

# O conceito de soberania, hoje: breves notas\*

Martinho Lucas Pires

*Professor convidado da Escola de Lisboa da Faculdade de Direito  
da Universidade Católica Portuguesa e da Nova School of Law  
Advogado*

**Resumo:** O presente texto é uma exploração crítica sobre o conceito de soberania, por forma a conseguir compreender algumas das relações jurídico-normativas que se estabelecem no campo do direito internacional e, sobretudo, qual o carácter jurídico-político daquela que é, talvez, a experiência política mais complicada de compreender do ponto de vista dogmático: o federalismo. Começamos por estabelecer as bases da discussão ao apresentar os conceitos de política, autoridade e soberania, antes de passar para o problema do carácter absoluto deste último. Concluimos que a soberania tem de ser entendida num cruzamento de duas dicotomias: soberania interna e externa, e *potestas* e *potentia* – soberania como poder e soberania como exercício de um poder, sendo que o primeiro pressupõe a possibilidade de limitação do segundo. Entendido assim, algumas questões sobre o carácter absoluto de soberania (e do seu potencial uso e utilidade como conceito dogmático e com importância prática) podem ficar mais compreensíveis.

**Palavras-chave:** Soberania / Direito internacional / Política / Federalismo

**Abstract:** This text is a critical exploration of the concept of sovereignty, in order to understand some of the legal-normative relationships that are established in the field of international law and, above all, the legal-political character of what is perhaps the most complicated political experience to understand from a dogmatic point of view: federalism. We begin by laying the foundations for the discussion by presenting the concepts of politics, authority and sovereignty, before moving on to the problem of the absolute nature of the latter. We conclude that sovereignty must be understood at the crossroads of two dichotomies: internal and external sovereignty, and *potestas* and

---

\* Todas as traduções ao longo do texto são da minha autoria.

*potentia* – sovereignty as power and sovereignty as the exercise of a power, the former presupposing the possibility of limiting the latter. Understood in this way, some questions about the absolute nature of sovereignty (and its potential use and usefulness as a dogmatic concept with practical importance) may become clearer.

**Keywords:** Sovereignty / International law / Politics / Federalism

## 1. Introdução

Este artigo visa discutir um dos conceitos mais ricos e importantes, e ao mesmo tempo mais confusos, da teoria de direito público: o conceito de soberania. O seu objetivo é procurar, a partir da análise e discussão de alguns entendimentos e significados prévios sobre o conceito, explicar de que forma podemos pensar a soberania como algo útil, do ponto de vista dogmático, para compreender relações jurídico-normativas que se estabelecem no campo macro-político.

O texto é especulativo e considera várias perspetivas e discussões doutrinárias, procurando apresentar formas de entender a utilidade do conceito de soberania e a sua importância dogmática para conseguir explicar a forma como o direito internacional e o federalismo operam enquanto fenómenos jurídicos. Espera-se que, mesmo que falhe (algo que temos de aceitar como sendo muito provável), o artigo consiga provocar um pensamento crítico sobre os significados e importância que atribuímos a realidades para as quais a ciência jurídica muitas vezes tem dificuldade em acomodar, de forma clara e precisa, em termos doutrinários.

Assim, este trabalho encontra-se organizado do seguinte modo: na primeira parte discutem-se os conceitos de política e autoridade, antes de se avançar, na segunda parte, para uma análise dos elementos clássicos da soberania segundo JEAN BODIN; na terceira parte discute-se o problema do conceito de soberania na atualidade, antes de, na quarta parte, nos debruçarmos sobre a melhor forma de lhe continuarmos a atribuir sentido. O texto termina com um breve *excursus* sobre acordos soberanos e federalismo.

## 2. Política e autoridade

De uma forma simples, podemos dizer que a política trata dos modos e mecanismos de autogoverno que conjuntos de indivíduos estabelecem entre si para poderem coexistir, de forma pacífica e permanente, em determinados espaço e tempo<sup>1</sup>. Tal associação envolve, necessariamente, o estabelecimento de uma entidade supra-individual para resolver os problemas coletivos. A maior manifestação do “ser” político é esta união comum – esta “comum-uniidade” – personificada numa entidade distinta e singular, com carácter (ou esperança) de permanência<sup>2</sup>: a república, o reino, o Estado.

A política não trata somente da criação da comunidade, mas também da ação da mesma e das suas instituições. Neste sentido mais prático, a política é sinónimo de *governo*: é o *exercício do poder de governar*, de decidir o que deve ser feito para resolver os problemas da comunidade<sup>3</sup>. Este poder vai-se desenvolvendo através de ações que visam garantir e manter a unidade permanente e regular entre os membros da comunidade. O objeto da política inclui, assim, tudo e todos os poderes relacionados com a gestão da “unidade de uma multidão indiferenciada”<sup>4</sup>, ou seja, de uma comunidade autodeterminada.

Quanto à autoridade política, esta encontra-se relacionada não só com o exercício dos poderes de governo, mas sobretudo com a justificação dos mesmos, ou seja, com a sua *legitimidade*. A autoridade do governo depende da sua aceitação como mecanismo justificado para estabelecer a ordem social<sup>5</sup>. Nenhum governo pode ter a pretensão válida de agir em nome dos seus membros para organizar e estabelecer a ordem no meio da dinâmica social e económica sem apresentar uma

---

<sup>1</sup> MARTIN LOUGHLIN, “Political Jurisprudence”, in *Questioning the Foundations of Public Law*, Michael A. Wilkinson/Michael W. Dowdle (edição), Oxford, Hart Publishing, 2018, p. 18. As circunstâncias da política, segundo Jeremy Waldron, são a necessidade de ação coletiva dentro de um grupo em que há desacordo quanto ao que essa ação deva ser – JEREMY WALDRON, *Law and Disagreement*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 102.

