

SOBERANIA ESTATAL

Ricardo Rodrigues Gama*

1. CONCEITO

O emprego da soberania, para expressar o patriotismo ou servir de base para a implantação de sentimento nacionalista, tem incentivado as especulações acerca do tema. Na atualidade, muito se houve dizer sobre a soberania, principalmente em época de campanha política ou da iminência da assinatura de um tratado internacional de grande repercussão para o Brasil. Na maioria das vezes, pessoas desqualificadas fazem colocações absurdas sobre o tema, geralmente buscando precisar os seus limites e a legitimidade.

Nos limites da soberania, uma gama de assuntos poderia ser debatida, como se ela seria exercida somente nas suas relações com os seus nacionais, excluindo-se os estrangeiros, ou se incluiria estes. Outra matéria que vai requerer esclarecimentos em excesso será o desdobramento da soberania em interna e externa; a análise bem detalhada vai evitar conflitos desnecessários sobre questões que, na verdade, são mais bem resolvidas com alterações terminológicas.

E ainda cumpre indagar se as ações decorrentes da soberania poderiam transpor o nosso território, avançando sobre território de outro estado. Nessa questão, não se pode negar que a legislação pode atingir pessoas que não estejam mais no território brasileiro; ao lado disso, o ato de governo pode gerar efeitos além das fronteiras brasileiras, bom como a decisão judicial pode ser cumprida em por outro estado em seu território. Assim, como exemplo desse reflexo da norma brasileira ou por força dela, o brasileiro que adquirir a nacionalidade de outro estado de forma voluntária, perde a nacionalidade brasileira; essa hipótese recebe tratamento constitucional, aliás, é o § 4º, inc. II, do art. 12, da Constituição Federal que impõe tal perda¹. A representação diplomática e consular mostra bem os atos do executivo brasileiro gerando efeitos em território de outro estado. Acerca do Poder Judiciário, as cartas rogatórias cumpridas em outros estados bem como as sentenças lá executadas são exemplos evidentes do exercício da soberania fora do nosso âmbito territorial. Observe-se que os tratados internacionais são essenciais para a extensão da soberania de um estado sobre o território alheio.

*Professor da Faculdade Padre Anchieta de Jundiaí, Mestre pela PUC de Campinas e Advogado.

¹ Tratamos do assunto de forma mais ampla no nosso livro *Introdução ao Direito Internacional*, Cap. VII.

2. DEFINIÇÃO

A lição de Yves Simon² apresenta-se como preciosa sobre a soberania, pois chama a atenção para os estudos já realizados, os quais partiam de teses filosóficas e nelas persistiam, sem oferecer nada de substancial.

A soberania deve ser tomada como o poder exercido de forma incontestável e ilimitada sobre o território estatal.

3. ETIMOLOGIA DA PALAVRA

Os antigos filósofos não detectaram a soberania em meio aos grandes impérios, dada a concentração de poderes nas mãos do rei ou do imperador, não despertando a palavra os sentidos que têm em tempos atuais. A palavra soberania constitui uma derivação da expressão latina *superanus*, entendida como super, superior, sobre, suprema.

4. DENOMINAÇÃO

A expressão soberania foi empregada por Jean Bodin pela primeira vez e isso se deu na sua obra denominada de República, de 1577, sendo ela tomada como um poder absoluto e perpétuo³. Incomum é encontrar a soberania recebendo outra denominação, mas alguns a chamam de poder supremo, *imperium*, *summa potestas*, *suprema potestas*, *supremitas* e supremacia do governo.

5. NATUREZA

A soberania pode ser apontada como parte de vários institutos jurídicos, como a capacidade jurídica do estado, a faculdade de mando, a qualidade do poder estatal ou, simplesmente, a autoridade.

Ao traçar um comparativo com a pessoa natural, constata-se que ela conta com um poder de determinação muito evoluído, podendo praticar todo e qualquer ato que tiver vontade. Com a pessoa jurídica comum, a capacidade não autoriza a prática de qualquer ato, pois ela sempre vai estar presa ao seu representante, o qual age em seu nome. E é com tranqüilidade que se conclui que a soberania não pode ser tomada como a capacidade jurídica do estado.

