

O ORDENAMENTO JURÍDICO DA ORDEM SOBERANA MILITAR DE MALTA NA IDADE MODERNA¹

THE LEGAL SYSTEM OF THE MILITARY SOVEREIGN ORDER OF MALTA IN MODERN AGE

*Paolo Papanti-Pelletier*²

Resumo

A Ordem Soberana Militar de Malta acaba de celebrar 900 anos de existência histórica e ingressa na Era do Terceiro Milênio fiel às suas missões originárias de defesa da fé cristã e ajuda, sobretudo mediante estruturas sanitárias aos doentes, aos necessitados ou às pessoas atingidas por desastres naturais como, também, por guerras.

O trabalho, ao apresentar as características do ordenamento da Ordem de Malta, faz um paralelo com as noções jurídicas de Direito Internacional e Direito Constitucional.

Palavras-chave: Ordem Soberana Militar de Malta. Santa Sé. Ordem Constitucional.

Abstract

The Military Sovereign Order of Malta celebrates 900 years of historical existence and enters in the Third Millenium Age true to its originary mission of defense of the Christian Faith and help, essentially trough sanitary strutures to the ill, the needy or the people caught by natual disasters or wars.

The paper, presenting the features of the Order of Malta's legal system, establishes a comparison with the legal concepts of International Law and Constitutional Law.

Keywords: Military Sovereign Order of Malta. Holy See. Constitutional Order.

1. A autonomia e a soberania do Ordenamento da Ordem de Malta depois da perda do arquipélago maltês

No decurso dos séculos, o ordenamento jurídico da Ordem de São João de Jerusalém, conhecido como de Rodes, ou de Malta, sofreu várias mudanças, devidas principalmente a circunstâncias históricas e, em modo particular, à progressiva aquisição e sucessiva perda dos territórios de Rodes e de Malta.

¹ Tradução de Camilo Zufelato, mestre em Direito pela *Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"* e doutor em Direito Processual Civil pela Universidade de São Paulo.

² Professor Titular de Instituições de Direito Privado na *Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"*. Presidente do Tribunal Magistral de primeira instância da Ordem Soberana Militar de Malta.

Não-obstante este fato, a Ordem sempre gozou, nos seus mais de 900 anos de história, da soberania característica dos entes estatais, normalmente fundada nos elementos do território, da população e do ordenamento jurídico.

Isto faz tal Instituição ser um *unicum* no Direito Internacional, com base no qual essa é um Ente de Direito Internacional *sui generis*, reconhecido atualmente em âmbito diplomático por 94 Estados.

É preciso destacar ainda que não é um Ente “derivado” como as organizações internacionais que nascem após um acordo entre Estados (por exemplo FAO, ONU). A Ordem é Ente originário portador de um ordenamento jurídico próprio, igualmente originário. Quanto a este aspecto, portanto, tal Ente deve ser equiparado a um Estado, ainda que não possua um território.

Os acontecimentos históricos, aos quais me referi, levaram a Ordem em, 1798, à perda do arquipélago maltês. Tal circunstância constituiu um problema que a Comunidade internacional da época tentou de vários modos resolver.

É sabido, por exemplo, que a Ordem foi convidada e participou do Congresso de Viena, de 1814, no qual se deparou com a resistência do Império britânico, que não quis perder esta importante localização naval no centro do Mediterrâneo.

Sucessivamente, foram sugeridas outras soluções para disponibilizar-lhe novamente um território, mas nenhuma teve sucesso.

Mais recentemente, embora – como já referido – o território não seja para a Ordem um dos fundamentos da sua soberania, essa ausência havia determinado, na primeira metade do século XX, um litígio com a Santa Sé, no âmbito do qual existia quem defendesse que a Ordem de Malta deveria assumir o mesmo *status* jurídico de uma simples ordem religiosa. Com efeito, deve-se considerar que os cavaleiros professos são “religiosos” no sentido do Direito Canônico, na medida em que emitem solenemente os votos sagrados de pobreza, castidade e obediência. Esses são, portanto, frades, mas não sacerdotes, pois não recebem a ordenação sacerdotal. Nesta época, além desses já citados, foram posteriormente instituídas várias categorias de cavaleiros laicos.