<sup>2</sup> HANNAH ARENDT, *The Promise of Politics*, New York, Schocken Books, p. 94.

<sup>3</sup> MARTIN LOUGHLIN, *The Idea of Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 5.

<sup>4</sup> MICHAEL A. WILKINSON, “Public Law and the Autonomy of the Political: a Material Critique”, in *Questioning the Foundations of Public Law*, Michael A. Wilkinson/Michael W. Dowdle (edição), Oxford, Hart Publishing, 2018, pp. 182-183.

<sup>5</sup> HANNAH ARENDT, *Between Past and Future: Eight Essays in Political Thought*, Nova Iorque, Penguin Books, 2006, p. 111.

justificação que o suporte. Para que a autoridade exista, aqueles que a ela se submetem devem fazê-lo por considerá-la legítima, ou seja, *justificada* sob um certo prisma<sup>6</sup>. A autoridade é, deste modo, uma qualidade, um *élan* que eleva o poder a um estatuto superior, “aumentado”<sup>7</sup> face a outras realidades e expressões sociais.

Existem múltiplas bases possíveis de legitimidade para justificar a autoridade do poder governamental. A legitimidade pode ter fonte normativa ou social: pode dizer respeito ao valor dessa ação de governo em si mesmo considerada (ou seja, aos seus objetivos e finalidades), ou aos procedimentos utilizados para a sua criação, ou ainda aos efeitos externos produzidos pela dita ação (no fundo, a diferença que a doutrina estabelece entre legitimidade de entrada – *input* – e legitimidade de saída – *output*)<sup>8</sup>.

Mas o exercício e a justificação do poder de governar uma comunidade têm que ver apenas com a dimensão interna da autoridade política. Existe igualmente uma dimensão externa, relacionada com o poder da comunidade de existir, agir e permanecer autónoma no mundo, ao lado de outras comunidades políticas igualmente autónomas e independentes. Dito de outra maneira, a noção de autoridade política está intimamente ligada à capacidade de uma unidade política se autodeterminar e definir os termos da sua existência.

### 3. A soberania e o seu entendimento clássico

Normalmente, damos o nome à autoridade política, entendida neste sentido mais concreto, de soberania – um poder soberano na ordem interna e na ordem externa. A soberania é um conceito essencial para a compreensão do problema da constituição e do desenvolvimento da autoridade política, que não é nada mais, nada menos do que o cerne ontológico da teoria do direito público<sup>9</sup>. Na sua definição clássica<sup>10</sup>, proposta por JEAN BODIN no século XVI, a soberania significa o

<sup>6</sup> JOSEPH RAZ, *The Morality of Freedom*, Oxford, Clarendon Press, 1986, p. 53.

<sup>7</sup> CARL J. FRIEDRICH, *Tradition and Authority*, Londres, MacMillan Press, 1972, pp. 47-48.

<sup>8</sup> VIVIEN A. SCHMIDT, “Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’”, in *Political Studies*, vol. 61, 2013, pp. 4-10; e JOSEPH H. WEILER, “Europe in Crisis – on ‘Political Messianism’, ‘Legitimacy’ and the ‘Rule Of Law’”, in *Singapore Journal of Legal Studies*, dec. 2012, pp. 248-250.

<sup>9</sup> MARTIN LOUGHLIN, *The Idea of Public Law*, *op. cit.*, p. 1.

<sup>10</sup> Já existiam expressões do conceito de soberania antes da Idade Moderna, mas com significados diferentes. DIETER GRIMM, *Sovereignty: The Origin and Future of a Political and Legal Concept*, Nova Iorque, Columbia University Press, 2015, pp. 13-32.

“poder absoluto e perpétuo de uma república” ou comunidade<sup>11</sup>. Neste sentido, a soberania diz respeito ao estatuto do Estado, ou seja, a encarnação formal da comunidade política, e representa a forma de autogoverno adotada por um determinado povo, dentro de um território específico.

O Estado – esta formalização com carácter de permanência – com as suas instâncias institucionais é o principal agente do poder político dentro do território da comunidade (expressão *interna* da soberania) e pode também demonstrar os seus poderes para além do seu território, em relação a outras unidades políticas (expressão *externa* da soberania).

Dentro da dimensão interna, o conceito clássico de soberania admitia que o poder do Estado era supremo e que não conhecia qualquer rival. BODIN defendia ainda que o poder soberano era absoluto, na medida em que não é limitado por outra entidade (para além da lei de Deus e das leis da natureza)<sup>12</sup>, e não podia ser partilhado ou dividido sem pôr em risco a sua ascendência. Era igualmente perpétuo, pois não dependia do seu detentor e não poderia ser alienado ou abandonado<sup>13</sup>.

Embora o conceito de soberania de BODIN se refira ao exercício do poder dentro das fronteiras de um Estado, esta definição tem necessariamente implicações relativamente a outros Estados ou unidades políticas. A soberania é uma expressão de poder nacional que afirmaria (e, quiçá, confirmaria) a independência e, conseqüentemente, a autonomia do Estado no domínio internacional<sup>14</sup>.

Tipicamente, considerava-se que o poder soberano mais importante de todos era o poder de legislar. Como afirma BODIN, “[o] ponto principal da majestade soberana e do poder absoluto consiste em dar a lei aos súbditos, em geral, sem o seu consentimento”<sup>15</sup>. Para este autor, a lei é o comando dirigido a todos os membros da comunidade, exceto ao soberano – pois o soberano não pode estar vincu-

---

<sup>11</sup> JEAN BODIN, *On Sovereignty: Four chapters from The Six Books of the Commonwealth*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 1.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 8 e 56.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 3-7.