Na faculdade de mando, extrai-se que o exercício do poder estatal estaria ligado à vontade da pessoa humana, quando, na verdade, decorre sempre de norma incluída no sistema jurídico após a sua positivação. Nesse sentido, é preciso ficar claro que a soberania não é exercida de forma arbitrária, mas com o cumprimento de cada função por um dos poderes, permitindo que se dê a independência de

² Filosofia do Governo Democrático, p. 143.

³ Alexandre Groppali, Doutrina do Estado, p. 127.

todos.

O vocábulo autoridade encontra muitos significados na esfera jurídica, podendo indicar a competência para praticar o ato até o próprio agente público, devendo ser afastada da idéia de soberania.

Por derradeiro, a soberania apresenta-se mesmo como uma qualidade do poder, revelada pela ilimitação e incontestabilidade.

6. CARACTERÍSTICAS

Em princípio, pode-se afirmar que a soberania apresenta-se como ilimitada, incontestável, una, indivisível, imprescritível, inalienável e originária.

A ilimitação da soberania não quer dizer que ela goze de plenitude em todos os planos ou que seja absoluta, mas que atua sobre imensa esfera do poder, qualificando-o. Internamente, o estado não pode avançar sobre os direitos e garantias asseguradas pela Constituição Federal, pois, se o fizer, estará transbordando os seus lindes de atuação. No exterior, o estado relaciona-se com os demais estados, organizações e entes beligerantes, contido sempre pelos direitos destes entes.

No âmbito de suas competências, os três poderes atuam sem serem passíveis de contestação de seus atos. Assim, não há como: a) evitar a incidência da lei aprovada pelas duas casas legislativas; b) desatender ao ato de desapropriação do executivo; c) descumprir o conteúdo de ordem judicial.

Acerca da soberania ser una, frise-se que não pode subsistir duas soberanias num só estado. Se se admitisse a repartição da soberania, coexistiriam poderes iguais e eles não conseguiriam superar os seus conflitos internos. Além de não funcionar em duas soberanias num mesmo território, não pode haver poder superior ao do estado, conduzindo à afirmação de que não há poder superior ao estatal qualificado pela soberania.

Na indivisão, apesar de muitas atribuições serem delegadas aos agentes públicos, a soberania não se transfere e, por conseqüência, não se divide. É de se observar que não há como dividir um poder sem destruí-lo⁴. Na clássica separação de poderes, intitulada de divisão por alguns teóricos, mantém-se a indivisibilidade pelo fato de as funções serem preestabelecidas, resultando numa divisão de competências. O poder legislativo desenvolve suas funções, exercendo a soberania na esfera de sua competência; o mesmo se dá com o poder executivo e judiciário.

Os efeitos do tempo não alcançam a soberania, não se dando o fenômeno da prescrição e, muito menos, da decadência. Aliás, a idéia de soberania traz consigo a eternidade, não sofrendo com os efeitos do tempo até pela sua condição de qualificadora do poder. Momento oportuno para dizer que, apesar de não estar ligada ao tempo, mas a geração de efeitos, a soberania não pode ser tomada como

⁴ Funk-Brentano, *La Politique: Principes, Critiques, Réformes*, p. 63.

inválida, seja pela nulidade ou anulação.

Na inalienabilidade da soberania, sem exceções, não se permite a sua transferência por qualquer motivo; sendo assim, a soberania não pode ser cedida, vendida ou trocada. Em decorrência da impossibilidade de transferência, constata-se que a soberania não pode nem mesmo ser delegada. Por outro lado, revela-se aqui a vontade, seja ela divina ou popular, expressada pela soberania numa marcha coerente com o momento histórico vivido pelo estado. E, por conseqüência, se a soberania for transferida a outro estado ou na formação de um novo estado, há o desaparecimento do ente estatal.

O nascimento do estado contemporaniza com o da soberania, atribuindo a esta a característica originária.⁵ Da mesma forma, a extinção do estado acarreta o fim da soberania.

