



SENADO FEDERAL

Checks and Balances na República Romana

Luiz Cláudio Silveira Duarte

Assessor Legislativo do Senado Federal



***Checks and Balances* na República Romana**

A expressão *checks and balances* (freios e contrapesos), oriunda da experiência constitucional norte-americana, é hoje corrente em teoria política para identificar uma característica essencial dos Estados de Direito: a repartição do poder do Estado entre seus agentes, especificando os limites e as condições de atuação desses agentes. Essa repartição de poder é realizada por intermédio de mecanismos chamados **controles internos** — quando oriundos do próprio órgão limitado — e **controles externos** — quando oriundos de outro órgão do Estado. Um exemplo de controle interno é a exigência de maioria qualificada em um parlamento para a aprovação de determinada lei. Um controle externo típico é a revisão jurisdicional de atos executivos.

Modernamente, deve-se aos revolucionários do século XVIII a ênfase nos *checks and balances* como princípio essencial do Estado de Direito. A *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* em 1789 consagrava em seu artigo 16: “Toda sociedade em que não for assegurada a garantia dos direitos e determinada a separação dos poderes não tem Constituição”. Em termos modernos, essa separação de poderes normalmente assume a forma tripartite de executivo, legislativo e judiciário, conforme defendida pelos teóricos do Iluminismo. Mas, os freios e contrapesos vão além da simples separação de poderes — que, diga-se de passagem, não assumirá necessariamente essa forma tripartite. O que realmente caracteriza os freios e contrapesos é a limitação do poder do Estado pelo direito.



Naturalmente, a idéia de *checks and balances* é muito mais antiga que o século XVIII, tanto na teoria quanto na prática. Com efeito, as chamadas constituições democráticas das cidades-estado gregas já esboçavam a utilização deste princípio. Platão — especialmente nas *Leis* e na *República* — e Aristóteles — especialmente na *Política* — teceram considerações a respeito da separação de funções do Estado e da necessidade de controles ao exercício de poder.

Foi a República romana o primeiro Estado a instituir verdadeiros mecanismos de freios e contrapesos. Não se pode dizer que um órgão do Estado romano predominasse sobre outro — ao contrário da experiência das cidades-estado gregas, normalmente transformadas em verdadeira ditaduras populares pela predominância de suas assembléias. A famosa constatação de Políbio — que o Estado romano incluía características monárquicas (os cônsules), aristocráticas (o Senado) e democráticas (a participação popular) — justamente demonstra que nenhuma das partes componentes do Estado romano predominava sobre as demais, mas sim equilibravam-se entre si.

Este equilíbrio era conseguido por meio de controles internos e externos. Um dos controles internos mais típicos decorria do fato de praticamente inexistirem magistraturas¹ unipessoais. O assentimento de seus pares era necessário para que um magistrado realizasse qualquer ação — relativamente fácil em magistraturas duais, como o consulado ou a censura, mas mais difícil em casos como o dos

¹ Devo notar que neste trabalho, à falta de termo suficientemente abrangente, emprego neste trabalho o termo *magistrado* de forma a incluir outros cargos públicos da República romana, como os tribunos da plebe. Embora inexato, este uso do termo já foi consagrado por outros autores. De mais a mais, o escopo deste trabalho não se prende a distinções por vezes sutis entre os cargos da República romana, mas sim aos controles que se aplicavam a esses cargos, independentemente de sua natureza.



dez tribunos da plebe². Os controles externos já incluíam os recursos a outros órgãos, mas eram realizados principalmente pelas atividades de certos magistrados, como o poder de veto tribunicio e o poder de controle dos censores sobre a qualificação para o Senado e as classes de cidadãos. Esses controles, equilibrando os diversos órgãos do Estado romano entre si, permitiram-lhe funcionar adequadamente por séculos; foi somente a transformação de cidade-estado a capital de império que, afinal, destruiu esse equilíbrio e precipitou a queda da República.

Constatam-se assim muitos pontos em comum entre a experiência constitucional romana e a moderna. Não se deve, contudo, afastar o fato de que havia também diferenças notáveis. A separação tripartite do poder do Estado, por exemplo, não era praticada em Roma, já que vários órgãos da República realizavam indistintamente atividades executivas, legislativas e judiciárias. Há, porém, uma diferença mais profunda de interesse para este trabalho: trata-se de uma diferença quanto às próprias bases do poder do Estado, com fortes reflexos sobre as formas como esse poder pode ser dividido.

A moderna teoria política, como já foi mencionado, tem um grande débito com os teóricos do século XVIII. A própria expressão “todo poder emana do povo e em seu nome é exercido”, hoje presente sob alguma forma em quase todas as constituições, indica uma premissa, oriunda do pensamento político iluminista, subjacente ao Estado de Direito moderno: o poder do Estado deriva do povo, a quem cabe decidir como ele deve ser exercido. Não se trata aqui de um

² Provavelmente foi com o intuito de dificultar as decisões do tribunato que os patrícios aumentaram o número de tribunos de dois para dez ainda nos inícios da República.



“contrato social” à maneira de Rousseau, mas de uma concepção a respeito da origem da legitimidade do poder do Estado.

Este conceito era estranho à República romana. Para um romano, o Estado era preexistente ao povo e não uma criação deste. Essa concepção estava expressa em termos míticos pelas lendas sobre a fundação de Roma, quando Rômulo criou o Estado romano e convidou moradores dos arredores para integrá-lo. A visão de Pompônio a respeito dos primórdios da República reflete esta idéia de preexistência do Estado:

“Después, como empezó a ser difícil que la plebe se reuniera, y mucho más difícil que lo hiciera el pueblo con tanta turba de hombres, la necesidad misma transfirió al senado el gobierno de la república.”³

Na visão de Pompônio, a situação de desorganização dos negócios públicos decorrente do fim da Monarquia determinou que o Senado e não o povo passasse a governar. O notável aqui é a inexistência de qualquer indicação de o Senado ter sido criado pelo povo para governá-lo, mas antes o oposto: o Senado é anterior à organização do poder do Estado em sua nova forma republicana, quando teria cabido ao povo (segundo Pompônio) decidir como seria a nova organização.

