

HIERARQUIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

“A lei é a ordenação da razão para o bem comum, promulgada pelo superior da comunidade.”

SANTO TOMÁS

FERNANDO WHITAKER DA CUNHA

Juiz do Tribunal de Alçada — Prof. da UEG

Em seu penetrante ensaio *Hegel e os Gregos*, Heidegger conceitua a História como “tudo o que acontece”, como Sertillanges a entendia *la science des faits qui ont une posterité*. Ambos, para formularem seus amadurecidos pensamentos, tiveram que partir de uma operação lógica, demarcadora do objeto de suas especulações e capaz de exprimir a legítima natureza dele. Por isso, ensina Régis Jolivet que definir (ou conceituar) é circunscrever “exatamente a compreensão de um objeto ou, em outros termos, dizer o que é uma coisa”.

Entretanto, o mecanismo conteudal de ambos os juízos deve ser examinado, preferivelmente, por um método dialético, apto a captar os processos criadores e dinamizadores da cultura, como o *challenge and response*, de Toynbee, que, sem dúvida, com seu toque hegeliano, demonstra sua filiação ao *logos* heraclítico, pelo compasso binário de *desafio e resposta*. Sob um outro ângulo, Maritain não é estranho a esse cogitar, com a lei de *duplo progresso contrário*, pela qual a História apresenta um desenvolvimento simultâneo do *bem* e do *mal*.

O exposto demonstra ter razão Salustio, quando apregoava a necessidade de ter o historiador “uma linguagem à altura dos aconte-

cimentos". O desafio do *mistério* provocou, no homem, a incontida resposta do sentimento religioso, místico ruminador de símbolos que é. As *normas religiosas*, que, com as de *costume, morais e jurídicas*, completam a classificação de Lasson, surgiram, pois, como regras arquetípicas do comportamento humano destinadas a coordenar a vida social. Os manipuladores do sagrado teriam que, forçosamente, despertar a atenção dos defensores de um rudimentar poder temporal, mas, nem por esse motivo, perderam sua influência, vindo a dividi-la com os chefes, que, sagazmente, perceberam sua importância, no controle da coletividade. Notou, acertadamente, Thomas O'Dea (*Sociologia da Religião*, pág. 10, Liv. Pioneira, 1969), que a religião se caracteriza, entre outras coisas, como "uma fonte de ordem pública". Sendo assim, ela não pode deixar de ser, também, uma "norma de conduta" (Bierling).

Inicialmente, é óbvio, como observamos em estudo sobre o antigo Egito, coexistiam Teologia e Política, estruturando um direito sem que fosse, ainda, ciência jurídica, cuja sistematização propicia a "doutrina, ou teoria, ou ciência geral, ou dogmática do direito", como esclarece Groppali (*Introdução ao Estudo do Direito*, pág. 12, Coimbra, 1968).

A norma religiosa, em demanda elaborativa de um direito natural, impunha-se desde logo, por conseguinte, como princípio fundamental de todas as outras.

Esse o aspecto do mundo antigo, absorvido pelas diferentes teocracias, onde os monarcas, ou eram deuses ou os representavam. Considerando-se o povo escolhido, os judeus tinham a sua lei, como superior a dos outros povos.

Sófocles mostra-nos Antígone, clamando pela supremacia da lei natural e eterna, impressa nas almas, sobre as demais, exprimindo o sentimento de justiça. Entre os egípcios (*Maat*), como entre os greco-romanos (*Minerva*), e outros povos, divindades simbolizavam a lei, a idéia do justo e a ordem, quase que numa forma geométrica. Daí Aristóteles conceituar o Direito como a "proporção e a medida nas relações sociais" e Cícero, a norma jurídica, como a "*recta ratio imperandi atque prohibendi*", influenciando em Santo Tomás. "Pensar no direito, é pensar em termos de normas", adverte Paulo Dourado de Gusmão (*Filosofia do Direito*, pág. 123), as quais são, no sentir de Duguit, os fundamentos da lei positiva. As constituições da antiguidade clássica, para nos atermos a ela, eram eminentemente costumeiras, refletindo um *statu quo* profundamente vinculado ao sentimento reli-

gioso, como está em Coulanges. Mas já aí havia uma certa consciência de hierarquia das leis.