7. LEGITIMIDADE

No passado, deformando a noção rudimentar de soberania que já vinha dos gregos, as teses sobre a soberania justificavam a concentração de poderes com um pequeno grupo, posicionamento insustentável em nossos dias. Pela moderna separação de poderes, a soberania é exercida pelos membros dos três poderes, numa divisão de funções especificadora da natureza dos atos do legislativo, executivo e judiciário.

Mas, poder-se-ia questionar sob outro prisma, o da obediência do indivíduo a estes poderes. Não há somente que se questionar quais seriam os motivos alicerçadores de tal submissão ou uma razão da concentração de poderes, mas as conseqüências das atitudes dos governados. Antes de mais nada, a obediência funciona como mantenedora da existência do estado organizado; é que os indivíduos curvam-se perante o estado para preservar os direitos de cada um dos componentes do grupo e da coletividade.

Ao elaborar o corpo de normas do estado e continuar regulamentando as condutas, o legislativo atua soberanamente sem concorrência alguma, seja com os demais poderes ou com os estados estrangeiros.

Como o executivo atua como governo e como centro administrativo, destaque-se que se imprime a soberania somente na atuação governativa. Ampliando a precisão da explicação e o seu entendimento, apenas o ato de governo expressa o poder estatal com qualidade soberana.

No judiciário, os atos do juiz durante o processo são revestidos pela soberania, culminando na decisão que a expressa com mais exatidão. Em complemento à sentença, a possibilidade de imposição de sanção, seja impondo pena sobre a pessoa do condenado ou seu patrimônio, deixa bem clara a manifestação da soberania.

⁵ A base da originalidade foi ressaltada por Marco Tullio Zanzucchi, citado por Dalmo de Abreu Dallari (Elementos de Teoria Geral do Estado, p. 81).

8. REPRESENTAÇÃO E POVO

Como já se disse alhures, a legitimidade da soberania está com os exercentes dos poderes estatais, os quais a exercem com a separação de funções.

A representação pode servir de base para se afirmar que o povo é quem exerce a soberania, mas, além de se tratar de uma abstração, tal colocação mostra-se irreal. Ora, quem decide não é o povo e, ainda que se alegue o sistema representativo, os seus representantes podem destoar da maioria das pessoas componentes daquele.

No geral, diante da impossibilidade de reuniões populares para a tomada de decisões pelo povo, a representação reflete o ideal da maioria e, mesmo de pois de elaborada a lei, por exemplo, se a vontade popular repudiá-la, os representantes passam a sofrer pressão para atender aos reclamos do povo.

Nota-se que o sistema revela-se muito mais complexo do que as simples assembléias populares decidindo o rumo a ser tomado diante de cada situação emergente.

9. HISTÓRICO

Frente a rudimentar estrutura estatal e a escassez de relações entre os estados antigos, os registros históricos da soberania não protraem no tempo de forma indiscriminada, pois basta registrar que os gregos e os romanos não conheceram a idéia de soberania.

Em análise histórica sem profundidade, constata-se que a soberania foi so-bejamente utilizada para explicar momentos políticos de grande expressão. É que os estudiosos desenvolviam suas teses para justificar a concentração de poderes nas mãos do tirano ou de pequeno grupo; com suposições, num raciocínio com lógica aparente, reconheceu-se o absolutismo inglês do rei Jaime e a monarquia do francês Luís XIV, superados pela tese sustentadora dos ideais da burguesia francesa e dos colonos americanos⁶. Com bastante precisão, era a soberania atendendo aos interesses dos governos.

Inicialmente, a soberania era concebida como o poder emanado de Deus, ou seja, em decorrência do direito divino, o exercente do poder corporificava a teocracia. Há duas situações distintas aqui: a) a sucessão do poder; b) a designação do governante. No primeiro caso, o primeiro rei recebeu os poderes de Deus e o transfere aos seus sucessores; na atualidade, com a evidente redução drástica de poderes, isso ocorre com a família real britânica, a espanhola, a japonesa... Na designação do governante, Deus trata de escolher o novo governo, como se dá com o papa do Vaticano ainda nos nossos dias.