O Senado, é claro, já existia durante a Monarquia. Lembre-se, porém, que, para os romanos, não havia distinção ontológica entre o regime republicano e o regime monárquico⁴. O

³ D. 1.2.2.9.

⁴ Vale a pena lembrar que a própria expressão *res publica* não definia um regime oposto ao monárquico, mas sim referia-se aproximadamente ao que chamamos “Estado” — tanto que era usada também para referir-se ao período monárquico.



estabelecimento da República foi meramente uma alteração da forma de funcionamento do Estado. Nela, como na Monarquia, o romano continuava sujeito ao poder do Estado:

“Menos exacto aún es concebir la abolición de la Monarquía como la fundación y establecimiento de la libertad, de la *libertas*, pues la medida de la sujeción de los ciudadanos con respecto al Estado, no dependía del número de los representantes ni de la duración del cargo (. . .).”⁵

A fundamentação e legitimação mesmo das magistraturas republicanas não provinham da vontade do povo, mas da vontade do próprio Estado — manifesta por meio de qualquer de seus órgãos, como o Senado, os côsules ou os Comícios. Mommsen chamou a atenção para esta característica das magistraturas, ao estudar sua formação:

⁵ Mommsen, pág. 117.



“De donde resulta que la magistratura, la encarnación del concepto del Estado y la depositaria del poder de éste, no puede concebirse como basada jurídicamente sobre la voluntad colectiva de la ciudadanía, por cuanto esta voluntad no puede en general ejecutarse por sí sola; más bien, según la concepción romana, la magistratura es más antigua que la comunidad popular que la crea (...). Después que comenzó a realizarse el nombramiento del sucesor con intervención del antecesor en la forma de pregunta previa dirigida a los Comicios, éstos y la magistratura contribuyeron por igual a conferir la autoridad de que se trata al nombrado. Tal concepción de la magistratura y los Comicios, como depositarios igualmente independientes de la voluntad colectiva, es la que domina y penetra el derecho político de la época republicana (...).”⁶

Isso não quer dizer que a vontade coletiva era desconsiderada pelo Estado romano. A sujeição do cidadão ao Estado não era uma concepção de dominação, mas de participação — consagrada na *civitas*, o direito de cidadania. A organização da República romana estabelecia que o cidadão era parte indispensável do Estado:

“A *civitas* implica: *a*) a participação direta de todos os membros livres da comunidade na vida política; *b*) a organização jurídica dessa participação”.⁷

A participação popular, contudo, jamais se revestiria das características ditatoriais que tantas vezes marcaram as assembléias

⁶ Mommsen, pág. 114.

⁷ Poletti, pág. 390.



populares das cidades-estado gregas. O povo participava do poder do Estado — era mesmo um dos órgãos do Estado —, mas, assim como todos os demais, não dispunha de poder absoluto, pois estava também sujeito a controles.

Esses controles, naturalmente, também eram externos e internos. O principal controle externo era a ausência de poder de iniciativa das assembleias: apenas os assuntos propostos por magistrados podiam ser deliberados. Mas eram os controles internos talvez os mais importantes: não apenas a existência de duas principais assembleias populares⁸, com atribuições distintas, mas notadamente as características censitárias dos Comícios, onde as classes mais ricas dominavam tranqüilamente as votações.

Essas características censitárias são uma das chaves para a compreensão de uma premissa básica do Estado romano. Para os romanos, era inconcebível a concessão de poder a qualquer pessoa ou órgão sem uma correspondente definição de responsabilidade. O marcado predomínio das classes superiores nos Comícios, por exemplo, não deve ser atribuído apenas ao fato de que as classes superiores eram as de maior poder econômico. Até o período das guerras civis, essas classes eram justamente as mais demandadas em termos de serviços ao Estado — especialmente os de natureza militar. Conforme o pensamento romano, uma vez que os membros dessas classes tinham maiores responsabilidades, nada mais natural que ter maiores poderes.

Eis aí a distinção mais marcante entre o pensamento político romano e o moderno. Por ser o povo um dos órgãos de

⁸ Refiro-me aqui aos Comícios das Tribos e aos Comícios da Plebe.



expressão da vontade do Estado — e não a fonte única do Estado, como hoje se considera — o próprio povo estava sujeito aos mecanismos de controle de exercício do poder. Da mesma forma que os controles que se aplicavam aos demais órgãos do Estado, os controles aplicados ao povo resultavam da necessidade de um equilíbrio entre poder e responsabilidade.

Guardadas as devidas proporções, esta noção de equilíbrio entre poder e responsabilidade constitui-se em mais uma importante lição que o Direito Romano tem ainda a ensinar aos Estados modernos. No Brasil, por exemplo, a Constituição de 1988 determinou expressamente que qualquer pessoa com mais de dezesseis anos e menos de dezoito anos pode exercer o direito de voto, mas não pode ser responsabilizada por seus atos. Essa distância entre poder e responsabilidade, inconcebível para um romano, é um dos problemas a ser enfrentados pelas modernas democracias.

Obras Citadas

El Digesto de Justiniano. Pamplona, Editorial Aranzadi, 1968.

MOMMSEN, Teodoro. *Compendio del Derecho Público Romano*. Buenos Aires, Editorial Impulso, 1942.

POLETTI, Ronaldo. *Direito Público Romano: Instrumento de Crítica*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, Senado Federal. 117:371-396, 1993.