

# ASPECTOS DE DIREITO PÚBLICO ROMANO II: AS CONSTITUIÇÕES POLÍTICAS DO PRINCIPADO E DA MONARQUIA ABSOLUTA

ASPECTS OF PUBLIC ROMAN LAW II: THE POLITICAL CONSTITUTIONS OF PRINCIPATE AND  
ABSOLUTE MONARCHY

*Eduardo Cesar Silveira Vita Marchi\*\**

## Resumo:

Breve síntese de Direito Público Romano, vale dizer, de história externa do Direito Romano, com a exposição da Constituição política – órgãos de representação e comando político e judiciário da *civitas* – durante o Principado e a Monarquia Absoluta.

Palavras-chave: Direito Romano. História do Direito Romano. Principado. Monarquia Absoluta.

## Abstract:

Brief outline of the Roman Public Law, namely of the so-called external history of Roman Law, with a delineation of the political Constitution – that is to say, the organs of political representation as well as those of political rule and for the administration of justice in the *civitas* - during the Principate and Absolute Monarchy.

Keywords: Roman Law. History of the Roman Law. Principate. Absolute Monarchy.

## 1. Principado (27 a.C. - 284 d.C.)

Não houve, a rigor, na história de Roma, quando da substituição da República pela nova forma de governo, chamada Principado ou Alto Império, qualquer processo revolucionário de mudança da noite para o dia.

A data de 13 de janeiro de 27 a.C., dia em que o magistrado e chefe militar Otaviano – futuro Augusto –, em hábil lance político, renuncia diante do Senado aos seus amplos poderes constitucionais acumulados, dando a impressão de restaurar ou reprimar a antiga Constituição republicana, recebendo de volta poderes extraordinários por tempo limitado, é puramente convencional.

Há Autores, aliás, que optam por outras datas, como, por exemplo, a Batalha de Philippos, cidade da Macedônia, em 23 de outubro de 42 a.C., quando o

---

Escopo do presente artigo é o de servir de instrumento didático e de divulgação histórico-cultural; por conta disto, prescindiu-se das notas de rodapé, comprovatórias das fontes primárias e da bibliografia de base.

\*\* Professor Titular de Direito Romano da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Exército de Bruto, assassino de Júlio César, é definitivamente derrotado por Antônio e Otaviano.

Aliás, o próprio Autor latino Suetônio, ao escrever sua conhecida obra histórica dedicada à biografia dos Imperadores romanos, começa tratando, como primeiro Imperador, de Júlio César, um dos primeiros magistrados a acumular excessivos poderes, e não de Otaviano Augusto, como hoje costumamos fazer.

Neste sentido, há estudiosos modernos, como Mommsen, que propõem, como início do Principado, a data de 17 de março de 45 a.C., da Batalha de Munda, no Sul da atual Espanha, último conflito da guerra civil entre o vencedor Júlio César e os conservadores republicanos (*optimales*). Ou ainda antes, como alguns querem, 9 de agosto de 48 a.C., data da Batalha de Farsalo, na Grécia, quando Júlio César impôs vitória final contra Pompeu.

A antiga consideração histórica de Júlio César como primeiro Imperador, por outro lado, encontraria confirmação na surpreendente sobrevivência, em algumas línguas modernas, do seu próprio nome *Caesar* – pronunciado provavelmente pelos romanos, com base em estudos de pronúncia restaurada, mediante som duro e gutural (como „q” e não „c” em português) –, como sinônimo exatamente de “Imperador”: são os casos de “*kaiser*” em alemão e “*czar*” em russo.

Fato é que, no curso do século I a.C., uma grave crise afeta a constituição política da Roma republicana.

A reforma na organização do Exército, realizada pelo cônsul Mário na última década do séc. II a.C., apesar de técnica, traz graves conseqüências políticas. Por ela, passam a ser admitidos no Exército os cidadãos das classes mais baixas, até então excluídos do serviço militar.

Surge assim um Exército profissional, cujos integrantes viam no serviço militar apenas uma oportunidade de ascensão social e de garantia econômica (representada pelos salários), jurando, por isto, fidelidade não à República mas aos seus chefes militares.

Com isto, estes tribunos ou chefes de Exército adquirem enorme força e poder não-só militar como, principalmente e por conseqüência, político.