<sup>14</sup> EMERRICH DE VATTEL, *The Law of Nations (Natural Law and Enlightenment Classics)*, Londres: Liberty Fund, 2008, pp. 67-79. Para uma análise da evolução do conceito de soberania no direito internacional, veja-se SAMANTHA BESSON, “Sovereignty”, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011, pp. 17-34. Disponível online em <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1472?print=pdf> [consultado em 16/1/2025].

<sup>15</sup> JEAN BODIN, *On Sovereignty: Four chapters from The Six Books of the Commonwealth*, op. cit., p. 23.

lado aos seus próprios comandos<sup>16</sup>. O poder de promulgar e revogar leis inclui competências específicas que BODIN considera serem as “verdadeiras prerrogativas da soberania”<sup>17</sup>: o poder de declarar a guerra ou de fazer a paz; o poder de ser a última instância da justiça em qualquer processo judicial; o poder de nomear e destituir funcionários públicos; o poder de tributar; o poder de perdoar; o poder de emitir moeda; e o poder de exigir e fazer cumprir juramentos e lealdades.

A definição clássica de soberania de BODIN deve ser entendida no contexto do seu tempo: no início da era moderna, quando o sistema político do Estado centralizado, baseado numa estrutura monárquica, começou a emergir, combatendo e suplantando o regime fragmentado do feudalismo monárquico. A soberania referia-se aos poderes de governo que deveriam ser exercidos pelos reis e príncipes que governavam as comunidades políticas com base em regras de sucessão<sup>18</sup>. No entanto, BODIN já tinha abstraído e isolado o Estado (a institucionalização da “comum-unidade”) para o poder tratar como a forma por excelência para o exercício do poder governamental, que a pessoa ou pessoas no poder – os chefes de Estado ou de governo – ocupam.

Os desenvolvimentos posteriores do conceito, provocados pelo aparecimento das doutrinas do contrato social e pelas revoluções liberais dos séculos XVIII e XIX, foram progressivamente despojando a soberania dos seus aspetos monárquicos. A identificação dos membros da comunidade (ou seja, do povo) como titulares da soberania (soberania popular)<sup>19</sup> levou à transferência dos “numerosos poderes concretos” do soberano para a “autoridade pública abstrata” do Estado<sup>20</sup>. No entanto, o conceito de soberania continua a ser a marca distintiva de um Estado enquanto entidade politicamente formada e autónoma, capaz de ditar os seus termos de existência no mundo. Por esta razão, a soberania está ligada ao que é parte integrante da própria comunidade: a expressão fundamental de uma autoridade política única e distintiva.

Podemos dizer que a soberania é uma manifestação da essência da comunidade, das suas capacidades fundamentais de autodeterminação. Se uma comuni-

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 11-12.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 58-59.

<sup>18</sup> DIETER GRIMM, *Sovereignty: The Origin and Future of a Political and Legal Concept*, op. cit., pp. 13-20.

<sup>19</sup> JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *The Social Contract and The First and Second Discourses*, New Haven, Yale University Press, 2002, pp. 165-166.

<sup>20</sup> DIETER GRIMM, *Sovereignty: The Origin and Future of a Political and Legal Concept*, op. cit., p. 31.

dade política existe, é soberana; caso contrário, não pode persistir. Quando entendida como tal, a soberania tem implicações jurídicas significativas, pois simboliza o direito de uma comunidade organizada a constituir-se e a interagir legitimamente com outras comunidades igualmente constituídas. Como expressão máxima da soberania, o poder de governo é uma prerrogativa vital com um valor normativo considerável. O Direito não pode ser visto apenas como uma manifestação social ou política, mas também como uma componente integral da busca existencial de uma comunidade para a sua preservação e desenvolvimento no mundo. Como principal símbolo do poder soberano, o Direito articula a forma como uma comunidade pretende atuar e exercer o seu apelo à existência. A soberania representa, portanto, a reivindicação da legitimidade de uma comunidade política existir enquanto unidade autónoma e independente no mundo.

#### 4. O problema atual com o conceito de soberania

No entanto, o carácter absoluto da soberania levanta um problema que afeta a utilidade dogmática e prática do conceito, nomeadamente no que diz respeito à sua pretensão de autonomia face a outras unidades políticas.

Após a Segunda Guerra Mundial, a emergência global de sofisticadas redes de governação institucional e de regimes jurídicos que limitam o poder dos governos nacionais desafiou o âmbito e a eficácia do conceito de soberania<sup>21</sup>. Estes desenvolvimentos levaram a um declínio da autoridade do Estado face a instituições de cooperação internacional, como as organizações internacionais. Ao consentirem participar nestas organizações e noutros tipos de fóruns institucionais, os Estados viram os seus poderes limitados, quer na vertente de conformação normativa das situações sociais e económicas, quer na aplicação e adjudicação de normas jurídicas com carácter de finalidade. Esta transformação tornou os Estados parte de uma “comunidade” organizada com regras partilhadas – um sistema jurídico internacional<sup>22</sup>, onde o poder político é fragmentado e interdependente.

---

<sup>21</sup> JEAN L. COHEN, *Globalization and Sovereignty: Rethinking Legality, Legitimacy, and Constitutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 23-26; JAN KLABBERS, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 16-22.

<sup>22</sup> PHILIP ALLOTT, “The Concept of International Law”, in *European Journal of International Law*, vol. 10, 1999, pp. 37-38; e ANNE PETERS, “Membership in the Global Constitutional Community”, in *The Constitutionalization of International Law*, Jan Klabbbers et al. (edição), Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 153-157.

