

## DOCTRINA

### DO TRIBUNADO DA PLEBE E DO CONCEITO DE JUSTIÇA

ALOÍSIO SURGIK\*

Partindo do pressuposto de que o direito, como fenômeno social, não pode explicar-se por si mesmo, isto é, por procedimentos meramente normativos, nem tão pouco por uma idéia *a priori* — neste caso, a idéia da justiça —, que encontraria sua expressão concreta no direito em vigor, mas, pelo contrário, seus fundamentos descansam nas próprias condições da vida material da sociedade civil cuja fisionomia ele expressa, é sumamente importante e rica de ensinamentos às gerações modernas a experiência romana, particularmente no que tange à instituição do tribunado da plebe.

“À medida que a crise social desenvolve as contradições do sistema, emergem as conscientizações que apontam os seus vícios estruturais e surge um pensamento de vanguarda, que vê mais precisamente onde estão os rombos, superando a ideologia”, afirma Roberto Lyra Filho (1).

Não cabe, nas modestas limitações do presente trabalho examinar detidamente a elegante definição de Celso sobre o direito — *ius est ars boni et aequi* (2) — o que mereceria um estudo à parte.

Cumprе, todavia, lembrar que, na íntima relação estabelecida entre o *ius* e a *iustitia*, o *ius* para os romanos não é uma ciência ou um conjunto de preceitos de caráter dogmático, calcados em valores ideais determinados pelo poder dominante, mas é a própria justiça, e a *iustitia*, que deriva do *ius*, orienta-se pela realidade viva das relações sociais, adequando-se — direito e justiça — aos hábitos, costumes, sentimentos e instintos morais e intelectuais arraigados na consciência coletiva (3), pois o verdadeiro *ius* consiste apenas na interpretação dos prudentes,

---

\* Professor de Direito Romano da Universidade Federal do Paraná, da Faculdade de Direito de Curitiba e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Trabalho apresentado no IV Congresso Latinoamericano de Direito Romano (Brasília).

conforme expressão de Pompônio: “. . . **in sola interpretatione prudentium consistit**” (4).

Tal concepção do direito e da justiça, que se formou e consolidou com a participação direta do povo, na medida em que os prudentes, sem vínculo com o poder, surgiam do seio do próprio povo, supõe uma longa trajetória de lutas seguidas de vitórias.

Disse muito bem Juan Iglesias: “La **interpretatio** entra en crisis en el momento mismo en que el jurista no puede hacer ‘revoluciones’, aunque éstas sean reclamadas **propter utilitatem publicam**” (5).

Neste quadro de lutas e conquistas populares, ganha especial relevo o famoso episódio que deu origem aos tribunos da plebe.

Segundo o relato tradicional, a primeira grande luta social travou-se em 494 antes da nossa era, envolvendo patrícios e plebeus. A situação dos plebeus havia chegado a uma situação simplesmente insuportável pelas dívidas excessivas que sobre eles recaíam, o que fez com que se sublevassem, exatamente na ocasião em que a situação militar era muito tensa, por causa das guerras com os volscos, os équos e os sabinos. Os patrícios, para acalmar os plebeus e manter a capacidade combativa do exército, prometeram melhorar a situação dos devedores, porém, uma vez vitoriosos, logo as promessas foram esquecidas. Então, os soldados plebeus retiraram-se ao Monte Sacro (**secessio plebis in montem sacrum**), a cinco quilômetros, mais ou menos, de Roma, onde acamparam, permanecendo tranquilamente na expectativa por alguns dias (6). Em Roma, faltava considerável parte das forças armadas, e o pânico difundiu-se ante o temor de que os plebeus quisessem constituir uma comunidade independente. Iniciaram-se as negociações, e os patrícios tiveram que submeter-se a certas condições, entre as quais a de permitir que os plebeus elegessem seus representantes na pessoa dos **tribunos da plebe**, escolhidos entre os próprios plebeus (7).

O compromisso solene dos plebeus (**coniuratio**), no sentido de vingar severamente qualquer agressão ao tribuno da plebe outorgava a este a inviolabilidade (**sacrosanctitas**) durante toda sua magistratura, e sua missão sempre foi a de prestar ajuda (**auxilii latio**) ao cidadão particular, protegendo-o contra as opressões e as injustiças (8), prestando auxílio particularmente a todo plebeu ameaçado por um patrício (9). Dispunha ademais de um poder disciplinar e do direito de reunir e presidir às assembleias dos plebeus (**ius agendi cum plebe**), que se estendeu posteriormente ao de convocar e presidir o senado (**ius senatus**

**habendi**). O tribunado permaneceu sempre como um apanágio exclusivo dos plebeus, mesmo depois que os plebeus conquistaram o acesso às magistraturas patrícias. Sabe-se, aliás, que no final da República, o patrício Clodius resolveu tornar-se plebeu (**translatio ad plebem**) para ocupar o tribunado (10).