Os conflito entre as colônias americanas e a Grã-Bretanha, contemporanizada

⁶ Yves Simon, *Filosofia do Governo Democrático*, p. 143.

pelo choque entre o poder consolidado pelo clero e nobres com a tentativa de ascendência dos burgueses franceses, permitiu um avanço considerável na noção de soberania, partindo da democracia. Mas foi com a Revolução Francesa, em 1789 que ficou evidenciado que o poder decorria do próprio povo, pois o governante devia executar os propósitos deste.

10. EXTERIORIZAÇÃO

A soberania se faz sentir pelos efeitos gerados pelos atos praticados por um dos três poderes. Contando com a ilimitação e a incontestabilidade, o ato gerado pelo poder estatal apresenta-se como supremo, exteriorizando a soberania.

11. JUSTIFICAÇÃO

A soberania encontraria razão de ser no poder divino, nas habilidades de seu exercente ou em uma forma representativa sem precedentes. Frise-se que o estado precisa preservar a sua existência para aí assegurar a igualdade e a liberdade de seus nacionais, e é com o poder soberano que ele vai cumprir com o seu papel.

12. CLASSIFICAÇÃO

Considerando a pessoa com quem os atos praticados, a soberania pode ser interna ou externa. Nas relações com as pessoas físicas nacionais e estrangeiras, os três poderes mantêm seu atos acobertados pela soberania interna. Na esfera internacional, somente o poder executivo pode manter essas relações com outros estados, organizações internacionais e entes beligerantes, desempenhando atos qualificados pela soberania externa. Ao invés dessa locução, deve-se dar preferência à palavra *autonomia*, isso porque não se concebe a essas relações a soberania caracterizada pela ilimitação, incontestabilidade, unidade e indivisibilidade.

13. ESTADO NA ORDEM INTERNACIONAL

Nas relações entre estados, pratica-se muitos atos geradores de direitos e obrigações, os quais podem ser cumpridos voluntariamente sem a noção de soberania. E assim deve ser, pois as relações tem muitos objetivos a serem promovidos, entre eles, promover ajuda entre os povos, transferir tecnologia e intensificar o comércio internacional. Nota-se desde já que não há como um estado impor ao outro os atos praticados unilateralmente, porque a soberania alheia não autoriza. Por outro lado, ainda que a imposição decorra de ato bilateral, como o é o tratado internacional, a terminologia que melhor explica tal situação é a *autonomia*, isso para evitar o desdobramento da soberania em interna e externa.

14. PODER CONSTITUINTE

A atividade de maior importância do poder legislativo, sem dúvida alguma, é o poder de elaborar uma constituição federal⁷ capaz de estruturar o estado, organizar o exercício dos poderes e impor limites às atividades estatais. Aqui é importante chamar a atenção pelo fato de os representantes do povo elaboram as regras para as relações deste com o estado, destacando-se a regulamentação dos mandatos eletivos. Dessa forma, transfere-se a soberania aos eleitos para o poder, os quais devem exercitá-lo com base na carta política elaborada a mando do povo.

15. DEMOCRACIA

A soberania já foi apresentada sob várias vertentes e nem todas elas expressavam a democracia. Na teocracia e na monarquia absoluta, apesar do governante exercer a soberania, afasta-se o povo do poder de forma sistemática e definitiva, não se permitindo qualquer variante interventiva. Nas formas oligárquicas ou aristocráticas, poucos concentram o poder e o povo, mais uma vez, sofre exclusão do poder.

A soberania e a democracia mantêm relações estreitas em vários aspectos, como a eleição dos exercentes do poder e o exercício do poder por tempo predeterminado. Diante disso, saliente-se que a soberania não sofre transferência integral aos seus exercentes, isso porque até enquanto estiverem no poder, o povo deve ser correspondidos em suas vontades e ideais. Na maioria dos estados civilizados, o legislativo funciona em um sistema bicameral, sendo preciso chamar a atenção para os casos em que o povo forma a sua assembléia e decide sobre vários assuntos, seja por meio de pressão aos deputados e senadores ou quando manifesta-se em proposta legislativa, plebiscito, referendo... No caso do poder executivo, depois de cumprir o mandato ou em caso de vacância do cargo, o povo retoma o poder que sempre foi seu. Registre-se ainda que o governante pode ser deposto pelo descontentamento popular, constituindo mais uma hipótese em que o povo retorna ao seu poder e o exerce com soberania.