Desta forma, a capacidade do Estado de ser o supremo provedor de autoridade e de garantir a ordem social foi significativamente posta em causa. A prerrogativa soberana de um poder “supremo” e superior a qualquer outro foi substituída por um novo paradigma político-jurídico inspirado nas ideias de paz perpétua de IMMANUEL KANT<sup>23</sup>. Com as suas fortes “insinuações”<sup>24</sup>, a ascensão contínua da governação e do Direito dito “global” suscitou questões sobre o significado prático e a utilidade do conceito de soberania, desencadeando novos debates sobre o seu valor dogmático e a sua necessidade. Um reconhecido académico de direito internacional, MARTIN KOSKENNIEMI, definiu de forma sucinta e muito eloquente os termos do debate: “[ou] o Estado era soberano – e não havia uma ordem internacional genuinamente vinculativa (...) [ou] havia uma ordem internacional vinculativa – e nesse caso nenhum Estado podia ser verdadeiramente soberano”<sup>25</sup>. Um mundo com um governo de cariz “universal” não pode coexistir com uma versão absoluta do conceito de soberania, pelo que algo tinha de ceder: ou o significado do conceito, ou a sua própria existência. O que estava em jogo neste debate era importante, uma vez que, em última análise, estaria em causa a possibilidade (pelo menos em abstrato) de uma ordem de direito internacional existir plenamente e ter a pretensão legítima de governar e vincular todos os Estados às suas intenções normativas.

Dentro deste debate foram apresentadas diferentes respostas<sup>26</sup>. Por exemplo, HANS Kelsen defendeu a insignificância de um conceito como o de soberania face a uma ordem jurídica estruturada e sistemática como o direito internacional, que deve logicamente sobrepor-se à ordem jurídica nacional<sup>27</sup>. Para este autor austríaco, o Direito é um sistema de normas hierarquicamente organizadas, pelo que uma norma superior deve prevalecer sobre as leis nacionais. Por outras palavras: o direito internacional é um sistema normativo que está acima dos Estados. As

---

<sup>23</sup> IMMANUEL KANT, *Toward Perpetual Peace and Other Writings on Politics, Peace, and History*, New Haven, Yale University Press, 2006, pp. 67-109; e HANS KELSEN, *Peace Through Law*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1944, pp. 3-9.

<sup>24</sup> Inspirado no título do livro de NEIL WALKER, *Intimations of Global Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

<sup>25</sup> MARTIN KOSKENNIEMI, *The Gentle Civilizer of Nations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 240.

<sup>26</sup> Existe uma vasta discussão sobre este tópico. Vide: NEIL MCCORMICK *Questioning Sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, Oxford University Press, 1999, e os artigos que compõem a obra editada por NEIL WALKER, *Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003.

<sup>27</sup> HANS KELSEN, *Pure Theory of Law*, Berkeley, University of California Press, pp. 214-217 e pp. 333-339.

ideias “kelsenianas” podem igualmente ser vistas na chamada “viragem cosmopolita” do direito público, recentemente desenvolvida por autores como ALEXANDER SOMEK e MATTIAS KUMM. Para estes autores, “a ideia de soberania como autoridade última (...) é profundamente errada”<sup>28</sup>, uma vez que existe uma base axiológica e normativa, de cariz universal, que transcende as fronteiras estatais e serve de critério global para a existência política e normativa dos Estados Soberanos. Deste modo, rejeitam a necessidade da existência da soberania, uma vez que o Estado se torna apenas um fiduciário do poder executivo vinculado a princípios globais e fundamentais de regulação, como os direitos humanos. A este propósito, escreve SOMEK, de forma perentória e direta, que “a soberania serve os direitos humanos através da sua própria abdicação”<sup>29</sup>.

Em contrapartida a esta posição surgiu uma resposta alternativa que defendia a subordinação dos compromissos internacionais às prerrogativas soberanas nacionais. Tal posição foi apoiada por autores como CARL SCHMITT<sup>30</sup>. Segundo este autor, entender a soberania como a vontade da comunidade soberana conduz à inevitável submissão do Direito à política. A consequência prática da soberania é o facto de conferir legitimidade moral ao poder de uma entidade política, enquanto expressão da autodeterminação e independência de um povo, contra a interferência de outras forças, externas ou internas<sup>31</sup>. O Direito não pode controlar o soberano, pois, como SCHMITT defende na primeira frase da sua obra, “o soberano é aquele que decide sobre a exceção”<sup>32</sup>, ou seja: é o grupo ou a entidade que detém a autoridade política suprema e pode optar por ignorar a lei, incluindo a lei que criou. Nem o direito nacional nem o direito internacional podem legitimamente pretender, pelo menos *de jure*, limitar o exercício da soberania (o exercício legítimo do poder de autogoverno), pois permitir tal limitação poderia equivaler a negar a legítima reivindicação de um povo à sua existência.

A importância da soberania, mesmo tendo em conta o carácter normativo do direito internacional, foi igualmente defendida por autores que, ao contrário de

---

<sup>28</sup> MATTIAS KUMM, “The Cosmopolitan Turn in Constitutionalism: An Integrated Conception of Public Law”, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 20, 2013, p. 611.

<sup>29</sup> ALEXANDER SOMEK, *The Cosmopolitan Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 17.

<sup>30</sup> CARL SCHMITT, *The Concept of the Political*, Chicago, The University of Chicago Press, 2007, pp. 66-67.

<sup>31</sup> CARL SCHMITT, *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, Chicago, The University of Chicago Press, 2005, pp. 11-13.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 5.

SCHMITT, não eram tão conviventes com tendências autoritárias, como HERMAN HELLER e HERBERT L. HART. HELLER, cujo livro sobre o conceito de soberania terá influenciado fortemente SCHMITT<sup>33</sup>, defendeu que a soberania – cuja essência é ser um poder “não vinculado”<sup>34</sup> – implica uma “unidade de decisão e de efeito universal no seu território”<sup>35</sup>. E essa unidade só pode ser garantida, exclusivamente, pelos Estados. A comunidade internacional pode, no máximo, ser governada por princípios e esforços de melhores práticas, mas nunca por regras universais e princípios fundamentais, uma vez que não existe nenhuma autoridade superior (ou seja, nenhuma autoridade soberana) acima dos Estados<sup>36</sup>.