Sucessivas conquistas foram obtendo os plebeus, na medida em que se tornavam cada vez mais numerosos.

Já no ano 241 antes da nossa era, segundo Jean Rouvier, com apoio em Dionísio de Halicarnasso (11), a população romana, compreendidos os estrangeiros e escravos, superava a cifra de um milhão de habitantes, ao passo que o número de cidadãos romanos não ultrapassava 300.000 aproximadamente.

Assim, numericamente superiores e conscientes de seus direitos, os plebeus foram conquistando gradativamente sua posição na sociedade.

Reconhecem os historiadores (12) que o episódio da **secessio plebis in montem sacrum** não pode considerar-se totalmente digno de crédito em todos os pormenores que a tradição difundiu, não sendo possível, em face das contradições dos dados históricos, nem mesmo estabelecer com precisão a data em que, por vez primeira apareceram os tribunos e o caráter de tal instituição, que foi uma das mais importantes da Roma republicana: "Solo se puede suponer que en los primeros decenios del siglo V, a consecuencia de un movimiento de plebeyos surgieron funcionarios llamados tribunos dela plebe, que eram elegidos en los comicios tribales. Al principio posiblemente eran cuatro, y luego su número fue llevado hasta 10. Tampoco estan muy claras las funciones de los primeros tribunos. Según parece, tenían derecho de ayuda (**ius auxilii**) a favor de los plebeyos contra los arbitrios de los magistrados patricios. Luego adquirieron otros numerosos derechos, entre ellos la inmunidad personal" (14).

Seja como for, o progresso da plebe, na segunda metade do século IV e começo do século III antes da nossa era, continuou de forma ininterrupta, na mesma proporção em que se acentuou a decadência do patriciado, por diversas razões: as grandes anexações territoriais do século IV e começo do século III, em consequência da submissão do Latium e da unificação da Itália peninsular, tiveram por resultado uma extensão considerável do direito de cidadania e a criação de numerosos cidadãos novos, cujo efetivo, do ponto de vista numérico, vem reforçar automaticamente o elemento plebeu (15). Não é só. A cidade de Roma, após a conquista da Itália, que é, sob o ponto de vista da política exte-

rior, o grande acontecimento deste período, toma uma importância cada vez mais considerável. A população cresce. Desenvolve-se o comércio e, por via de conseqüência, a população plebéia recebe então importantes reforços. Do ponto de vista moral, a plebe ganha prestígio pelos sucessos obtidos e lança-se à luta para a conquista de outros. A conquista gradual da Itália aumenta o poderio do exército romano, e a plebe constitui seu elemento preponderante, o que faz Léon Homo concluir: "Cet état de choses a deux consequences importantes au point de vue constitutionnel: la plèbe achève la conquête de l'égalité politique; d'un part; les comices tributes prennent une influence croissante, de l'autre" (16).

A partir do ano 366 antes da nossa era, as conquistas da plebe são ininterruptas. Em 364: acesso dos plebeus à edilidade curul; estabelecimento de um revezamento anual entre os dois colégios de edis patrícios e plebeus. Em 356: acesso dos plebeus à ditadura. Em 351: acesso dos plebeus à censura. Em 342: decidiu-se que um dos cônsules podia ser plebeu, disposição que veio na realidade a concretizar-se efetivamente só em 172. Em 339: uma das leis de Publilius Philo estabeleceu que um dos dois censores devia ser necessariamente plebeu. Em 337: acesso dos plebeus à pretura. Em 300: idêntica medida para os sacerdotes em virtude da lei Ogúlnia.

O importante papel dos **comitia tributa** no curso deste período encontra sua expressão simultânea nos três domínios: legislativo, eleitoral e judiciário (17).

Com o poder de voto e de veto, na mais ampla extensão, e a prerrogativa da inviolabilidade de que dispunha o tribuno da plebe, a evolução foi particularmente importante do ponto de vista legislativo. A lei Valeria Horatia, que, segundo a tradição, data do ano 449, deu aos plebiscitos emanados dos comícios tributos pleno valor legal, sob reserva da ratificação posterior do senado (**auctoritas patrum**). Uma das leis de Publilio Philo, em 339, confirmou tal concessão, porém com a particularidade de que a sanção senatorial devia ser anterior e não posterior. Finalmente, a lei Hortensia, de 287, por uma solução radical, simplesmente suprimiu para os plebiscitos a necessidade da **auctoritas patrum** (18).