Tal litígio – o qual se referia somente a questões de caráter formal e não-dogmático nem disciplinar – foi resolvido pela sentença pronunciada, em 24 de janeiro de 1953, pelo Tribunal Cardinalício instituído pelo Sumo Pontífice Pio XII. Alguns anos depois, em 1961, foi sancionada pela Ordem uma Carta constitucional que no art. 4º expressamente fez referência à essa sentença, a qual tinha reconhecido plenamente as características de autonomia da Ordem em relação à Santa Sé, e da sua soberania em relação aos demais Entes internacionais.

Com base nesses reconhecimentos expressos, a Carta constitucional, de 1961, assim afirmava: “*A íntima relação existente entre as qualidades da Ordem religiosa e da Ordem soberana não se opõe à autonomia da própria Ordem no exercício da sua soberania e das prerrogativas a ela inerentes como sujeito de Direito Internacional em relação aos Estados*” (art. 3º).

Se o quadro normativo que acabou de ser delimitado por um lado eliminava qualquer dúvida a respeito da soberania da Ordem, por outro poderia suscitá-las acerca da dependência da Ordem à Santa Sé.

Em particular:

- a) as relações com a Santa Sé eram regulamentadas por previsão contida – como dito – na Carta constitucional, por meio da sentença cardinalícia, a qual não era suficientemente clara acerca do tema das relações entre Direito Canônico e Direito Internacional;
- b) as relações diplomáticas com a Santa Sé eram, todavia, reafirmadas, mas com uma fórmula (“*a Santa Sé foi agraciada com uma Representação Diplomática na Ordem*”: art. 4º, 3) que poderia também significar uma relação baseada na mera cortesia;
- c) ainda mais equivocadas, no sentido de uma hipotética dependência, eram as normas sobre a eleição e a posse no poder da parte do Grão-Mestre, o qual não podia exercê-lo antes de ter recebido a aprovação do Sumo Pontífice.

2. As inovações normativas trazidas pelo *Capítulo Geral Extraordinário*, de 1997

O *Capítulo Geral Extraordinário*, de 1997, trouxe numerosas e significativas inovações à Carta constitucional e ao Código melitense. Com efeito:

- a) foi eliminada a referência à sentença cardinalícia;
- b) estatuiu-se que os “religiosos”, após a profissão dos votos (assim como os membros da segunda classe com a promessa de obediência), são subordinados somente aos próprios Superiores na Ordem (art. 4º, 2);
- c) no plano das relações diplomáticas afirmou-se que “*a Ordem tem uma representação diplomática junto à Santa Sé, segundo as normas de Direito Internacional*” (art. 4º, 5);
- d) a prévia aprovação do Pontífice desapareceu, devendo agora a eleição ser somente comunicada pelo eleito ao Santo Padre, antes de assumir o cargo (art. 14).

As modificações normativas no âmbito da ordem constitucional, aqui resumidas sinteticamente, são tão radicais que configuram uma verdadeira “revolução copernicana”. Na realidade, eliminou-se toda e qualquer dúvida sobre a possibilidade de afirmação de um *status* soberano, em relação à uma pretensa dependência da Santa Sé, da qual não existe mais nenhum sinal. É evidente que o perfil religioso mantém-se exclusivamente entre os cavaleiros professos, de modo que não é mais possível sustentar – como em doutrina uma vez alguém sustentou – que isso seja uma característica intrínseca da estrutura institucional, a qual interfere nas relações com os Estados e com a Santa Sé. É importante ainda recordar, sobre tal aspecto, que o Anuário Pontifício prevê a Ordem de Malta não entre as Ordens religiosas, mas entre os Estados representados por Embaixada junto à Santa Sé.

Outra confirmação disso, é o fato de que antes cabia à Santa Sé conceder a dispensa, para fins de permitir a um Cavaleiro de obediência fazer parte do Soberano Conselho e, de modo geral, de assumir cargos de Governo nas estruturas maltesas, no lugar de um Cavaleiro professo (art. 20, 2, b, da revogada Carta constitucional), enquanto a Carta reformada atribuiu atualmente tal poder ao Grão-Mestre, ao qual cabe validar ou não a eleição (art. 11, 3).