“A teoria de que a guarda da Constituição só adquiriu contornos e sentido a partir das Constituições escritas e rígidas é verdadeira, em termos estritos. Pode-se, todavia, *grosso modo*, divisá-la na antiga Grécia, através da instituição dos *grafon paronómon*”, lembra J.L. Anhaia Mello (*Da Separação dos Poderes à guarda da Constituição*, pág. 39, R.T. 1968). Davam os romanos, por sua vez, predominância ao *Jus Civile*, que, como o regulador de uma sociedade característica, assinou um período histórico. O advento do Cristianismo envolveu, igualmente, um problema de hierarquia de textos legislativos, surgindo a Lei Nova, como espiritualizadora e atualizadora da legislação mosaica. Santo Tomás dividia a lei em *eterna, divina, natural e humana*, dando especial relevância à primeira, e a Idade Média, possibilitando um confronto direta entre os poderes espiritual e temporal, viveu num clima polêmico de lutas por supremacias de normas e prerrogativas, para o qual muito contribuiu a fixação doutrinária do Direito Natural, que Grócio arrancou a Deus, entregando-o à razão humana, e que, mais tarde, Stammler veria com um *conteúdo variável* e Renard, com um *conteúdo progressivo*. De qualquer forma, era manifesta, no período medieval, a superioridade da lei natural sobre a positiva.

O Absolutismo encontrou uma Igreja enfraquecida (inclusive pelas disputas entre Papas e Concílios, por uma supremacia legislativa), muito distante do tempo em que Alexandre III *sagrou* Frederico Barroxa, que nele se apoiou, valorizando-o com o Direito Divino dos Reis, que Bossuet, interessadamente, levou às últimas conseqüências. O movimento liberal anglo-franco-americano apoiou-se, por sua vez, num direito natural racional, que repercutiu no constitucionalismo nascente, incentivador do Estado de Direito, do princípio da legalidade e do seu efetivo controle. A Constituição dos Estados Unidos inaugura o período das constituições rígidas e, através de caso *Marbury vs. Maddison* (1803), firma-se o princípio da fiscalização da constitucionalidade das leis, pela super-legalidade do Código Básico e sua origem, no Poder Constituinte, o que o tornava *tête de chapitre* das demais ordenações, que a ele tinham que se adequar (ver nosso livro *Ensaio de Direito Público*, Freitas Bastos, 1966), devendo exprimir, *funcionalmente*, em sínteses representativas, as amplas coordenadas de um painel sócio-político, enraizado na experiência que, para Pareto, significava os acontecimentos observáveis da existência quotidiana, longe do bovaísmo histórico, que estimula a sedução pelo figurino estrangeiro, desatento aos problemas vivenciais dos grupos políticos. A exe-

gese da ideologia da Constituição impõe a interpretação teleológica, por conseguinte, para captar a dinâmica social que a inspirou, e a crença de que a linguagem utilizada é, em geral, a do homem comum que nela deve encontrar um breviário cívico.

Uma lei realista impõe ao intérprete que se ligue “à história, à civilização e, enfim, ao mundo da cultura”, como escreve Emanuel Perillo (*Curso de Introdução ao Direito*, pág. 89, R.T. 1968). Isso evita uma ossificação jurídica, como a traduzida pela Escola da Exegese, que nada via além dos textos, e mesmo pela Jurisprudência Analítica, de Austin, que se atém ao exame do conteúdo das normas, preocupando-se, apenas, com o *what is law*, hobesiano. A conhecida catalogação das normas, em técnicas e éticas, coloca, nessa última categoria, as regras jurídicas que, por substância, devem ser abstratas, gerais, obrigatórias e elaboradas pelo poder competente. Pondera Groppali (ob. cit., pág. 35) que a coação constitui, “selo especial que caracteriza o direito”. As normas podem ser *cogentes* (que estabelecem, de forma imperativa, comportamentos positivos e negativos), *dispositivas* (que permitem considerável esfera de ação ao indivíduo, “limitando-se a enunciar uma possibilidade de agir”, conforme José Saraiva), *interpretativas*, relativas à maneira como devem ser as palavras entendidas, *substantivas* (as de direito gerador), *adjetivas* (as de direito sancionador, objetivando a aplicação daquelas, mediante o processo), *materiais* (as propriamente ditas) e *formais* (que, apenas, são elaboradas por órgão capaz, sem prescrever regras de conduta, como o orçamento). San Tiago Dantas as considera atos que “têm a forma de uma lei e o conteúdo de um ato administrativo”. Pedro Timoteo (*O Poder Judiciário Sob a Nova Constituição da República*, pág. 19, Rio, 1938), opina que toda lei ordinária é adjetiva; só as constitucionais são substantivas. As normas jurídicas podem ser, ainda, *típicas* e *atípicas*. As primeiras são as leis em sentido comum, como dilucida Paulino Jacques, autor da excelente monografia *Da Norma Jurídica*, abrangendo, inclusive, os decretos-leis e os decretos legislativos; as segundas são os decretos executivos, aprovadores de regulamentos, as resoluções, atos de competência exclusiva das casas legislativas, versando matéria *interna corporis*, as portarias e avisos ministeriais, as instruções (determinações às autoridades públicas), as circulares, observáveis, em geral, com efeitos mais ou menos precário etc.