Advêm dai os excessos, como, de modo especial, a acumulação paulatina de poderes extraordinários em mãos de certos magistrados (como Sila, Pompeu, César e outros), com a conseqüente prorrogação abusiva de seus mandatos.

Tal nova situação passa a gerar graves conflitos políticos, que irão levar à ditadura e às guerras civis.

Importante característica desta acumulação de poderes -- vale notar -- era que ela, na verdade, até então, constituía simples autoridade de fato, baseada na força militar do caudilho.

Pode-se dizer, portanto, que tal acumulação caracterizava-se pois, a rigor e de início, como inconstitucional.

Tal característica vai mudar com Otaviano Augusto e o início do Principado.

De uma situação de fato, como se verá, passar-se-á a uma situação de direito.

Otaviano, sobrinho e filho adotivo de Júlio César, era um daqueles magistrados que, a partir de 31 a.C., passa pouco a pouco a concentrar poderes extraordinários, até que, em 27 a.C., resolve arriscar um lance político. Diante do Senado, abre mão destes seus poderes e prerrogativas excepcionais, declarando expressamente devolvê-los (ou cedê-los) ao Senado: comunica a sua renúncia ao Consulado que vinha exercendo reiterada e ininterruptamente desde 31 a.C.

O escopo de tal conduta era, aparentemente, restaurar a velha Constituição republicana, mortalmente ferida pelos excessos de poder e prerrogativas abusivas de alguns magistrados e caudilhos militares, dentre os quais ele próprio.

Ele, portanto, com sua atitude, procurava passar a impressão de reprimatização da antiga Roma republicana e senatorial. Otaviano dizia -- e parecia de fato, como vencedor e apaziguador de vários conflitos nas províncias -- trazer a paz, depois de tantas gerações de guerra civil.

Ao renunciar às suas prerrogativas e poderes extraordinários, ele declarava ao Senado retornar à condição de simples cidadão romano.

Face a esta renúncia, o Senado, dada a grande obra de apaziguamento do Império trazida por Otaviano, hem como o enorme prestígio por ele alcançado, suplicou-lhe que volte atrás em sua decisão.

O Senado promete, em troca, conceder-lhe, agora na forma constitucional e legítima, poderes extraordinários por tempo limitado (10 anos) e a administração direta de algumas províncias (isto é, aquelas ainda com levantes e agitações políticas).

Era justamente o que buscava, com sua renúncia, o hábil Otaviano, em uma primorosa manobra política, segundo alguns também tentada, mas sem o mesmo êxito, na recente história político-constitucional brasileira da década de 60, com Jânio Quadros. Renunciar para, a pedido do Parlamento, poder voltar, legítima e politicamente, com mais força político-jurídica.

Retorna então Otaviano, passando agora a ser chamado pelos títulos a ele outorgados de *Augustus* (o “venerando” ou o “magnífico”) e de *Princeps* (vale dizer, “o primeiro”, por figurar como a “primeira cabeça” na Presidência das sessões do Senado).

A partir daí, Augusto volta paulatinamente a acumular – agora de forma “constitucional” - sempre cada vez mais poderes, concentrando em si uma autoridade e uma força militar e política preponderante.

Todo este processo de acumulação de poderes, todavia, vinha disfarçado, externamente, como formas delegacionais de poder concedidas pelo povo (através das Assembléias ou Comícios Populares) e pelo Senado.

O diplomático Augusto finge sempre uma grande respeito pelas instituições republicanas e pelo Senado.

Este comportamento vai-se repetir com os Imperadores seguintes, os quais continuaram, quase sempre apenas como mera aparência, a dirigir grande importância à República ao Senado.

Os sucessores de Augusto vão, deste modo, pouco a pouco, eliminando por completo qualquer possibilidade de restauração da antiga Constituição republicana, cancelando lentamente os seus traços.

Consolida-se, portanto, uma nova situação político-constitucional o Principado -- em que uma só pessoa concentra, de forma vitalícia, um amplo poder central.

Com o Principado, por outro lado, o grave problema da administração pública e da organização territorial do mundo romano começa a ser satisfatoriamente resolvido.