Como é possível notar, foi eliminado um dos aspectos que mais poderia induzir a equívoco a dependência da Santa Sé, ou seja, de vincular estreitamente o Governo da Ordem à pessoa dos religiosos, visto que a exceção pretendia a intervenção externa, em relação ao próprio Governo e à toda a instituição da Santa Sé. Em síntese, o perfil religioso prevalecia sobre o laico, mesmo quando se tratava de estabelecer a composição do Governo da Ordem que, no entanto, deveria ser expressão do poder executivo, ou seja, do poder soberano.

3. A divisão dos poderes estatais na nova ordem constitucional

São igualmente numerosas e relevantes as modificações introduzidas pela reforma, de 1997, na ordem jurídica interna da Instituição.

- a) foi sobretudo melhor definida a posição jurídica do Grão-Mestre e das suas relações com o Soberano Conselho.

Ambos os órgãos são depositários, em medidas diferentes, da função de Governo. Contudo, não era muito claro, durante a vigência da revogada Carta constitucional, qual fosse a divisão de competência entre tais órgãos.

O novo texto prevê que todos os atos de Governo da Ordem são atos do Grão-Mestre. Ele, “auxiliado pelo Soberano Conselho, exercerá a suprema autoridade, ao conferir os cargos e os ofícios e ao governo geral da Ordem” (art. 15.1).

O “auxílio” ao Grão-Mestre, por parte do Soberano Conselho, é institucionalmente exercido mediante um prévio voto deliberativo ou consultivo nas respectivas matérias que a Carta especificamente reserva às competências de um e de outro tipo de deliberação.

Há, porém, certas decisões que o Grão-Mestre adota sem o voto preventivo do Soberano Conselho.

Do conjunto de disposições se conclui que a posição jurídica do Grão-Mestre não é somente a de um simples *primus inter partes* no âmbito do Soberano Conselho.

E destaca-se, ainda, que sendo presidente (art. 20, 2, a), o Grão-Mestre não participa das votações de tal assembléia (art. 20, 7).

Além disso, na hipótese de empate entre os conselheiros, a sua manifestação de vontade – que é denominada “decisão” e não “voto” – assume valor dirimente (ibid). Tal prerrogativa é indicativa, na verdade, do poder de emanar o decreto ainda que sem deliberação do Soberano Conselho, inclusive nas matérias em que se exige o voto deliberativo deste Órgão, desde que na votação tenha ocorrido o empate dos votos.

São também particularmente significativas, a norma que prevê o poder de promulgar os atos de Governo (art. 15, 2, b) e aquela que lhe atribui o poder de convocar o *Capítulo Geral Extraordinário* que terá a faculdade de dissolver o Soberano Conselho (art. 15, 2, i).

b) o poder legislativo originário compete ao Capítulo Geral, convocado ordinariamente a cada cinco anos e a cada vez que o Grão-Mestre entender oportuno.

Na sua composição variada, este tende a representar todas as classes da Ordem, com uma significativa representação dos delegados das associações nacionais.

A específica função de tal órgão é exatamente aquela legislativa, a qual se nota, em particular, mediante o poder de modificar a Carta constitucional e o Código.

Uma relevante inovação foi introduzida, a tal propósito, pelo recente Capítulo Geral, o qual, ao prescrever para as modificações na Carta constitucional uma maioria qualificada (art. 22, 4), superior àquela prevista pelas modificações ao Código, transformou o modelo constitucional de “flexível” em “rígido”.

Quanto a esta afirmação não se pode indicar a ausência de previsão na mesma Carta de um órgão específico dotado de função de Corte constitucional. Faz-se necessário destacar que o chamado *controle sobre a constitucionalidade das leis* pode ser

realizado pelos Tribunais magistrais, os quais, ainda que não podendo revogar as normas de hierarquia inferior, que estivessem em conflito com aquelas constitucionais, têm todavia o poder, de interpretação técnica – do qual têm competência exclusiva (art. 2º, 2, Código) – de não-aplicar as normas consideradas inconstitucionais.