Convém recordar que das Constituições revolucionárias francesas colhemos o sistema de dividir a lei magna em títulos, capítulos e seções, dispondo, didaticamente, as normas.

Em sólida monografia (*Aplicabilidade das Normas Constitucionais*), José Afonso da Silva arrola, sob um certo ângulo, as normas da Constituição em *mandatórias* (imperativas), *diretórias* (em que o legislador comum tem liberdade relativa de dispor), *self executing* (de eficácia plena), *not self executing* (de eficácia contida, que pede a intervenção do legislador ordinário) e *programáticas* (que encerram um programa a ser cumprido pelos órgãos do Estado). “Traçam linhas diretoras”, obtempera Almir de Andrade (*Lições de Direito Constitucional*, pág. 30, Ed. Rio, 1973). “Normas de legislação”, chama-se Crisafulli, autor das *Lezioni di Diritto Costituzionale* (Pádua, 1970), que, com Esposito, é voz abalizada na questão. Elas, como as leis complementares, seriam de eficácia limitada. Ligados aos problemas das normas se encontram os de sua vigência, vale dizer de sua existência e de sua eficácia, isto é, de sua aplicabilidade, que Flávio Bauer Novelli (*Eficácia do Ato Administrativo*, pág. 19) tem como a produção de efeitos jurídicos típicos a “realização do efeito jurídico mediante o qual deve cumprir-se a função própria do ato”, diz ele, e o da *vacatio legis*, da qual é espécie a “*vacatio constitutionis*”, que encontra exemplos na Carta brasileira (art. 2º da Emenda nº 1) e na Constituição italiana. Observa-se que a Emenda referida só tem dois artigos; o primeiro, determinando como passaria a vigorar a Constituição de 1967. A promulgação envolve a executoriedade e a publicação, a obrigatoriedade da norma, como instantes finais de um *iter* que começa pela iniciativa e se desdobra pela discussão e votação da lei, sujeita, ainda, ao veto e à sanção. Aquele pode ser *total* ou *parcial* (quando abrange no todo ou em parte o projeto), *absoluto* ou *suspensivo* (na hipótese de fulminar, definitivamente, o projeto ou, apenas propiciar nova manifestação do Legislativo) ou *restitutório*, como na Constituição de Weimar, em que o problema é levado ao povo, para deliberação. A sanção, por sua vez, se classifica em *expressa* ou *tácita*, conforme o Executivo, claramente, a exerça ou deixe transcorrer, *in albis*, o decêndio legal. Cumpre notar que a lei deve ter um *preâmbulo*, contendo *título, autoria e fundamento de autoridade e ordem de execução e mandado de cumprimento, o texto ou corpo, a cláusula de vigência ou revocatória e fecho*. Os preâmbulos das constituições têm, além da *autoria, do fim do objeto e da ordem de execução, cláusula religiosa*, às vezes.