Nesta cadeia incessante de conquistas, em que a plebe foi conseguindo nivelar seus direitos com os direitos dos patrícios, há que se ressaltar a admirável conscientização política dos plebeus.

Tem razão Juan Iglesias, ao afirmar: "El Derecho romano

es magna creación de una conciencia política, que entraña una idea de fin. Fin soberano, superior a todos, que es el bien de la comunidad. La comunidad encuentra su lugar en la concepción política romana. Comunidad es cosa común, obrar común" (19).

A propósito do acesso dos plebeus também à ditadura, cabe aqui um breve esclarecimento, tendo em vista os equívocos decorrentes da deturpação que sofreu ao longo dos séculos o sentido e a própria prática da ditadura.

Cumpre lembrar, antes de mais nada, que a ditadura romana, ao contrário das modernas, era instituída para uma determinada missão, geralmente uma campanha militar, finda a qual, seu titular abdicava imediatamente de sua condição de ditador. O prazo máximo era de seis meses, até porque este prazo constituía o prazo máximo que equivalia à máxima duração da campanha militar, correspondente aos meses de temperatura não rígida, já que as operações militares eram normalmente suspensas durante o inverno. Há exemplos, aliás, de ditaduras militares de extrema brevidade, como a de Cincinato (ano 457 antes da nossa era), cuja duração foi de apenas sete dias (20).

Por outro lado, o ditador era escolhido muitas vezes do seio da própria plebe, o que explica o fato de que numerosas conquistas da plebe foram obtidas precisamente através das ditaduras.

Seguimos neste pass a exposição de Aldo dell'Oro, apoiado principalmente em Tito Lívio. Diz ele: "Alcune delle maggiori affermazioni della plebe poi sono ottenute proprio attraverso la dittadura, cui i plebei arrivano a partecipare, attraverso la carica di *magister equitum*, prima che al consolato" (21).

De fato, no ano 368, Publio Manlio "*dictator rem in causam plebis inclinavit C. Licinio . . . magistro equitum de plebe dicto*" (22).

A tradição tem feito justiça à plebe, reconhecendo-lhe o mérito de conseguir pacificar as relações sociais, tornando possível o convívio entre patrícios e plebeus, ao referir que "*perdictatorem . . . sedatae discordiae sunt concessunque a nobilitate plebi de consule plebeio a plebe nobilitati de praetore uno . . . expatribus creando*" (23).

Reformas, as mais favoráveis à plebe, sustenta Aldo dell'Oro (24), foram submetidas à votação precisamente por um ditador, Publílio Philo, depois do ano 367 antes da nossa era, já que "*dictatura popularis et orationibus in partes criminosis fuit et quod tres leges secundissimas plebei, adversas nobilitate tulit:*

**unam ut plebiscita omnes Quirites tenerent, alteram, ut legum, quae comitiis centuriatis ferrentur, ante initium suffragium patres auctores fierent, tertiam ut alter utique ex plebe . . . censor crearetur**" (25). Por outro ditador, Quinto Hortênsio, foi definitivamente promulgada uma das "leges Publiliae", segundo a qual os plebiscitos passaram a ser extensivos também à categoria dos patrícios ("**ut plebiscita omnes Quirites tenerent**"), sendo o mesmo ditador quem alcançou notável êxito na participação da plebe.

A prova de que a ditadura, em seus atos, manifestava-se favorável à plebe é clara no episódio narrado por Tito Lívio (26), em que os tribunos da plebe pressionaram os cônsules relutantes à nomeação de um ditador.

O ditador, por sua vez, que agisse em desacordo com os interesses da plebe era constringido a renunciar, conforme esclarece Aldo dell'Oro: "anzi, quando proprio pare che il dittatore manifesti atteggiamento antiplebeo o addirittura l'intenzione di sostituirsi al consolato per impedire l'affermazione plebea, egli è costretto a rinunciare a tale azione abdicando" (27).

Sem dúvida, árdua era a luta dos plebeus na conquista de seus diretos. "A restrição do poder consular e a extensão do poder dos tribunos era o objeto da guerra de um lado, a aniquilação do tribunado era a meta do outro", no dizer de Mommsen (28).