HART enquadrou a questão em termos semelhantes. Para ele, o direito internacional não é direito, pois carece de características essenciais específicas e de características de normatividade que só os sistemas nacionais soberanos possuem<sup>37</sup>. Além disso, argumentou que é inconsistente afirmar que o direito internacional vincula o soberano, pois o soberano está acima da lei<sup>38</sup>. Por conseguinte, HART rejeita o carácter vinculativo dos compromissos internacionais de uma perspectiva jurídica, reduzindo-os a meras obrigações morais.

Apesar das posições de SCHMITT, HELLER e HART, a maior parte da doutrina de direito público optou por reformular o conceito de soberania nos tempos atuais. A soberania passou, assim, a ser algo que pode ser separado e dividido em diferentes níveis e unidades e organizado em graus ou níveis. As discussões sobre o tema levaram ao surgimento de termos como soberania “em transição”, soberania “parcial”, soberania “dividida” e explorações dogmáticas da coexistência de duas ou mais formas de autoridade legítima no mesmo espaço geográfico, como o pluralismo<sup>39</sup>. A “vitória” de tal posição significou que a definição original de BODIN de soberania como um poder duradouro, indivisível, centralizado e ilimitado deixou de ter lugar no mundo atual.

---

<sup>33</sup> Segundo DAVID DYZENHAUS, “The Politics of Sovereignty”, in Herman Heller, *Sovereignty: a Contribution to the Theory of Public and International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 10.

<sup>34</sup> HERMAN HELLER, *Sovereignty: a Contribution to the Theory of Public and International Law*, *op. cit.*, p. 141.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 147.

<sup>36</sup> *Ibidem*, pp. 148-158.

<sup>37</sup> HERBERT L. A. HART, *The Concept of Law*, Oxford, The Clarendon Press, 1961, p. 214.

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 220-226.

<sup>39</sup> MARTIN LOUGHLIN, “Why Sovereignty”, in *Sovereignty and the Law: Domestic, European and International Perspectives*, Richard Rawlings *et al.* (edição), Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 36-37.

Apesar dessa vitória dogmática, o conceito de soberania continua a existir como um princípio normativo fundamental das relações internacionais. Por exemplo, a soberania é considerada o estatuto formal dos Estados como atores com igual legitimidade na arena internacional (o princípio da igualdade soberana) e serve para justificar o direito de não-interferência em assuntos internos de outro Estado<sup>40</sup>. Estes direitos não só fazem parte dos princípios fundamentais de *jus cogens*, como também estão consagrados na Carta das Nações Unidas, nos n.ºs 1 e 7 do art. 2.º. Outro exemplo está no Tratado da União Europeia, onde se reconhecem as prerrogativas soberanas dos Estados (a sua “identidade nacional reflectida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais”) e o seu respeito e proteção contra atuações abusivas da União Europeia, nos termos do art. 4.º.

Além disso, são feitos apelos à soberania como reivindicação da autonomia do Estado face a interferências estrangeiras não-desejadas todos os dias, por Estados de todas as partes do globo<sup>41</sup>. Podemos ver exemplos disso na Europa, no que se refere à adoção, por alguns Estados-Membros da União Europeia, de reformas jurídicas que põem em causa valores comuns da União, como a proteção do Estado de Direito<sup>42</sup>. O Parlamento da Hungria reagiu a um relatório do Parlamento Europeu que teceu uma avaliação negativa da situação constitucional do país, afirmando que os húngaros não queriam uma Europa onde “a soberania nacional fosse violada”<sup>43</sup>. O processo de saída do Reino Unido da União Europeia também demonstra o apelo da soberania como forma de protesto contra certas opções tomadas na arena internacional<sup>44</sup>. Menos discutida, mas de extrema importância, é a postura de desprezo pelas regras e normas internacionais demonstrada por alguns Estados, como os Estados Unidos da América, a Rússia ou a China, invocando uma espécie de “exceção” nacional para se evadirem de compromissos internacionais e de seguirem os seus interesses contra os dos ou-

---

<sup>40</sup> BENEDICT KINGSBURY, “Sovereignty and Inequality”, in *European Journal of International Law*, vol. 9, 1998, pp. 603-605.

<sup>41</sup> DAVID DYZENHAUS, “The Politics of Sovereignty”, *op. cit.*, p. 6.

<sup>42</sup> GÁBOR HALMAI, “Illiberal Constitutionalism in East-Central Europe”, in *Rule of Law in the EU: 30 Years After The Fall Of The Berlin Wall*, Antonina Bakardjieva Engelbrekt *et al.* (edição), Oxford, Hart Publishing, 2021, pp. 51-58.

<sup>43</sup> *Ibidem*, pp. 59-60.

<sup>44</sup> MICHAEL GORDON, “Referendums in the UK Constitution: Authority, Sovereignty and Democracy after Brexit”, in *European Constitutional Law Review*, vol. 16, 2020, pp. 213-248.

tros<sup>45</sup>. Neste sentido, PAUL W. KAHN faz uma observação interessante quando afirma que a ideia do soberano como aquele que decide sobre a exceção pode ser vista na forma como os Estados Unidos da América enquadram a sua relação com o direito internacional: consideram-se uma “exceção”, que não é mais do que a ideia de que a nação (o povo) mantém as suas prerrogativas de não seguir os compromissos internacionais e de não estar vinculado a eles<sup>46</sup>. Por outras palavras, é uma reivindicação de soberania e autonomia para defender as suas prioridades e os seus interesses políticos internos contra outros Estados.

