum na inclusão de Deus na Constituição Federal. O poder constituinte originário é autônomo, ilimitado e incondicionado. Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Júnior esclarecem: por autônomo, entende-se que só ao seu exercente cabe determinar quais os termos em que a nova Constituição será estrutura; por ilimitado, entende-se que o poder constituinte não se reporta à ordem jurídica anterior, não havendo limite para a criação de sua obra; por incondicionado, entende-se que não se submete a nenhum processo pré-definido.²⁷

Se o poder constituinte originário é incondicionado e ilimitado, não haveria qualquer razão para alegar que não era possível a inclusão desse trecho no preâmbulo. Mais ainda, não há qualquer incompatibilidade entre a menção no preâmbulo com o art. 5º, VI, da Constituição.

O referido dispositivo constitucional dispõe: “é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e suas liturgias”. A laicidade do Estado Brasileiro estaria garantida pelo dispositivo.

Nesse sentido, há quem argumente que o texto preambular estaria em desacordo com o resto da Constituição. É evidente que esse argumento não se sustenta.

²⁷ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 17. p. 41.

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Do ponto de vista formal, não há como alegar inconstitucionalidade de disposição posta pelo poder constituinte originário. Ainda, em razão do princípio da unidade da Constituição, entende-se que a Constituição é coerente e que seu texto deve ser interpretado de maneira a manter essa coerência.

Esclarece Paulo Gonet Branco que esse princípio postula que “não se considera uma norma da Constituição fora do sistema em que se integra; dessa forma, evitam-se contradições entre as normas constitucionais”. Dessa maneira, a interpretação constitucional deve encontrar soluções que harmonizem tensões existentes entre as várias normas constitucionais.²⁸

O argumento também não prospera sob o ponto de vista material, explicamos.

O Estado Brasileiro é laico, e não laicista. Ou seja, conforme previsto na Constituição, é permitida a livre expressão religiosa, independente de qual seja esta, de modo que o Estado Brasileiro não adota qualquer religião como oficial. Por laico entendemos que o respeito às religiões se dá de forma passiva. Já o Estado laicista seria aquele que tomaria medidas ativas para coibir qualquer manifestação religiosa. Cabe transcrever lição de Ives Gandra Martins sobre essa diferença:

Tem-se confundido Estado laico com Estado ateu. Estado laico é aquele em que as instituições religiosas e políticas estão separadas, mas não é um Estado em que só quem não tem religião tem o direito de se manifestar. Não é um Estado em que qualquer manifestação religiosa deva ser combatida, para não ferir suscetibilidades de quem não acredita em Deus.²⁹

²⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**, 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 94.

²⁹ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Estado laico não é Estado ateu. **Folha de São Paulo**. São Paulo: 26 de novembro de 2012. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/80145-estado-laico-nao-e-estado-ateu.shtml> acesso em 07/12/2018.

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Ainda, o povo brasileiro, em sua esmagadora maioria, possui alguma religião. O último censo do IBGE confirmou que 91,9% da população possui alguma crença. Desse percentual, 88,9% acreditam em religiões de matriz cristã.³⁰

Dessa forma, convergindo com a ideia de que o preâmbulo representa uma ideologia a nortear o texto constitucional, a menção a Deus na Constituição agasalha uma característica que é própria do povo brasileiro. Esse trecho do preâmbulo foi incluído justamente para promover um sentimento presente no povo brasileiro, como bem pondera os professores De Cicco e Gonzaga:

(...) a alusão à proteção de Deus, explícito reconhecimento de que o Brasil é um país em que as pessoas acreditam em Deus, mas não no ser vaga e distante dos, e sim uma pessoa interessada em ajudar amorosamente os seres humanos.³¹

Isso em nada afeta a laicidade do Estado, pois essa menção não reconhece e nem promove uma certa religião e tão pouco proíbe ou restringe outras religiões, apenas reconhece uma característica própria do povo brasileiro.

Diante do ponto de vista normativo, como não há outra menção a Deus no texto constitucional, conclui-se que há uma proteção ao exercício e manifestação religiosa. É nesse ponto que o caráter normativo do preâmbulo ganha relevância. Ou seja, o efeito normativo é a declaração expressa que o Estado Brasileiro não é um Estado ateu.

Inclusive, há vários precedentes judiciais sobre controvérsias decorrentes de manifestações religiosas em órgãos públicos e municípios. Nesses casos, ainda que se tenha feito menção ao julgamento do STF, o Judiciário tem entendido que a manifestação religiosa não ofende o Estado laico. Portanto, ainda que

³⁰ BRASIL. Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010, características gerais da população, religião e pessoas com deficiência**. Rio de Janeiro, 2012. P. 92.

³¹ CICCIO, Cláudio De; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. p. 132.

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

implicitamente, há um reconhecimento do caráter normativo desse trecho do preâmbulo.