O célebre acontecimento da **secessio plebis in montem sacrum**, que revela o mais alto grau de conscientização política do povo romano, tendo sido a causa de profundas transformações da ordem jurídica, liga-se evidentemente às insuportáveis dificuldades econômicas enfrentadas pelos plebeus.

Assim Jean Gaudemet se refere ao patriciado e à plebe: "Les difficultés économiques se compliquaient d'antagonismes sociaux et de revendications politiques" (29).

Eis um acontecimento histórico a sugerir muita reflexão, hodiernamente.

Por um lado, hoje, a técnica do direito, cada vez mais complexa, vem multiplicando leis e mais leis, que nem sempre correspondem ao direito e ao próprio conceito de justiça; por outro, a realidade da vida a exigir soluções urgentes e justas, ante as injustiças que, dia a dia, assumem maiores proporções.

Não falta quem entenda que a idéia de justiça, tal como tem sido concebida, é uma idéia de igualdade na desigualdade. Aceita a desigualdade de condições e de aptidões dos indivíduos como

uma realidade indiscutível, existencial, e se esforça em construir, em meio às asperezas sociais, uma nivelção jurídica, sem procurar aplainar primeiro estas asperezas. Ora, isto não passa de uma ilusão e um esforço inútil, segundo tal concepção (30). Dar a cada um o que é seu, sem submeter a uma crítica prévia e decisiva as condições sociais, implica em reconhecer o estado de coisas existente, aprovar qualquer direito e qualquer ordem social. Uma igualdade na desigualdade não passa, quando muito, de uma igualdade meramente formal e, conseqüentemente, vazia de sentido, uma contradição: destrói-se por si mesma.

A exata concepção do direito não poderá desprezar todos os aspectos do processo histórico, em que o círculo da legalidade não coincide com o da legitimidade, afirma Roberto Lyra Filho. E acentua: "Diríamos até que, se o Direito é reduzido à pura legalidade, já apresenta a dominação ilegítima, por força desta mesma suposta identidade" (31).

Por fim, vale aqui citar Roberto A. R. Aguiar: "Não há justiça que paire acima dos conflitos, só há justiça comprometida com os conflitos, ou no sentido de manutenção ou no sentido de transformação." (32).

O exemplo romano, que culminou com a instituição do tribunado da plebe, é particularmente sugestivo na atualidade, porque encerra uma grande lição: hoje, mais do que nunca, tanto no âmbito individual, como no das relações internacionais, muito mais importante do que qualquer legislação é a conscientização do próprio direito.