Se estas reivindicações de que a soberania é absoluta (e que, por isso, representa uma forma legítima de um Estado atuar contra qualquer interferência internacional que surja) forem levadas às suas consequências mais realistas, então não estamos mais do que a reconhecer que a soberania é um modo para escapar a compromissos internacionais. O conceito absoluto de soberania representaria, assim, um espaço de a-legalidade<sup>47</sup>, onde apenas os aparelhos e os modos da política (movidos por força e interesse) poderiam governar, o que levaria, em último caso, à anulação da ordem internacional, quer no plano concetual, quer no plano prático.

## 5. A dupla dimensão da soberania

Depois desta discussão, o que podemos então fazer com a soberania e com o seu significado político e jurídico? Dadas as consequências que estão em jogo, a opção mais segura poderia ser aceitar o papel limitado da soberania, tanto na teoria como na prática, no mundo atual.

No entanto, esta solução é inadequada e indesejável, pois a soberania ainda capta, de uma forma muito precisa, a essência de uma realidade crítica: a singularidade e o potencial da autodeterminação política. Como afirma MARTIN LOUGHLIN, a soberania “é a representação da autonomia de um domínio político e o símbolo da autoridade absoluta desse domínio”<sup>48</sup>. Deste modo, a soberania é a essência de um estatuto específico e de uma reivindicação específica, pois diz respeito não

---

<sup>45</sup> CONGYAN CAI, “New Great Powers and International Law in the 21st Century”, in *European Journal of International Law*, vol. 24, 2013, pp. 760-761.

<sup>46</sup> PAUL W. KAHN, *Political Theology: Four New Chapters on the Concept of Sovereignty*, New York, Columbia University Press, 2011, pp. 9-10.

<sup>47</sup> HANS LINDAHL, *Fault Lines of Globalization*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 222-260.

<sup>48</sup> MARTIN LOUGHLIN, “Why Sovereignty”, *op. cit.*, p. 43.

só à existência de uma comunidade política, mas também à sua capacidade de exercer autoridade política e, por conseguinte, ao seu *direito* de agir e de exercer os seus poderes para desenvolver a sua existência no mundo. Por outras palavras, a soberania confere um carácter axiológico à expressão da existência política e fornece uma base de legitimidade e justificação normativa para as ações de uma comunidade que não pode ser simplesmente ignorada.

Rejeitar totalmente o carácter absoluto da soberania é aceitar que existe uma autoridade superior à comunidade política que pode exercer um poder normativo legítimo contra a mesma. De uma perspetiva pragmática e realista, é possível encontrar esses limites em questões de facto e natureza, ou de interesse e oportunidade. Por exemplo, outras comunidades políticas podem de facto recusar reconhecer o direito de existência de outra comunidade por razões de interesse e têm a força e o poder para o fazer. No entanto, a problemática filosófica e existencial em causa é mais complexa e desafiante porque, em última análise, coloca a questão de saber quem pode definir o que é uma unidade política e quem tem o direito de existir enquanto comunidade autónoma. Por outras palavras: onde está a fonte de legitimidade para definir a existência política e a autoridade política?

As complicações jurídicas decorrentes do exercício de direitos de existência política no plano internacional, como o direito à autodeterminação, demonstram a vasta gama de interesses e forças contraditórias que existem<sup>49</sup>, revelando o papel que o poder e as suas expressões (força, interesse, oportunidade) desempenham e a capacidade por vezes limitada do Direito para servir adequadamente de contrapoder. É por isso que a soberania é um conceito necessário e valioso, pois demonstra como as reivindicações concorrentes de autoridade política são, em última análise, reivindicações de poder com bases de legitimidade contraditórias. Além disso, a soberania mostra que o caminho final para o controlo do poder e da força vem do reconhecimento e da aceitação de estatuto e capacidade existenciais iguais, e da formação de compromissos que se baseiam neste reconhecimento para criar algo comum, permanente e ordenado. Um Estado não se torna menos soberano (ou seja, menos desprovido de autoridade política) quando entra na ordem internacional e estabelece acordos com outros Estados, uma vez que ainda pode definir os termos do compromisso com esses Estados em conformidade com

---

<sup>49</sup> SUSANNA MANCINI, "Secession and Self-Determination", in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Michel Rosenfeld/András Sajó (edição), Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 490.

as suas preferências. A essência da soberania como estatuto e reivindicação não é afetada; apenas o seu exercício, ou os termos em que este exercício ocorre, o são.

A soberania representa a autoridade do poder político (e, portanto, jurídico) fundadora de uma comunidade, bem como a capacidade da comunidade de exercer esse poder. Portanto, há uma diferença entre soberania como *unidade* e soberania como *governo*; uma diferença entre *potestas* e *potentia*. LOUGHLIN explica-o perfeitamente quando diz:

«A soberania exprime um princípio de unidade: é a expressão da ilimitabilidade, da perpetuidade e da indivisibilidade. Qualquer limite à soberania erradica-a, qualquer divisão da soberania destrói-a. No entanto, os poderes de governo, as “marcas da soberania”, podem ser divididos e limitados. De facto, para efeitos de manutenção da autoridade política, devem ser divididos e limitados. Mas esta máxima diz respeito ao fenómeno de governar e não ao conceito de soberania»<sup>50</sup>.

Ou seja: uma coisa é *deter o poder a exercer*, e outra coisa é *a capacidade de exercer esse poder*. A *potestas* de uma comunidade política pertence ao seu *ethos*, é uma qualidade ontológica, sem a qual a comunidade não poderia existir de forma autónoma e única. Se uma comunidade existe, é soberana e pode agir e determinar o seu modo de ação de acordo com as suas preferências e possibilidades. A autoridade do seu poder provém da decisão de autogoverno, que é um ato de autodeterminação. Assim, a *potestas* gera-se e define-se a si mesma na sua expressão e existência; pode ser rejeitada ou reconhecida, mas não pode ser declarada legal ou ilegal, pois escapa à questão de legalidade. Na sua essência, a soberania é um fenómeno político que transcende o Direito.