Coordena-se a economia das diversas províncias e das colônias formadas nas diversas regiões do Mediterrâneo. Criam-se as carreiras de administradores públicos profissionais, surgindo uma burocracia imperial composta de funcionários com vencimentos e cargos sem limitação temporal (a não ser aquele representado pela vontade do Imperador). É uma condição diametralmente oposta à dos magistrados-administradores da antiga República, que eram eleitos ou nomeados para mandatos com prazo determinado.

Esboça-se, portanto, uma certa unificação da administração pública do mundo romano.

As províncias prosperam cada vez mais, recebem a cidadania romana, e passam a fornecer quadros de homens políticos e administradores públicos para os órgãos de governo do Império, como senadores e *Principes*. Com Trajano (98-117 d.C.), temos o primeiro Imperador oriundo de uma província (a atual Espanha); com Septímio Severo (193-211), o primeiro africano.

Assim, ao invés do modelo republicano, de uma cidade-Estado (*polis*) ao centro de uma federação de povos heterogêneos, baseada em um emaranhado de tratados e de poderes delegados aos governadores de província, tem-se em seu lugar, como ensina Margadant, um novo modelo, o do Principado, com um Estado supranacional unificado, tendo Roma por capital política.

Voltando-se aos aspectos histórico-políticos do período, as transformações políticas verificadas no primeiro e segundo séculos do Principado passam, como se disse, a impossibilitar de modo definitivo o retorno ao antigo modelo republicano.

Confirma-se o novo modelo político, de concentração e acúmulo de amplos poderes nas mãos de um único cidadão, o Imperador.

Surgem alguns brilhantes e sábios Imperadores, como Trajano (98-117 d.C.), Adriano (117-138 d.C.) e Marco Aurélio (161-180 d.C.).

O Império romano e o mundo romano vivem o seu apogeu.

A partir do terceiro século do Principado, todavia, começam a surgir sérios problemas: incremento das diferenças entre pobres e ricos, com a ampliação no número de latifúndios; eliminação de grande parte da classe média; fome, peste e inflação; diminuição progressiva da população; decadência do comércio e da vida cultural; opressora carga tributária e de impostos sobre os contribuintes; tensões fronteiriças com os germanos e os partos; surgimento e desenvolvimento do Cristianismo, com sua subversão contra o culto ao Imperador e à vida pública do Império; ingerência política cada vez maior do exército, com os excessos e o autoritarismo já conhecidos nestes casos; e mudança na composição das tropas, agora integradas por muitos soldados originários das províncias e das camadas mais pobres e, por isto mesmo, menos fiéis aos poderes constituídos e representativos do injusto quadro social, gerando o aumento das guerras civis.

Assim como da grande crise da República no século I a.C. surgiu o Principado, agora desta crise acentuada no século III d.C. nascerá a Monarquia absoluta ou Baixo Império.

## 1.1. Constituição Política

Com Augusto, os três órgãos da Constituição republicana – Magistraturas, Assembléias Populares e Senado – são, a princípio e aparentemente, mantidos. Não só, mas ao contrário: Augusto, como já se disse, dá a impressão de querer restaurar, na sua plenitude, a antiga Constituição republicana, depois dos atentados por ela sofridos durante o século I a.C.

Todavia, pouco a pouco, com habilidade, inteligência, sabedoria política e administrativa, qualidades estas aliadas ao carisma pessoal e à riqueza de família, Augusto, em termos formais apenas um membro da Magistratura, vai acumulando cada vez mais autoridade política e força militar. Tal processo, como já observado, vem disfarçado na forma de delegações de poderes por parte das Assembléias Populares e do Senado.

Em contrapartida, estes órgãos de governo da antiga Constituição republicana sofrem paulatinamente o esvaziamento de suas atribuições.

Os amplos poderes constitucionais atribuídos ao *Princeps* pela nova Constituição que se impunha consubstanciavam-se, fundamentalmente, na *potestas tribunicia* e no *imperium proconsulare*.

Pelo primeiro, a pessoa do Imperador é declarada constitucionalmente inviolável (*sacrosancta*), passando ele a contar com amplo direito de veto (*intercessio*) às deliberações de outros magistrados. Através do segundo, detém o *Princeps* o mando geral do exército e das forças militares, não só fora de Roma (nas províncias) como também, agora, dentro da cidade (no âmbito do *pomerium*).