## NOTAS

1. ROBERTO LYRA FILHO, *O que é direito*, Editora Brasiliense, 1982, p. 28.
2. D. 1, 1, 1.
3. cf. JUAN INGLESIAS, *Estudios romanos de derecho e historia*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1952, p. 14-15.
4. D. 1, 2, 2, 12.
5. *Ob. cit.*, p. 23.
6. Segundo outra versão, ao Aventino (cf. TITO LIVIO, II, 32, 2-3).
7. cf. S. I. KOVALIOV, *Historia de Roma* (Trad. Marcelo Ravoni), Editorial Futuro, S. R. L., Buenos Aires, 1964, p. 77.
8. WOLFANG KUNKEL, *História del derecho romano* (Trad. Juan Miquel), Editorial Ariel, Barcelona, 1975, p. 30.
9. JEAN GAUDEMET, *Institutions de l'antiquité*, Paris, 1967, p. 295.
10. SUETONIO, *Tibério*, 2, 8.
11. cf. JEAN ROUVIER, *Du pouvoir dans la republique romaine*, Paris, 1963, p. 23.
12. v. S. I. KOVALIOF, *ob cit.*, p. 77.
13. IDEM, p. 78.
14. *Ibidem*.
15. v. LÉON HOMO, *Les institutions politiques romanines de la cité a l'État*, Paris, 1950, p. 65.
16. IDEM, p. 66.
17. Sobre as profundas transformações judiciárias decorrentes das conquistas da plebe, especialmente no campo criminal, v. PAUL FRÉDERIC GIRARD, *Histoire de l'organisation judiciaire des romains*, 1901, p. 237 e ss.
18. LÉON HOMO, *ob. cit.*, p. 67.
19. JUAN IGLESIAS, *ob. cit.*, p. 30.
20. Cic. *de leg.* 3, 3, 9; Liv. 3, 29, 7; 3, 30, 7; 23, 23, 2; 23, 23, 11; Dion. Hal. 5, 70, 1; 7, 56, 2; Pomp. D. 1, 2, 2, 18; para os casos de abdicação do ditador antes de seis meses, Liv. 3, 29, 7; Dion. Hal. 10, 25. Veja-se ainda V. COLI, *Sui limiti di durata delle magistrature romane*, in *Studi Arangio-Ruiz*, IV, Napoli, 1953, p. 397 e ss. Os famosos casos de Silla e César devem considerar-se à parte. Realmente, nas ditaduras antigas, não se concedia um incremento de poder incontrollável ao ditador. A ditadura de Silla, ao contrário (e a de César, à base da experiência deste), "con lo scopo di creare un ordinamento nuovo per consolidare il dominio di una oligarchia, di un gruppo all'interno della nobilità", como diz JOHANNES IRMISCHER (in *Dittature degli antichi e dittature dei moderni*, a cura di GIOVANNI MELONI, Roma, 1983, p. 43), constitui já, a nosso ver, o toque de partida para a implantação do regime imperial, que se concretiza depois com Augusto. De fato, como informa o mesmo autor, a ditadura de Silla é, "nella sua tendenza, conservatrice e, proprio per questo, obiettivamente diretta verso un nuevo ordinamento dello Stato" (*ibidem*). Sobre as distorções decorrentes do emprego, muito difundido, do conceito de "Estado" em relação à experiência jurídica romana, v. R. ORESTANO, *Il "problema delle persone giuridiche" in diritto romano*, Torino, 1968, p. 201 e ss.; P. CATALANO, *Populus Romanus Quirites*, Torino (1970) 1974, p. 40 e ss.; A. SURGIK, *Anotações histórico-críticas em torno do binômio Direito Público-Direito Privado*, in *Estudos em homenagem ao Professor Washington de Barros Monteiro*, São Paulo, 1982, p. 37. Para uma visão mais ampla acerca dos conceitos de tribunado e ditadura, v. GIOVANNI MELONI, *Concetti romani e pensiero leniniano a proposito di tribunato e dittatura*, *ob. cit.* p. 21 a 34; IDEM, *Dottrina romanistica, categorie giuridico-politiche contemporanee e natura del potere del "dictator"*, *ob. cit.*, p. 57 a 87 (em que se examinam particularmente os conceitos modernos de ditadura em contraposição à ditadura romana, às p. 70 e ss.). Sobre a influência de caráter ideológico com relação à importância que assume no mundo contemporâneo o problema do "poder de

emergência” e a impossibilidade de equiparação entre a ditadura romana e as ditaduras de hoje, assim discorre GIOVANNI MELONI: “Tali ordinamenti si presentano come sistemi resi rigidi dall’affermarsi del costituzionalismo; essi hanno perciò bisogno, una volta dettate le norme generali del funzionamento del sistema (divisione del potere e garanzie dei cittadini), di prevedere dei casi in cui si possa fare eccezione ad esse. In Roma repubblicana, non esisteva questa necessità: i comizi del popolo sarebbero sempre stati in grado di decidere le misure opportune, anche di fronte a situazioni eccezionali. Non è pacifico, perciò, che il cosiddetto stato di emergenza possa considerarsi una categoria giuridica a valenza universale, proprio perchè così legata alla struttura dello Stato contemporaneo” (IDEM, p. 67). Sobre a deformação histórica nos *Comentários de César*, v. M. RAMBAUD, *L’art de la déformation historique dans les commentaires de César*, Paris, 1966.

21. ALDO DELL’ORO, *La formazione dello Stato patrizio-plebeo*, Milano, 1950, p. 122.
22. Liv. 6, 39, 3.
23. Liv. 6, 42, 11.
24. *Ob. cit.*, p. 123.
25. Liv. 8, 13, 14 e ss.
26. Liv. 4, 27, 8 e ss.
27. ALDO DELL’ORO, *ob. cit.*, p. 127.
28. THEODOR MOMMSEN, *História de Roma* (Trad. de Antônio Olinto), Editora Delta, Rio de Janeiro, 1962, p. 91.
29. JEAN GAUDEMET, *ob. cit.*, p. 294.
30. v. KONSTANTIN STOYANOVICH, *El pensamiento marxista y el derecho*. (Trad. de Andrés Lopes Acotto), Siglo XXI Editores, México, Espanha, Argentina, Colombia, 1977, p. 4.
31. ROBERTO LYRA FILHO, *ob. cit.*, p. 12.
32. ROBERTO A. R. DE AGUIAR, *O que é justiça*, Editora Alfa-Omega, São Paulo, 1982, p. 18.