Uma outra e diferente questão tem que ver com os termos específicos em que uma comunidade pode exercer a sua autoridade política, tanto *de jure* como de facto. Esta é a questão da *potentia* ou, se quisermos, da competência: de como os termos da existência são definidos. Na dimensão interna, vemos os termos normativos de exercício dos poderes de governo nas Constituições nacionais. Em contrapartida, na dimensão externa, vemos os termos normativos de exercício de poderes de governo na aceitação pelos Estados do direito internacional e na sua

<sup>50</sup> MARTIN LOUGHLIN, “Why Sovereignty”, *op. cit.*, pp. 38-39.

participação ativa na comunidade internacional. Basta dizer que o estabelecimento dos termos do exercício do governo é uma prerrogativa soberana e provavelmente o elemento constitutivo mais definidor da autoridade política. Cabe às comunidades políticas determinar como estruturar e limitar a sua competência, ou seja, o seu poder, organizá-lo e dividi-lo sem afetar a sua capacidade de existir e manter o controlo da autoridade dentro das suas fronteiras. Limitar o poder não prejudica a capacidade da comunidade: *é, isso sim, uma expressão dessa mesma capacidade*, que legitima esse exercício de poder, uma vez que estabelece os termos de validade (e, conseqüentemente, os termos de legalidade) da ação de poder. E essa limitação pode ser efetuada através de um pacto – tácito, explícito, quer com os súbditos quer com outros Estados.

Desta forma, uma coisa é a soberania enquanto *expressão* de autodeterminação, e outra coisa é a soberania como *exercício* de autodeterminação. Neste último, reconhece-se uma relação de poder, e estabelecem-se os termos e as condições concretas com que se vai efetivar a sua existência. Este acordo tem um valor moral, na medida em que exprime ao mesmo tempo um consentimento e uma promessa, estabelecendo as condições de existência de uma nova forma de autoridade legítima. Simultaneamente, o acordo reconhece a limitação de uma entidade perante outra, que é igual e tem os mesmos direitos à existência e à participação numa empresa política comum. O contrato – o pacto, o acordo, a promessa – é central para a formação da soberania, seja na dimensão interna (o pacto entre os detentores do poder soberano), seja na dimensão externa (o pacto entre as unidades políticas soberanas).

JEAN BODIN também reconheceu a importância do pacto quando defendeu que o soberano não podia estar vinculado às suas próprias ordens, mas que ainda assim tinha de cumprir as promessas e os contratos que celebrava com outros. Nas suas palavras, “(...) um príncipe soberano está vinculado pelos contratos que fez, quer com o seu súbdito, quer com um estrangeiro. Com efeito, sendo ele o garante dos acordos e obrigações mútuas que os seus súbditos contraíram entre si, é por maioria de razão que deve fazer justiça ao seu próprio ato”<sup>51</sup>. Assim, para o filósofo francês, o soberano está vinculado aos contratos devido a um princípio de direito natural, enquanto protetor supremo da ordem. BODIN defendia ainda que o soberano tinha menos liberdade do que outros sujeitos jurídicos para evitar

---

<sup>51</sup> JEAN BODIN, *On Sovereignty: Four chapters from The Six Books of the Commonwealth*, op. cit., p. 35.

o cumprimento dos pactos de que era parte: “[o] facto de um príncipe que tenha celebrado um contrato com os seus súbditos estar vinculado à sua promessa deve, portanto, ser indubitável”<sup>52</sup>.

Os pactos ou acordos de soberania podem ser definidos como os contratos que estabelecem os termos do exercício dos poderes de autoridade, e a partir dos quais se pode avaliar a *legalidade* do poder soberano (podemos verificar esta ideia no exemplo do poder constituinte). Não põem em causa a capacidade das comunidades políticas; em vez disso, são expressões da sua autonomia para decidir como organizar e exercer o poder governamental. Os acordos são atos de poder soberano celebrados de forma livre e racional, que conferem legitimidade ao quadro normativo e executivo que pretendem estabelecer. Os termos do acordo representam necessariamente o carácter soberano das comunidades políticas e a sua autonomia. A existência de responsabilidade normativa pelo não cumprimento do acordo não põe em causa a supremacia da soberania, nem o seu carácter absoluto, pois é uma consequência necessária decorrente da autonomia dos atores políticos e dos sujeitos individuais. Esta autonomia implica responsabilidade, e a sua limitação não põe em causa a soberania do Estado, apenas vincula juridicamente (perante o povo e perante outros Estados) a forma como o Estado exerce as suas prerrogativas.

## 6. *Excursus*: o carácter soberano do federalismo

Os acordos soberanos podem assumir várias formas e ter diferentes implicações políticas. A *potentia*, ou a capacidade de exercer poder, pode ser estruturada e organizada entre os membros de uma comunidade política ou de várias comunidades políticas para uma multiplicidade de objetivos. Tais possibilidades podem ser organizadas em duas categorias: pactos constitutivos e pactos de cooperação.

Os pactos constitutivos organizam a estrutura de autoridade dentro de uma comunidade política: representam a fundação ou refundação da comunidade política como uma entidade autónoma e autodeterminada, com os seus elementos identitários. As Constituições dos Estados são exemplos de pactos constitutivos soberanos. Estes pactos não estabelecem os limites da *potestas*, uma vez que tal

---

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 36.

não é possível<sup>53</sup>; em vez disso, são um exercício de *potentia* que autoproclama a existência de uma comunidade nacional, estabelecendo os valores axiológicos da comunidade, a organização do poder, as suas instituições governamentais e as formas de participação política no seio da comunidade.