O Tribunal Regional Federal da 3ª Região julgou ação civil pública que questionava a presença de símbolos religiosos em prédios públicos da União Federal no Estado de São Paulo. Naquela ocasião, o Tribunal reconhece que é possível a convivência do Estado laico com símbolos religiosos e que a presença desses símbolos reafirma a liberdade religiosa e o respeito a aspectos culturais da sociedade brasileira. Inclusive, houve menção ao preâmbulo da Constituição na fundamentação do voto, *in litteris*:

Analisando o contexto sociocultural do Brasil, verifica-se que as referências religiosas na esfera pública são se limitam à afixação de símbolos religiosos em prédios públicos, havendo numerosos logradouros, cidades e escolas públicas que ostentam nomes de figuras religiosas, bem como diversos feriados de cunho religioso.

Outrossim, a Constituição Federal de 1988, acompanhando a maioria das Constituições pátrias pretéritas, ostenta em seu preâmbulo uma expressão religiosa ("sob a proteção de Deus"). Conforme entendimento do C. Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2076, a referida expressão não possui força normativa, sendo juridicamente irrelevante.

Como é bem de ver, tais referências não colidem com a laicidade do Estado, revelando-se, na verdade, como expressões da liberdade religiosa e, principalmente, como elementos culturais e históricos da sociedade brasileira, as quais não impõem qualquer tipo de restrição ou de dever aos que professam outras crenças ou que não professam crença alguma (TRF-4, AP 0017604-70.2009.4.03.6100/SP, Des. Rel. Marcelo Saraiva, Quarta Turma, julgado em 07/02/2018).

Ou seja, apesar de o voto negar o caráter normativo do preâmbulo, utiliza-o como uma fundamentação e, inclusive, reconhece que a presença de símbolos religiosos é uma representação cultural. Conforme já mencionado, os estudiosos da Teoria Geral do Direito e Ciência Política sempre se manifestam no sentido de que o preâmbulo possui essa característica de demonstrar a ideologia do poder constituinte originário. Se o poder constituinte originário foi definido de maneira

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

democrática, é seguro dizer que o preâmbulo representa a própria ideologia do povo brasileiro.

Ainda cabe citar que o Conselho Nacional de Justiça que a presença de símbolos religiosos não ofende a laicidade estatal. Cabe transcrever trecho de fundamentação do voto:

A decisão de manter um crucifixo numa sala de audiências de Tribunal de Justiça não torna o Estado clerical e, data máxima vênia, nem ofende nenhum interesse público, uma vez que, ao contrário, preserva-o, ao garantir aos cidadãos a concretização de uma liberdade. Como diria Alexandre Herculano, não perturba ou tolhe os direitos e acção de outrem ou dos outros (Cartas, I, p. 213) (CNJ, PP 0000620-85.2013.2.00.0000, Cons. Relator Emmanoel Campelo).

Em caso semelhante, o Tribunal de Justiça de São Paulo entendeu que a placa com os dizeres “Sorocaba é do Senhor Jesus Cristo” não atenta contra o Estado Laico. Nesse caso, é importante transcrever trecho do voto do relator:

A frase combatida pelo autor da ação, como se disse no voto vencedor nada mais é do que uma expressão cultural, “carecedora de direção confessional” que vulnere ou ofenda a liberdade religiosa ou implique em infração à laicidade do Estado.

O Brasil foi colonizado e formado dentro dos parâmetros da civilização cristã. Este é um fato indesmentível a que não se pode fugir, tornando a questão muito mais cultural do que religiosa.

(...)

A prevalecer a tese sustentada pelo autor, pergunta-se como seria feita esta depuração religiosa cultural? Quantos milhares de ações civis públicas terão que ser propostas para afastar esta tradição cristã? Sem perder de vista o fato de o Brasil ter tido o catolicismo como religião oficial por mais de 300 anos.

Mesmo assim, temos uma Constituição Federal que assegura a liberdade religiosa, que vem sendo garantida de forma absoluta (TJ-SP, AP 3008630-80.2013.8.26.0602, Des. Rel. Marcelo Theodósio, 11ª Câmara de Direito Público, julgado em 14/06/2016).

Desse modo, está pacificado que é possível a demonstração de religião no âmbito da Administração Pública Brasileira. De fato, se o STF não tivesse negado

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

o caráter normativo do preâmbulo, este poderia servir de fundamentação para solucionar essas controvérsias. Mas mesmo assim, há um reflexo do texto preambular, ainda que implícito, nas decisões.

Importante mencionar que, em consonância com a liberdade religiosa prevista no art. 5º, IV, da Constituição, seria possível alguma repartição pública adotar ou deixar a mostra um símbolo religioso que não fosse da religião cristã. Isso porque, conforme se extrai do preâmbulo da Constituição, a menção a Deus ocorre porque sinaliza uma característica do povo brasileiro, entretanto, se um dado município possui uma forte tradição espírita ou umbandista, nada impede que uma placa mencionando essas religiões seja posta na entrada do município. O mesmo poderia ser dito de um servidor que afixa um símbolo religioso não cristão na repartição em que trabalha.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pois bem, ante todo o exposto, podemos tecer as seguintes conclusões.