No Estado Federal, segundo Rui, a hierarquia das leis deve ser: Constituição Federal, Lei Federal, Constituição Estadual, Lei Estadual. Entretanto, é a perfeita adequação à primeira que, em verdade, estabelece a gradação. Kelson ensina que, notadamente no Estado Federal, a Constituição Total (normas centrais) é uma super regra, dentro da

Constituição (como o é, circunstancialmente, o Ato nº 5). As normas insuscetíveis de emenda — as que entre nós zelam, por exemplo, pela Federação e pela República — têm eficácia absoluta, sobrepondo-se a outras. R. Barraine (*Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, pág. 148, Paris, 1972) considera que o preâmbulo da Constituição francesa de 1946 tem um “caractere supra constitutionnel”. É óbvio que, no Estado Unitário, a hierarquia se processe, apenas, entre a Constituição e a lei ordinária. A nossa Carta (art. 46) prescreve que o processo legislativo compreende a elaboração de emendas, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos-leis, decretos legislativos e resoluções, estabelecendo um critério hierárquico, que cumpre obedecer, devendo-se notar que não distingue os conceitos de *emenda* (que com a Constituição e o costume é fonte do Direito Constitucional) e *reforma* (uma alteração mais ampla no Diploma fundamental), englobando ambas, na primeira expressão. Consistem elas espécies de revisão, cujo poder é amplo, a ponto de ser possível a elaboração de uma nova Carta, com a transformação da constituinte derivada em constituinte originária. Magalhães Godinho (*Direitos, Liberdades e Garantias Individuais*, pág. 14, Lisboa, 1973) distingue o *projeto* da *proposta*, por ser o primeiro apresentado pelo Legislativo e o segundo pelo Governo. As emendas, que podem ser propostas por qualquer membro da Câmara ou do Senado, ou pelo Presidente da República, não podendo ser objeto de deliberação as que pretendem abolir a Federação e a República, obedecem, em sua discussão e votação, formalidades especiais, devendo, afinal, ser promulgadas pelas Mesas da Câmara e do Senado, com o respectivo número de ordem. Tais modificações, no texto constitucional, podem ser *ampliativas* e *restritivas* (quando ampliam ou restringem a extensão do preceito), *aditivas* e *supressivas* (consoante acrescentem ou suprimam disposições), *corretivas* (quando se referirem à redação) e *substitutivas* (conforme *substituem*, no todo ou em parte, proposta existente).

As leis complementares visam completar dispositivos constitucionais, que não são auto-executáveis, permitindo-lhes realização plena em o mundo jurídico (*mutatis mutandis*, o mesmo poderia ser dito dos Atos Complementares, com relação aos Atos Institucionais, que, circunstancialmente, são hiper-mandamentos, dentro da Carta). Embora a matéria não seja pacífica, entre elas “podem incluir-se as leis orgânicas”, como opinam Paulino Jacques (*Curso de Direito Constitucional*, 3ª ed., pág. 140) e Afonso Arinos, em tese conhecida (*As Leis Complementares da Constituição*, pág. 26, Rio, 1948). Essas últimas têm por finalidade organizar serviços públicos, preocupando-se com a dinâmica

administrativa do Estado. A distinção que, entre ambas, fazia a Constituição de 1891 não era estreme de dúvidas, e o Foral de 1934, como a Constituição Francesa de 1958 (art. 46), englobou-se na categoria de *leis orgânicas*, como a atual na de *leis complementares*, que possuem um *quorum* especial de votação, distinguindo-se, igualmente assim, das leis ordinárias. Geraldo Ataliba (*Leis Complementares na Constituição*, R.T., 1971) estima em 28 as disposições constitucionais que necessitam de complementação para serem executadas. As leis complementares têm âmbito privativo. Dispondo sobre matéria que não lhes é reservada, tornam-se meras leis ordinárias e como tais devem ser tratadas. Por seu turno, a lei ordinária não pode versar matéria própria de lei complementar, sob pena de tornar-se nula, a não ser que o tivesse feito, anteriormente à Carta, hipótese em que se transforma em lei complementar que só por uma lei, de igual ou de superior hierarquia, poderá ser ab-rogada ou derogada.

As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República ou Comissão do Congresso ou de qualquer de suas Casas, não podendo ser delegados atos de competência exclusiva, sendo certo que a delegação ao Presidente tem forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício. A delegação é hoje aceita, geralmente, para acelerar o mecanismo legislativo, fazendo-o atender às contingências. Somos, particularmente, favorável à delegação às Comissões, como na Itália.

