

15/08/2002

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.076-5 ACRE**

**RELATOR:** MIN. CARLOS VELLOSO  
**REQUERENTE:** PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL  
**ADVOGADO:** WLADIMIR SÉRGIO REALE  
**REQUERIDA:** ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL. CONSTITUIÇÃO: PREÂMBULO. NORMAS CENTRAIS. Constituição do Acre.

I. - Normas centrais da Constituição Federal: essas normas são de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro, mesmo porque, reproduzidas, ou não, incidirão sobre a ordem local. Reclamações 370-MT e 383-SP (RTJ 147/404).

II. - Preâmbulo da Constituição: não constitui norma central. Invocação da proteção de Deus: não se trata de norma de reprodução obrigatória na Constituição estadual, não tendo força normativa.

III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, a uma só voz, julgar improcedente o pedido formulado na inicial. Votou o Presidente. Impedido o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Moreira Alves.

Brasília, 15 de agosto de 2002.

MARCO AURÉLIO - PRESIDENTE

*CV*

CARLOS VELLOSO - RELATOR

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.076-5 ACRE

RELATOR: MIN. CARLOS VELLOSO  
REQUERENTE: PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL  
ADVOGADO: WLADIMIR SÉRGIO REALE  
REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE

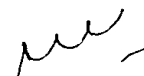
R E L A T Ó R I O

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: - O PARTIDO SOCIAL LIBERAL - P.S.L., com fundamento nos arts. 102, I, a, e 103, VIII, da Constituição Federal, propõe ação direta de inconstitucionalidade por omissão da expressão "SOB A PROTEÇÃO DE DEUS" do Preâmbulo da Constituição do Estado do Acre.

Sustenta o autor, em síntese, o seguinte:

a) legitimidade ativa para propor ação direta de inconstitucionalidade por omissão, nos termos do art. 103, VIII, da C.F.;

b) ocorrência de ofensa ao Preâmbulo da Constituição Federal, c/c os arts. 25 da mesma Carta e 11 do A.D.C.T., consubstanciada no fato de a Lei Maior estadual omitir a súplica preambular "SOB A PROTEÇÃO DE DEUS", por tratar-se de "ATO NORMATIVO DE SUPREMO PRINCÍPIO BÁSICO COM CONTEÚDO PROGRAMÁTICO E DE ABSORÇÃO COMPULSÓRIA PELOS ESTADOS" (fl. 10), mormente porque o Preâmbulo



integra o texto constitucional e suas disposições têm verdadeiro valor jurídico.

c) "a liturgia da invocação da expressão 'PROMULGAMOS SOB A PROTEÇÃO DE DEUS', omitida, exclusivamente, no Preâmbulo da Constituição Acreana demonstra, sobretudo, a existência da abstração, pois a Carta Política Estadual não objetivou regular um fato concreto, e muito menos deixar de caracterizar o aspecto da generalidade, pois os destinatários da omissão são fundamentalmente os cidadãos acreanos, únicos no país privados de ficar 'SOB A PROTEÇÃO DE DEUS' pela sua Assembléia Estadual Constituinte" (fl. 7);

d) na **Assembléia Nacional Constituinte**, a emenda que visava a suprimir do texto constitucional a invocação a Deus foi derrotada na Comissão de Sistematização por **74 votos contrários** e somente um voto a favor.

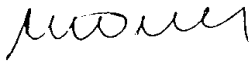
Requisitaram-se informações ao Senhor Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Acre (fl. 64), as quais não foram prestadas, conforme certificado à fl. 69.

O eminente Advogado-Geral da União, Dr. Gilmar Ferreira Mendes, considerou dispensável sua intervenção, tendo em vista o

decidido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na ADIn(QO) 23-SP (fl. 72).

O ilustre Subprocurador-Geral da República, Dr. Flávio Giron, em parecer aprovado pelo eminente Procurador-Geral da República, Prof. Geraldo Brindeiro, opinou pela improcedência do pedido (fls. 74/79).

Autos conclusos em 06.6.2001.

É o relatório, do qual serão expedidas cópias para os Srs. Ministros. 

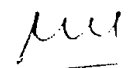
15/08/2002

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.076-5 ACREV O T O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** (Relator): Quando do julgamento da Rcl 383-SP, discutimos a questão da reprodução, na Constituição do Estado-membro, de norma da Constituição Federal que, reproduzida, ou não, incidirá sobre a ordem local. Neste caso, o que conta é a norma federal reproduzida, tema que foi magnificamente exposto pelo Ministro Sepúlveda Pertence quando do julgamento da Rcl 370-MT.