Distintos dos pactos constitutivos são os pactos de cooperação, que estabelecem e organizam as relações entre diferentes comunidades políticas soberanas. Tal como os pactos constitutivos, os pactos de cooperação são um ato de *potentia*. No entanto, o objetivo destes últimos não é fundar ou refundar uma comunidade, mas regular o exercício da autoridade política em contextos específicos face a outras entidades externas à comunidade (por exemplo, outros povos, outras comunidades soberanas, ou até outras realidades jurídicas, como as empresas). Os tratados e as convenções celebrados por e entre Estados soberanos, que constituem os atos jurídicos fundamentais do direito internacional público, são exemplos desses pactos.

O que distingue o pacto de cooperação soberana do pacto constitutivo é o carácter político de cada um. O acordo cooperativo não representa a proclamação da existência e da autonomia de uma única comunidade política, mas sim um esforço de colaboração entre diferentes comunidades ou entidades pré-estabelecidas. Esta colaboração pode ser mais ou menos intensa e integrada, em termos institucionais ou jurídicos, mas não implica a criação de uma nova comunidade política com uma *potestas* própria<sup>54</sup>.

O que é um pacto federal, dentro desta lógica? Sabemos que uma federação (adotando ou não a forma de Estado) é uma entidade política constituída por vários outros Estados que decidem em conjunto incorporar uma nova realidade com carácter de permanência<sup>55</sup>. Um acordo deste tipo implica, naturalmente, uma par-

---

<sup>53</sup> Hannah Arendt explica-o de forma persuasiva quando discute o conceito de revolução. Para a autora, uma revolução, que é um espaço de a-legalidade e de conflito político, é o processo de alcançar um novo começo, uma nova fundação enquanto corpo político. A revolução só é possível graças à *potestas* do “corpo” que se forma: à capacidade inerente, ilimitada e irresistível da humanidade de redefinir e reformar os termos do seu empenhamento político. HANNAH ARENDT, *On Revolution*, Nova Iorque, Penguin Books, 1963, pp. 35-58.

<sup>54</sup> LUNG-CHU CHEN, *An Introduction to Contemporary International Law: a Policy-Oriented Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 317.

<sup>55</sup> CARL SCHMITT *apud* SIGNE LARSEN, *The Constitutional Theory of the Federation and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2021, p. 19.

tilha de *potentia*, ou seja, a capacidade de exercer poderes soberanos em relação a todos os outros membros da comunidade e em relação a atores externos. Neste sentido, é semelhante aos pactos de soberania cooperativos. No entanto, o pacto federal não é apenas cooperativo, mas também *constitutivo*, porque estabelece uma nova e única entidade política com *potestas*. Uma federação é mais do que uma entidade para atingir objetivos que também poderiam ser alcançados através de outras formas de cooperação internacional, como a partilha de recursos, os benefícios da autodefesa, as economias de escala para proporcionar o bem-estar de todos os povos da política federal, etc.<sup>56</sup>. Como afirmou NORMAN MCLEOD ROGERS, há um terceiro objetivo da federação: a conquista da “estatura nacional”, que pode ser traduzida como a conquista (com a fundação) da singularidade política<sup>57</sup>. Uma federação é um ato de proclamação de uma nova comunidade com autonomia política e identidade, e não apenas uma forma de colaboração soberana. É também constitutiva no sentido soberano.

O federalismo possui um carácter político duplo único – simultaneamente constitutivo e cooperativo – que sublinha a sua originalidade e também os desafios que lhe estão associados numa perspetiva filosófica e prática. Considere-se a complexa proposta do federalismo: entidades políticas já estabelecidas no mundo que decidem criar uma nova entidade política, ou seja, um novo centro de autoridade com instituições governamentais institucionalizadas<sup>58</sup> capazes de governar os seus territórios, sem perderem a sua autonomia política, ou seja, aquilo que é vital, que é a sua existência enquanto unidade autodeterminada.

Assim, por um lado, temos o centro (a federação), composto pelos povos de cada Estado, unidos entre si como um *demoi* – um povo de povos<sup>59</sup>. Por outro lado,

---

<sup>56</sup> DANIEL HALBERSTAM, “Federalism: Theory, Policy, Law”, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Michel Rosenfeld/András Sajó (edição), Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 583-59; e STEPHEN TIERNEY, *The Federal Contract: A Constitutional Theory of Federalism*, Oxford, Oxford University Press, 2022, pp. 153-15.

<sup>57</sup> NORMAN MCLEOD ROGERS, “The Political Principles of Federalism”, in *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 1, 1935, p. 340.

<sup>58</sup> JEAN L. COHEN, *Globalization and Sovereignty: Rethinking Legality, Legitimacy, and Constitutionalism*, *op. cit.*, p. 152.

<sup>59</sup> ROBERT SCHÜTZE, “Models of Democracy: Some Preliminary Thoughts”, in *EUI Working Papers*, 2020/08, 2020, pp. 8-19. Disponível online em [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/67823/LAW\\_2020\\_08.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/67823/LAW_2020_08.pdf?sequence=4&isAllowed=y) [consultado em 16/1/2025].

temos a periferia, os Estados federados ou constitutivos, compostos pelos seus diferentes povos, continuando a existir como unidades políticas distintas e independentes. Assim, existem dois tipos de vínculos federais: os vínculos entre os Estados e a federação (com os Estados a atuar como representantes de comunidades políticas singulares) e os vínculos entre os povos de cada Estado com a federação diretamente – como o povo comum do pacto federal.

O federalismo, portanto, caracteriza um pacto soberano que estabelece uma forma de organização governamental que respeita a coexistência e a cooperação entre diferentes conjuntos de autoridade política dentro de um mesmo território. Cada autoridade tem a sua legítima reivindicação de autodeterminação como entidade política única: a federação e o Estado federado; o povo da federação (o povo dos povos) e o povo de cada Estado federado.