16. LIMITAÇÕES

O exercício da soberania não pode ter por base a prática de crimes, pois não se pode justificar a expressão da vontade popular com atos criminosos; daí surgirem algumas limitações aos exercentes do poder, sendo elas de ordem política, jurídica e social.

Por limitações políticas entendam-se aquelas decorrentes da separação de

⁷ Por tratar principalmente da estrutura e organização do estado, a constituição pode ser chamada de carta política, ou seja, documento que trata do poder estatal.

poderes, quais sejam, as acusadas por Montesquieu como freios e contrapesos, limitadora das funções do outro poder em caso de conflitos ou mesmo contatos. Assim, a divisão de atribuições evita que haja conflitos entre os poderes.

As limitações jurídicas decorrem das normas e da estrutura do ordenamento jurídico como um todo. No passado, os direitos naturais do homem já denunciavam a exigência de respeito estatal pelas condições mínimas do ser humano; isso começou ocorrer sem nenhuma norma escrita exigindo tal postura do estado. Hodiernamente, nos estados civilizados, os exercentes do poder não avançam sobre os direitos e garantias ditos fundamentais. No Brasil, sob o título de direitos e garantias fundamentais, a Constituição Federal assegura os direitos e deveres individuais e coletivos, os direitos trabalhistas, a nacionalidade, direitos políticos e trata dos partidos políticos.

Ao atuar para fazer frente aos problemas sociais lesionadores do ambiente social, o estado deve amparar a criança, o idoso, a família, o consumidor, a saúde, o meio ambiente... Daí as limitações serem consideradas sociais, pois o estado deve cumprir com determinadas linhas de atuação preestabelecidas por normas constitucionais.

Sobre os grupos de pressão, deve-se observar que eles não limitam as atividades estatais quando atua sobre os exercentes do poder e, por isso, não devem ser considerados órgãos limitadores da soberania, mas orientadores da atuação estatal.

As origens das limitações são muito variadas, podendo surgir em virtude de conquistas de direitos ou pela evolução das relações sociais. Ademais, a história de cada povo, as atitudes dos governantes e as tendências de seus povos, contribuem para o direcionamento das limitações, avançando sobre determinados assuntos e regredindo sobre outros.

BIBLIOGRAFIA

ALEXANDROV, N. G. *Teoria del Estado y del Derecho*. Trad. A. Fierro, México: ed. Grijalbo, 1966.

ANDRADA, Bonifácio de. *Ciência Política: Ciência do Poder*. São Paulo: LTR, 1997.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2ª ed., São Paulo: ed. Malheiros, 2001.

AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à Ciência Política*. 5ª ed., Rio de Janeiro: ed. Globo, 1985.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 4ª ed., São

- Paulo: ed. Saraiva, 1999.
- BLUNTSCHLI, M. *La Politique*. Trad. por M. Armand de Riedmatten, Paris: ed. Guillaumin, 1879.
- BOBBIO, Norberto. *Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant*. Trad. Alfredo Fait. São Paulo: ed. Mandarim, 2000.
- BRANDÃO, Adelino. *Salvaguardas Populares na Constituição*. Campinas: ed. Julex, 1988.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6ª ed., Coimbra: ed. Almedina, 1993.
- CONSTANT, Benjamin. *Cour de Politique Constitutionnelle*. 10ª ed., Paris: ed. Guillaumin, 1872.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 22ª ed., São Paulo: ed. Saraiva, 2001.
- DUGUIT, León. *La Transformación del Estado*. Trad. Adolfo Posada, Madrid: ed. Francisco Beltrán, 1922.
- FENEDA, Rubens. *Política à Luz da Doutrina Social Cristã*. 2ª ed., São Paulo: ed. LTR, 2001.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre Poderes: o Poder congressional de Sustar Atos Normativos do Poder Executivo*. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, 1994.
- FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de Teoria Geral do Estado e Ciência Política*. 4ª ed., Rio de Janeiro: ed. Forense Universitária, 2000.
- GAMA, Ricardo Rodrigues Gama. *Introdução ao Direito Internacional*. Campinas, Bookseller, 2002.
- GAMA, Ricardo Rodrigues Gama. *Manual de Direito Constitucional*. 2ª ed., Curitiba, Juruá, 2000.
- GERLAUD, M. J. *Personnes et Politique*. Paris: ed. Ouvrières, 1961.