Registrei, no voto proferido na citada Rcl 383-SP (RTJ 147/404) que, em certas matérias, em que o constituinte estadual poderia inovar, poderia adotar solução própria, prefere ele copiar disposição da Constituição Federal, disposição, entretanto, que, não fora ela copiada na Constituição estadual, não incidiria na ordem local. Neste caso, ressaltou o Ministro Pertence, no voto proferido na Rcl 370-MT, forte no magistério de Raul Machado Horta, "*as normas de imitação exprimem a cópia de técnicas ou de institutos, por influência da sugestão exercida pelo modelo superior.*" (Raul Machado Horta, "A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro", BHte., 1964, pág. 193). Noutra hipótese, todavia, o constituinte estadual reproduz norma da Constituição Federal que, reproduzida, ou não, incidirá sobre a ordem local. É que, nesta



ADI 2.076-5 AC

hipótese, tem-se reprodução obrigatória para as comunidades jurídicas parciais, norma central que constitui a Constituição total do Estado Federal, Constituição total "entendida como o setor da Constituição Federal formado pelo conjunto das normas centrais, selecionadas pelo constituinte, para ulterior projeção no Estado-membro, sem organizá-lo integralmente. A Constituição total é parte da Constituição Federal e não dispõe de existência formal autônoma fora desse documento." (Raul Machado Horta, ob. cit., pág. 67).

Segundo o magistério de Raul Machado Horta, são normas centrais, assim normas que constituem a Constituição total, as "normas dos direitos e garantias fundamentais, as normas de repartição de competências, as normas dos Direitos Políticos, as normas de pré-ordenação dos poderes do Estado-membro, as normas dos princípios constitucionais enumerados — forma republicana, sistema representativo, regime democrático, autonomia municipal, — as normas da administração pública, as normas de garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público, as normas-princípios gerais do Sistema Tributário, as normas de limitação e de instituição do poder tributário, as normas-princípios gerais da atividade econômica, as normas da Ordem Social". (Raul Machado Horta, "Normas centrais da Constituição Federal", Rev. de Informação Legislativa, 135/175). *MM*

E o preâmbulo da Constituição, constituiria ele norma central da Constituição, de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro?

A resposta demanda certas indagações.

O preâmbulo, segundo Jorge Miranda, "*proclamação mais ou menos solene, mais ou menos significativa, anteposta ao articulado constitucional não é componente necessário de qualquer Constituição, mas tão somente um elemento natural de Constituições feitas em momentos de ruptura histórica ou de grande transformação político-social.*" (Jorge Miranda, "Estudos sobre a Constituição", pág. 17). Teria o preâmbulo relevância jurídica? Jorge Miranda registra três posições da doutrina a respeito do tema: "*a tese da irrelevância jurídica; a tese da plena eficácia, colocando o preâmbulo em pé de igualdade com quaisquer disposições constitucionais; entre as duas, a tese da relevância jurídica indireta, não confundindo preâmbulo e preceitos normativos. Para quem defende a primeira tese, o preâmbulo não se situa no domínio do Direito, situa-se no domínio da política; para quem defende a segunda, ele acaba por ser também um conjunto de normas jurídicas, conquanto sob forma não articulada; para quem defende a terceira, o preâmbulo participa das características jurídicas da Constituição, mas resta saber que papel lhe cabe no seu sistema global.*" E acrescenta o mestre da Universidade de Lisboa que essa terceira maneira de ver é a que tem o seu apoio, mas reconhece

ADI 2.076-5 AC

que o preâmbulo "*não cria direitos ou deveres*" e que "*não há inconstitucionalidade por violação do preâmbulo.*" (Jorge Miranda, ob. cit., págs. 22 e 24).

Para Paulino Jacques, o preâmbulo não tem força normativa, mas vale como princípio informador da Constituição ("*Curso de Direito Constitucional*", Forense, 9ª ed., págs. 134 e segs.). Sérgio Luiz Souza Araújo, estudou o tema e concluiu que o preâmbulo, "*em sua significação profunda, revela uma clara manifestação axiológica que se nutre das aspirações da sociedade*", motivo por que "*todo o texto constitucional há que ser interpretado em íntima conexão com as ideologias perfiladas no Preâmbulo.*" ("*O Preâmbulo da Constituição brasileira de 1988 e sua ideologia*", Rev. de Inf. Legislativa, 143/5).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho ensina que "*o preâmbulo da Constituição não tem força obrigatória, destina-se simplesmente a indicar a intenção do constituinte*", contendo "*simplesmente afirmações de princípios. Estas desenham um ideal mas não fixam normas obrigatórias.*" ("*Comentários à Constituição Brasileira de 1988*", Saraiva, 1990, I/16).