Os decretos-leis, normações emergenciais, surgiram, a bem dizer, no primeiro pós-guerra, pela urgência da expedição de regras legislativas, embora de maneira provisória. Inadmissível uso fez deles o Estado Novo, fazendo-os substituir, permanentemente, as atividades do Parlamento, que jamais se reuniu. A Carta vigente permite sejam eles expedidos pelo Presidente da República, em matéria de segurança nacional, finanças públicas, inclusive normas tributárias e criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. O Supremo Tribunal Federal já repeliu, aliás, um conceito amplo que se quis dar à segurança nacional. Como demonstra Geraldo Ataliba (*O Decreto-Lei na Constituição de 1967*, R.T., 1968), bem interpretando o texto primitivo, cabe ao Congresso Nacional aprovar ou rejeitar tais decretos, dentro do prazo legal. No primeiro caso adquirem eles permanência; no segundo terão existência precária, mas é certo que a rejeição não importa em nulidade dos atos praticados durante a sua vigência.

Os decretos legislativos e resoluções são atos de exclusiva competência do Poder Legislativo. Os primeiros aprovam os decretos leis,

autorizam o Presidente e o Vice-Presidente a se ausentarem do país, fixam os subsídios do Presidente, do Vice e dos membros do Congresso, julgam as contas do Presidente etc. (Registra Pontes de Miranda que eles "são as leis a que a Constituição não exige a remessa ao Presidente da República para a sanção".) As segundas defluem das prerrogativas em matéria doméstica, política ou administrativa, suspendendo a execução das leis, concedendo a delegação legislativa, autorizando aos Estados a realização de empréstimos externos, decretando a perda de cargo de deputados e senadores etc.

A revogação de decretos legislativos e resoluções tem que ser examinada em cada caso, apesar das últimas não fazerem, rigorosamente, parte do processo de elaboração das leis. Observa M. Gonçalves Ferreira Filho (*Do Processo Legislativo*, pág. 1.665, Saraiva, 1968) que "o campo do decreto legislativo, na atual Constituição, é o das matérias mencionadas no art. 47 (art. 44 da Emenda nº 1), sem exceção. Fora daí, e fora dos casos específicos da lei é que cabe a resolução".

Matéria interessante é o da desconstitucionalização das normas constitucionais, aventada por algumas Constituições anteriores, e que tinham por vigentes, disposições constitucionais precedentes, não colidentes com elas, e que atuariam, então, como regras ordinárias. Atualmente, a hipótese não tem mais sentido, em virtude do que dispõe a Lei de Introdução ao Código Civil, sobre revogação de leis, cuja rainha é a própria Constituição.

Ao contrário das emendas, a iniciativa das leis é mais ampla, cabendo, inclusive, aos Tribunais Federais com jurisdição em todo o território nacional.

Situação curiosa, sob outro ângulo, foi a do Decreto-Lei nº 9.070, de 15-3-1946, consequência da Conferência de Chapultepec, que reconhecia o direito de greve, proibido pela inaplicada Carta de 1937, que a considerava recurso anti-social, prejudicial ao trabalho, mas sob cuja vigência foi editado, sendo, tecnicamente, inconstitucional. Entretanto, a Constituição de 18-9-1946 veio a acolher o direito de greve, em preceito que não era auto-executável.

Indagou-se, então, se o referido ato estadonovista persistia inconstitucional, em virtude das coordenadas do novo Código político. Em verdade, o Decreto-Lei nº 9.070, que vigorou largos anos, só era infrigente dos preceitos constitucionais, em parte, pelas iniludíveis restrições que impunha. Notou bem Rosa R Russomano (*Manual de Direito Constitucional*), pág. 334, Konfino, 1964): "É, assim, constitucional,

quando permite o exercício do direito de greve, mesmo dentro de fortes limitações. É, porém, inconstitucional, quando cristaliza preceito proibitivos da greve, impedindo, assim, o direito que a Constituição quis assegurar e tutelar.”

Herculano de Freitas distinguia o Direito Constitucional Científico e o Direito Constitucional Positivo; o primeiro reportando-se aos princípios e o segundo às normas.

Em verdade, ambos devem se completar. A análise das normas, erradicadas de suas bases doutrinárias, dessora o próprio conteúdo do Direito Político, ciência de coordenadas complexas e que deve ser estudada com arejados critérios.