- HAMILTON, Alexander, MADISON, James, JAY, John. *O Federalista*. Trad. de Ricardo Rodrigues Gama, Campinas: Russell, 2003.
- HEGEL, G. W. F. *Principes de la Philosophie du Droit ou Droit Naturel et Science de L'état en Abrégé*. Trad. Robert Derathé, Paris: ed. Philosophique J. Vrin, 1975.
- JELLINEK, Georg. *Teoria General del Estado*. Trad. por Fernando de los Rios, Buenos Aires: ed. Albatros, 1954.
- KANT, Emmanuel. *Doutrina do Direito*. Trad. Edson Bini, 2ª ed., São Paulo: ed. Ícone, 1993.
- KELSEN, Hans. *Teoria General del Estado*. México: ed. Nacional, 1972.
- KERÍMOV, D. *Teoría General del Estado y el Derecho: Matéria, Estructura e Funciones*. Moscou: ed. Progreso, 1981.
- LANZONI, Augusto. *Iniciação às Ideologias Políticas*. 5ª ed., São Paulo: ed. Ícone, 1998.
- LIMA FILHO, Acacio Vaz de. *O Poder na Antigüidade: Aspectos Históricos e Jurídicos*. São Paulo: ed. Ícone, 1999.
- LOEWESNSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitucion*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. 2ª ed., Baelona: ed. Ariel, 1976.
- MODESTO, Paulo, MENDONÇA, Oscar (coordenadores). *Direito do Estado: Novos Rumos*, São Paulo: ed. Max Limonad, 1997.
- MONCADA, L. Cabral de. *Filosofia do Direito e do Estado*. Coimbra: ed. Coimbra, 1965.
- NOGUEIRA, Ataliba. *Lições de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, 1969.
- PEREZ, Francisco Porrúa. *Teoria del Estado*. México: ed. Porrúa, 1979.
- POGGI, Alfredo. *Il Concetto del Diritto e dello Stato nella Filosofia Giuridica Italiana Contemporanea*. Padova: ed. Dott Milani, 1933.

- PINTO, Roberto Bueno. *Manual de Ciência Política*. Belo Horizonte: ed. Del Rey, 2001.
- RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. São Paulo: ed. Plêiade, 1998.
- REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. 5ª ed., São Paulo: ed. Saraiva, 2000.
- SALVETTI NETO, Pedro. *Teoria Geral do Estado*. 2ª ed., ed. Saraiva: São Paulo,
- SALDANHA, Nelson. *Pequeno Dicionário da Teoria do Direito e Filosofia Jurídica*. Porto Alegre: ed. Fabris, 1987.
- SCHWARTZ, Bernard. *Los Poderes del Gobierno*. Trad. José Juan Olloqui Labastida. México: ed. Unam, 1966.
- SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa: Qu'est-ce que le Tier État?*. 4ª ed., Rio de Janeiro: ed. Lumen Juris, 2001.
- SILVA, Paulo Thadeu Gomes da. *Poder Constituinte Originário e sua Limitação Material pelos Direitos Humanos*. Campo Grande: ed. Solivros, 1999.
- VECCHIO, Giorgio del. *Lições de Filosofia do Direito*. 2ª ed., trad. Antônio José Brandão, Coimbra, 1951.
- VILLENEUVE, Marcel de la Bigne de. *Traité Général de L'Etat: Essai d'une Théorie Réaliste de Droit Politique*. Paris: ed. Recueil Sirey, 1929.
- WEISBERG, Herbert F. *Political Science: the Science of Politics*. New York: ed. Agathon, 1986.