Esse mecanismo é utilizado em todos os ordenamentos jurídicos que, apesar de ter uma constituição “rígida”, não são dotados de uma Corte constitucional. Assim ocorreu também, por exemplo, na República italiana no período transitório entre a promulgação da Carta constitucional, de 1947, e a atuação, em 1956, da Corte constitucional.

O Capítulo Geral tem também outras funções além da legislativa, dentre as quais a mais importante é indubitavelmente a de eleger os membros do Soberano Conselho.

Decide, também, sobre a eleição dos membros do Conselho de Governo e da Câmara das Contas e, genericamente, discute acerca dos projetos essenciais de “política” da Ordem tanto no âmbito interno quanto no internacional.

É similar, em relação à sua composição, a um outro órgão constitucional denominado Conselho Pleno de Estado, o qual se reúne em caso de morte, de renúncia ou de impedimento permanente do Grão-Mestre, com a específica função de eleger o seu sucessor.

- c) a função jurisdicional compete aos Tribunais magistrais, de primeira instância e recursal, que a exercem de modo exclusivo para as causas de competência de foro laico entre pessoas físicas e jurídicas da Ordem e em relação a terceiros (art. 26, 2).*

Já as causas relativas aos cavaleiros professos, no tocante aos aspectos relacionados com Direito Canônico (art. 26, 1), serão submetidas à jurisdição eclesiástica dos tribunais da Sé Apostólica.

Tal divisão de competências, que já era presente na Carta constitucional revogada (art. 24) foi confirmada no novo texto, que dentre outros pontos introduziu uma importante inovação sobre um ponto que havia causado muitos equívocos no passado.

Com efeito, foi revogada a norma que previa o recurso contra as decisões do Tribunal Recursal à Corte de Cassação do Estado da Cidade do Vaticano. Tratava-se, contudo, da delegação da função jurisdicional de legitimidade a um órgão jurisdicional de um outro Ente, sem que isso causasse qualquer lesão à soberania da Ordem nem junção entre o poder laico e o eclesiástico. Quanto ao primeiro ponto, destaca-se que na comunidade internacional existem outros casos de delegação da função jurisdicional

a órgãos de Estados estrangeiros; quanto ao segundo, deve ser considerado que a Corte de Cassação do Estado da Cidade do Vaticano é competente, unicamente, para questões atinentes ao foro não-somente laico, mas também territorial, disciplinadas pelas leis de tal Estado e não pelo Código de Direito Canônico.

Em relação à competência dos Tribunais magistrais, o texto do novo Código confirmou as matérias precedentemente previstas e introduziu inovações significativas.

As primeiras dizem respeito, em particular, às impugnações sobre decisões de admissão dos membros da Ordem; as impugnações sobre a investidura nas comendas; os litígios relativos à administração das comendas e das fundações; os litígios de trabalho; os litígios entre os membros da Ordem enquanto tais e também os litígios entre os membros de caráter patrimonial, relativamente aos direitos disponíveis, com base em requerimento escrito das partes; os litígios entre a Ordem e os entes públicos malteses e dos entes entre si. A função de colégio arbitral, já prevista no precedente texto entre as partes não-pertencentes à Ordem, foi ampliada e igualmente atribuída a função de árbitro em controvérsias internacionais entre Estados (art. 204 Código).

No entanto, as inovações mais relevantes são as seguintes:

O art. 17 da Carta constitucional atribui ao Juízo de primeiro grau a função de declarar o impedimento permanente do Grão-Mestre, com procedimento de órgão colegiado, sobre recurso deliberado pelo Soberano Conselho com a maioria de dois-terços dos componentes. Contra a decisão, porém, não é previsto recurso, pois se trata de uma função não-jurisdicional *stricto sensu*.

O art. 129, do Código, prevê a possibilidade de recorrer aos Tribunais magistrais contra as decisões disciplinares infringidas pelo Grão-Mestre em relação aos membros da Ordem.