O *Princeps*, portanto, passa a reunir em sua pessoa várias atribuições dos órgãos de governo (Magistratura, Assembléias Populares e Senado) da antiga República: é ele, ao mesmo tempo, Tribuno (com *intercessio* e *sacrosanctitas*), Cônsul, Governador ou Procônsul de várias províncias, Censor (com direito, portanto, à escolha dos senadores e dos membros dos Comícios por Centúrias), *Pontifex Maximus*, Presidente do Senado, Supremo Chefe Militar, e dirigente máximo da política exterior e da administração pública (responsável pela cunhagem de moedas e pelo órgão central de distribuição de alimentos *annona*).

Como se sabe, todas estas funções já existiam no período republicano, mas eram então repartidas entre os vários órgãos de governo. A novidade, agora, é a sua concentração nas mãos de uma única pessoa. É a primeira vez que isto ocorre na história política de Roma.

Verifica-se, neste ponto, um interessante fenômeno, típico na história dos romanos, povo tradicionalista e de prudente sentimento conservador: as grandes mudanças e inovações político-sociais não se realizam de forma abrupta, mas de maneira bastante cautelosa, através da superposição dos novos órgãos sobre a antiga e anterior estrutura. Esta, embora subsistindo formalmente, vai sendo pouco a pouco transformada, gerando um novo órgão de governo e, assim, uma nova Constituição política.

Foi justamente o que se verificou na passagem da República para o Principado.

Ao acumular vários poderes, todos já preexistentes e previstos na antiga Constituição da República, um novo órgão de governo surge, superpondo-se por cima da velha estrutura republicana: é o Imperador ou *Princeps*.

Note-se que tal fenômeno se verificou curiosamente também na passagem da Roma pagã para a Roma cristã: algumas primeiras igrejas cristãs, como, por exemplo, a de São Clemente em Roma – localizada um quarteirão atrás do Coliseu –, surgem, como demonstrado pelas escavações arqueológicas, superpondo-se sobre a exata área de templos pagãos anteriores (no caso citado, um Mitreu, santuário dedicado ao deus Mitra).

Característica fundamental do Principado, portanto, seria justamente, segundo alguns estudiosos (como De Francisci), esta superposição de um novo órgão de governo – o *Princeps* – às instituições republicanas.

Com o estabelecimento deste novo órgão, a velha Constituição republicana apesar de aparentemente ainda viva, não é mais ela própria. Não só por conta da criação deste novo órgão de governo (o Principado), mas também porque, juridicamente, tal criação subvertia completamente a Constituição da República: característica fundamental dela, como se sabe, era o *sistema de freios e contrapesos* entre os órgãos de governo, o Senado, as Assembléias Populares e principalmente as Magistraturas.

Surgido o Principado, com sua supremacia de poderes políticos e jurídicos sobre os outros órgãos (ou sobre as outras Magistraturas), tal sistema de “cheks and balances” vai por água abaixo, e junto com ele, também a velha Constituição. Ela, na verdade, é não é mais a mesma, dando lugar a um novo modelo político-constitucional.

Há, todavia, autores (como Mommsen) que, em face da presença ainda marcante do Senado na vida político-constitucional, bem como do respeito, mesmo aparente, a ele devotado pelo *Princeps*, procuram identificar, ao menos na primeira fase do Alto Império, uma *diarquia*.

O novo regime, portanto, segundo esta outra visão, seria caracterizado, neste primeiro período, por uma divisão de poderes e de atividades de governo entre o Senado e o *Princeps*.

De todo modo, quer superposição de um novo órgão às instituições republicanas, quer diarquia, resta o fato de que o *Princeps* vai acumulando poderes, concomitantemente ao esvaziamento das atribuições dos demais órgãos de governo.

As três colunas da antiga Constituição republicana – Assembléias Populares, Senado e Magistraturas – começam lentamente a ruir.

Suas atribuições, como acima se disse, vão sendo pouco a pouco esvaziadas.

Senão, vejamos.