Não há um critério intrínseco à norma que a caracterize como jurídica. A juridicidade de uma norma passa a existir no momento em que esta passa a integrar um sistema ordenado de normas, o ordenamento jurídico. Ou seja, se a norma pertence ao ordenamento jurídico, a norma é jurídica, se o ordenamento não a recepciona de alguma forma, pode até ser uma norma, mas não é jurídica.

Não há uma definição certa ou errada de "princípio jurídico", podendo esse conceito variar para cada escola doutrinária ou época, no entanto, a doutrina consagrou o significado para princípio jurídico em três fases. Considerando o objeto do presente estudo, a definição de princípio jurídico da segunda fase, especificamente a dada pelo Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello. Na definição desse jurista, o princípio é um mandamento nuclear, um alicerce do sistema jurídico, dando lógica e racionalidade ao sistema.

O preâmbulo da Constituição Federal introduz o texto constitucional substancial, declarando os princípios e as intenções do constituinte originário. No entanto,

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

não podemos concordar com a tese do pretório excelso de que o preâmbulo não constitui norma constitucional. Isso porque o texto preambular pertence ao texto constitucional e, conseqüentemente, ao ordenamento jurídico, sendo irrelevante tentar desconstituir seu caráter normativo em razão de seu conteúdo político-axiológico. Ainda, o preâmbulo foi introduzido na Constituição após debates e aprovação no âmbito da Assembleia Constituinte, processo a qual todas as normas constitucionais foram submetidas, demonstrando ainda mais o seu pertencimento ao ordenamento jurídico. Por fim, o fato de os valores nele inscritos serem repetidos ao longo do texto substancial em nada afeta a sua normatividade, vez que a Constituição é relativamente prolixa ao citar direitos e princípios inúmeras vezes ao longo de seu texto substancial e que há parte do preâmbulo que não é repetida ao longo do texto constitucional.

O princípio da legalidade aplicável à Administração Pública, conforme consagrado pela doutrina, significa que a Administração Pública não possui liberdade para agir, podendo fazer somente o expressamente autorizado por lei. No entanto, o princípio da legalidade não deve limitar-se somente à atuação conforme à lei, mas também à Constituição. Isso significa que a Administração Pública deve obediência ao ordenamento jurídico como um todo, incluído aí as disposições constitucionais, sejam elas regras ou princípios jurídicos. Nesse sentido, a Administração Pública deve agir também em consonância com o texto preambular, ainda que este constitua norma constitucional programática.

A única parte do preâmbulo que não é reproduzida ao longo do texto constitucional substancial é a menção a Deus. Desse modo, a partir da premissa de que o preâmbulo é dotado de normatividade, deve haver repercussão normativa desse trecho do preâmbulo à Administração Pública.

A menção a Deus no texto preambular em nada colide com a previsão de liberdade religiosa e laicidade estatal contida no art. 5º, VI, da Constituição. Do ponto de vista formal, a contradição não se sustenta em vista do princípio da unidade da Constituição e da impossibilidade de declarar inconstitucionalidade de texto posto pelo constituinte originário.

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Do ponto de vista material, a menção a Deus apenas declara uma condição cultural da sociedade brasileira, caracterizando o Estado Brasileiro como um Estado laico, mas não laicista. Ou seja, o Estado permitirá a livre manifestação religiosa, não tomando qualquer atitude positiva para coibir o exercício religioso por seus cidadãos. Isso significa que a manifestação de uma religião, seja ela qual for, no âmbito da Administração Pública não interfere na previsão constitucional do art. 5º, VI. No entanto, importante sempre mencionar que essa expressão não deve coibir a manifestação religiosa de outrem.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2013.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do direito**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

BRASIL. Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010, características gerais da população, religião e pessoas com deficiência**. Rio de Janeiro, 2012.

CICCO, Cláudio De; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Contrôlo dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 2. Ed. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1952.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira. 1986.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Estado laico não é Estado ateu**. In Folha de São Paulo. São Paulo: 26 de novembro de 2012. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaio/80145-estado-laico-nao-e-estado-ateu.shtml> acesso em 07/12/2018.

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O caráter normativo-axiológico do preâmbulo da constituição e sua repercussão na administração pública. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Efeitos dos vícios do ato administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 14. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 40. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

TELLES JUNIOR, Goffredo da Silva. **O Direito Quântico**. 5ª edição. São Paulo: Editora Max Limonad LTDA., 1980.

Recebido em: 25/06/2019

Aprovado em: 08/10/2019