Embora o seu ensino oficial date de 1834, na França, (todavia, em 1622, na Universidade de Upsala, foi criada a primeira cátedra de Política), com o magistério de Pellegrino Rossi, em Cadeira criada pelo Ministro Guizot, tendo elaborado aquele, inclusive, um “Curso de Direito Constitucional”, é certo que, anteriormente, em Benjamin Constant (*Cours de Politique Constitutionnelle*) e, principalmente, em autores e Universidades italianas dos fins do século XVIII, encontramos o tratamento científico do assunto. (Em 1782, Giovanni Maria Lampredi publica o seu *Diritto Pubblico Universal* e, em 1797, G. Compagnoni estampa *Elementi di diritto costituzionale democratico*.) Poderemos dividi-lo em Geral, Comparado e Particular (quando se referir, especificamente, a um Estado).

Cumprе notar, ainda, que por força dos estudos incrementados pela Grande Revolução, Decazés, em 1819, inaugurara uma Cadeira de Direito Constitucional, denominação que vinha da experiência italiana, com o nome de Direito Público. Romiguières lecionou-a em Toulouse (1830), posteriormente.

No Brasil, apesar das cátedras de Direito Constitucional terem sido criadas, em 1827, com a instauração dos cursos jurídicos, (em São Paulo ocupou a cadeira o Pe. Antônio de Moura), o primeiro estudo específico sobre a problemática do poder foi o *Tratado Político*, de Sebastião da Rocha Pita, autor, ainda, da *História da América Portuguesa* (o *Livro Que Dá Razão Do Estado Do Brasil*, do Sargento-Mor Diogo de Campos Moreno, é mero repositório de dados geográficos), livro esse último ao qual se atribui intenções ufanistas.

Fidalgo, militar, fazendeiro e poeta, com grande erudição histórica, apesar de sua linguagem rebuscada, Rocha Pita nos deu um interes-

sante ensaio político e de filosofia da história, embasando o Trono português no milagre de Ourique — “é a religião o maior atributo dos mortais, a mais firme coluna das monarquias”, afirma ele (ob. cit. pág. 58, MEC, 1972) e, defendendo a tese de que “a guerra não só é necessária para ampliar as monarquias, porém ainda conveniente para as conservar” (ob. cit., pág. 66), pretendendo justificar a atitude de Pedro II, com relação a Castelo, e, ainda, de que “no equilíbrio das repúblicas pode conservar-se o mundo” (ob. cit., pág. 50).

É visível a influência, em Rocha Pita, de Gracian, mas, sem dúvida, dentro de suas limitações, revelou ele dotes de pensador político.

O Direito Constitucional, que se enriqueceu, sobremaneira, após a Grande Guerra, pelas novas atribuições do Poder, com a proteção dos direitos sociais e pelo desenvolvimento do Estado, propiciando mesmo, esse acondicionamento de novos valores, as chamadas constituições analíticas, tendo a criar dentro de sua orgânica, especializações como os Direitos Financeiro, Tributário, Econômico etc., devendo retornar ao seu significado tradicional de exegese da estrutura e mecânica do Poder e dos direitos e garantias individuais, possibilitando o desmembramento das mencionadas especializações. Não se pode fazer do constitucionalista, um *peritus peritorum* do Direito Público.

Além do mais, é certo que o Direito Constitucional se não confunde com o Direito da Constituição, mais amplo que aquele, e que comporta, mesmo, normas estranhas ao objeto do primeiro, como as dos artigos 25 *bis*, da Constituição Suíça, e 176, da Carta Magna brasileira.

Embasado em Duverger (direito das instituições), Cesar Enrique Romero (*Introdução Al Derecho Constitucional*, pág. 46, B.A., 1973) estima, por outro lado, que o Direito Constitucional estuda o “conjunto de instituciones fundamentales de una comunidad, estén en la constitución o fuera de ella”.

Em seu trabalho *A Ordem Econômica na Constituição* (pág. 4, R.T., 1972) consigna Modesto Carvalhosa que o Estado liberal “divorcia-se de sua origem para se tornar solidarista e social”.

Sob essa cosmovisão é que deve ser enfocada a questão das normas jurídicas, voltadas à consecução e à proteção dos interesses comuns, porque, diz Barbalho (*Comentários*, pág. 158) “a autoridade bem fortalecida é uma garantia e segurança para o gozo pacífico e amplo da liberdade”.