José Wilson Ferreira Sobrinho, professor da Universidade Federal de Juiz de Fora, cuidou do tema e concluiu que "*o preâmbulo é peça perfeitamente dispensável em uma Constituição, inexistindo*



*argumento técnico-jurídico que apoie a sua existência inerável”, que “a ponência do preâmbulo em um texto constitucional encontra justificação na conveniência política do titular efetivo do poder”, que “a natureza do preâmbulo deve ser buscada à luz dos fatos concretos. Não existe um esquema conceitual a priori do preâmbulo”, que “a valência do preâmbulo como elemento auxiliar na interpretação constitucional é relativa”, que “o conteúdo do preâmbulo depende da posição político-ideológica do titular do poder” e que “o preâmbulo não é uma norma jurídica.”*

O preâmbulo, ressaltando 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 contrais 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. *mu*

No caso, a Constituição do Acre contém preâmbulo, nos seguintes termos:

*"Preâmbulo*

*A Assembléia Estadual Constituinte, usando dos poderes que foram outorgados pela Constituição Federal, obedecendo o ideário democrático, com o pensamento voltado para o povo e inspirada nos heróis da Revolução Acreana, promulga a seguinte Constituição do Estado do Acre."*

Não se pode afirmar que esse preâmbulo está dispendo de forma contrária aos princípios consagrados na Constituição Federal. Ao contrário, enfatiza ele, por exemplo, os princípios democrático e da soberania popular. Só não invoca a proteção de Deus. Essa invocação, todavia, posta no preâmbulo da Constituição Federal, reflete, simplesmente, um sentimento deísta e religioso, que não se encontra inscrito na Constituição, mesmo porque o Estado brasileiro é laico, consagrando a Constituição a liberdade de consciência e de crença (C.F., art. 5º), certo que ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política (C.F., art. 5º, VIII). A Constituição é de todos, não distinguindo entre deístas, agnósticos ou ateístas.

A referência ou a invocação à proteção de Deus não tem maior significação, tanto que Constituições de Estados cuja população pratica, em sua maioria, o teísmo, não contêm essa



ADI 2.076-5 AC

referência. Menciono, por exemplo, as Constituições dos Estados Unidos da América, da França, da Itália, de Portugal e da Espanha.

Do exposto, julgo improcedente a ação.

*M. D. C.*

15/08/2002

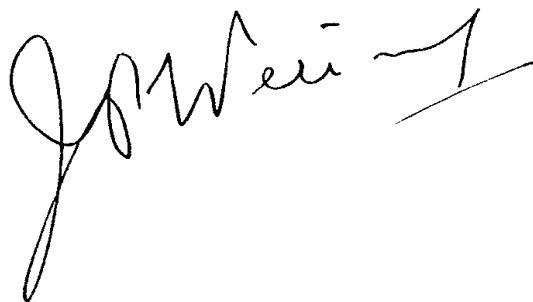
TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.076-5 ACREV O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sr. Presidente, independentemente da douda análise que o eminente Ministro-Relator procedeu sobre a natureza do preâmbulo das constituições, tomado em seu conjunto, esta locução "sob a proteção de Deus" não é uma norma jurídica, até porque não se teria a pretensão de criar obrigação para a divindade invocada. Ela é uma afirmação de fato - como afirmou Clemente Mariani, em 1946, na observação recordada pelo eminente Ministro Celso de Mello - jactanciosa e pretensiosa, talvez - de que a divindade estivesse preocupada com a Constituição do Brasil. De tal modo, não sendo norma jurídica, nem princípio constitucional, independentemente de onde esteja, não é ela de reprodução compulsória pelos Estados-membros.

Julgo improcedente a ação direta.

CR/



15/08/2002

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.076-5 ACRE

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) -  
Acompanho, também, o eminente relator, assentando que o preâmbulo, o  
intróito não integra o corpo da própria Constituição. Portanto, não  
pode repercutir a ponto de se adentrar o campo da simetria,  
exigindo-se que haja adoção uniforme em todas as unidades da  
Federação.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.076-5

PROCED. : ACRE

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

REQTE. : PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL


ADV. : WLADIMIR SÉRGIO REALE

REQDA. : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE

**Decisão:** O Tribunal, a uma só voz, julgou improcedente o pedido formulado na inicial. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Impedido o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Moreira Alves. Plenário, 15.08.2002.

Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Ellen Gracie e Gilmar Mendes.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega.

  
Luiz Tomimatsu  
Coordenador