Finalmente, o Código atribui expressamente a interpretação das leis, exclusivamente, aos Tribunais magistrais (art. 2º, 2), retirando-a do Capítulo Geral ou do Grão-Mestre com o Soberano Conselho, como era previsto no texto revogado (art. 3º).

O conjunto de competências aqui sinteticamente referidas fazem com que a função dos Tribunais magistrais vá muito além daquela ordinária.

São compreendidas matérias atinentes à jurisdição ordinária sobre direitos subjetivos (por exemplo, causas trabalhistas), matérias relativas à jurisdição administrativa acerca da legitimidade das decisões (por exemplo, impugnação das decisões de admissão dos membros; impugnação das decisões disciplinares) matérias compreendidas – nos ordenamentos continentais – nas funções de Corte constitucional (por exemplo, interpretação das leis e, implicitamente, da declaração de inconstitucionalidade dessas;

resolução de conflitos de competência entre o Estado e os entes periféricos ou destes entre si; declaração de impedimento permanente do Chefe de Estado); função de colégio arbitral interno e internacional; função de juiz de honra.³

4. O sistema das fontes normativas

Um panorama, ainda que sintético, do ordenamento jurídico da Ordem de Malta depois das recentes modificações normativas não pode ser concluído sem uma referência às fontes de Direito da Ordem de Malta, pois, inclusive nesta seara, a reforma, de 1997, introduziu relevantes modificações no sentido de um forte afastamento em relação ao ordenamento jurídico canônico.

Em verdade, o art. 2º, do Código revogado, ao indicar as fontes em ordem hierárquica inseria, contudo, a Carta constitucional como fonte não-subordinada, mas ao mesmo tempo a previa equiparada às decisões legislativas dos Sumos Pontífices – entre os quais as leis canônicas e a Regra – e a entendia exatamente entre esses, na medida em que aprovada pelo Sumo Pontífice João XXIII. Na seqüência, os costumes e os privilégios, concedidos e reconhecidos pelo Sumo Pontífice, naquilo que estivesse em vigor. Por último, vinham mencionados atos legislativos próprios da Ordem, entre os quais o antigo Código de Rohan, naquilo que estivesse em vigor.

No novo texto constitucional ocorreu, também nesta matéria, aquela “revolução copernicana” qual nos referimos supra (art. 5º).

De fato, desapareceu a referência aos atos dos Sumos Pontífices. O mesmo Direito Canônico é também fonte de Direito, mas somente subsidiária em relação à Carta constitucional e ao Código. Subsidiariamente, seguem a ordem, os atos legislativos dos órgãos de Governo, os acordos internacionais ratificados, os costumes e os privilégios, o Código de Rohan, na medida em que não contraste com as atuais disposições.

Há, portanto, uma plena afirmação da “não derivação” do ordenamento da Ordem de Malta em relação à Santa Sé. O Direito Canônico não-somente é fonte subsidiária, mas também é em base a um “reenvio” contido na Carta constitucional.

Faz-se mister destacar, também, que a hierarquia com a qual são indicadas as fontes não deve ser considerada descritiva. Valem, neste campo, as considerações acima desenvolvidas quanto ao sistema constitucional “rígido” atualmente vigente, pois assim não-somente o Código e os atos legislativos em geral estão subordinados à Carta

³ Figura similar ao *giuri d'onore* existente no âmbito legislativo italiano no qual o parlamentar que tenha proferido injustiça contra a honra de outro parlamentar é julgado pelo *giuri d'onore* e poderá ser condenado a retratar-se.

constitucional, mas o próprio Direito Canônico – obviamente com relação à Ordem Soberana – encontra-se na mesma posição.

Com tais instrumentos normativos e com base na tradição, a Ordem Soberana Militar de Malta celebrou os seus 900 anos de história e ingressou na Era do Terceiro Milênio fiel às suas missões originárias de defesa da fê cristã e de ajuda, sobretudo mediante estruturas sanitárias, aos doentes, aos necessitados, às pessoas atingidas por desastres naturais ou por guerras.

São Paulo, novembro de 2007.