As Assembléias Populares têm as suas funções eleitorais, judiciárias e legislativas completamente comprometidas. Estas primeiras funções, já na fase final do período republicano, tinham sido afetadas pelo sistema da *commendatio*. Introduzido por Júlio César, a *commendatio* consistia na indicação (e conseqüente vitória certa) do candidato do *Princeps* (daí, aliás, a origem, na praxe da vida administrativa e dos concursos públicos de alguns países modernos, do odioso e ilegal apadrinhamento de algum concorrente, procedimento este chamado, por isto mesmo, de “raccomendazione” pelos italianos). Tal sistema, que se mantém no Principado, tornava a votação nos Comícios, evidentemente, uma mera formalidade.

Por outro lado, também com o Principado, a função de escolha e eleição quer dos sacerdotes quer dos magistrados passa das Assembléias Populares para o Senado.

Quanto às funções judiciárias (penais), perdem também os Comícios estas suas atribuições, sendo elas assumidas, a princípio, já no final da República, por um órgão semelhante aos nossos Tribunais do Juri (é o sistema das *quaestiones perpetuae*, com um corpo de jurados populares) e, em seguida ou concomitantemente, pelos Tribunais do Imperador e de seus delegados (sistema da *cognitio extraordinaria*).

Por fim, em relação às atividades legislativas das Assembléias, apesar, inicialmente, do número expressivo de leis e plebiscitos reformadores, todos porém manipulados e propostos de fato por Augusto, estas logo desaparecem.

A partir de Tibério (14-37 d.C.), as Assembléias Populares são reunidas pelos Imperadores apenas para a simples comunicação de suas novas deliberações.

O Senado, por sua vez, ao menos a princípio, parece preservar suas atribuições – legislativas, jurisdicionais-penais, administrativas (gerenciamento de algumas províncias, do Erário, da cunhagem da moeda) e de política externa –, exercidas em conjunto ou co-gestão com o *Princeps*. Daí, como se disse, a possível caracterização de uma “diarquia”

No entanto, à medida em que avançamos no novo regime, percebe-se cada vez mais claramente a perda de importância por parte do Senado.

A própria designação dos senadores, tanto direta quanto indiretamente (através do acesso pela eleição anterior a certas magistraturas), passa, de fato, a ser feita pelo Imperador.

Do mesmo modo, as suas atribuições legislativas, bem como as eleitorais (transferidas dos Comícios), passam a ser inteiramente controladas pelo *Princeps*.

Este também desautoriza o Senado tanto em matéria de jurisdição penal e de administração em certas províncias (ambas substituídas por delegados do Imperador), quanto, ainda e finalmente, em assuntos militares e de política externa.

Por fim, as antigas Magistraturas republicanas, apesar de continuarem formalmente a existir no Principado, perdem quase todo o seu poder político-constitucional.

O Consulado, a mais importante das Magistraturas, tem suas atribuições inteiramente assumidas pelo Imperador, restando aos cônsules quase nenhuma atribuição.

A Questura, excepcionalmente, conserva mais ou menos a sua antiga posição, sendo a menos afetada pelo novo regime político.

A Censura torna-se mero título honorífico, deixando de existir a partir de Domiciano (81-96 d.C.), com sua incorporação pelo *Princeps*.

A Pretura, a princípio, na primeira fase do Principado, é, ao lado da Questura, uma das que mais resiste à absorção de poderes pelo Imperador. Todavia, em seguida, vai perdendo também suas atribuições, sendo substituída pelo corpo dos novos funcionários imperiais.

A Edilidade, também substituída pelo quadro de burocratas imperiais, desaparece como cargo, permanecendo apenas como título honorífico.

Por fim, o Tribunato da Plebe tem suas atribuições e poderes transferidos para o *Princeps*, sobrevivendo também apenas como uma espécie de título nobiliárquico.

Com este grave quadro de decadência, as velhas Magistraturas republicanas vão sendo substituídas, em suas antigas atribuições, por uma nova burocracia, criada pelo Imperador.

Surgem os novos funcionários imperiais e as novas carreiras ou cargos correspondentes, constituindo uma até então inédita organização administrativa e política que irá servir de base para o regime seguinte, o da Monarquia Absoluta ou Baixo Império.

## 2. Monarquia Absoluta (284 d.C. - 565 d.C.)

Também aqui, como já ocorrera nos períodos anteriores, a passagem histórica do Principado para a Monarquia Absoluta não se deu abruptamente, ou por obra de algum golpe de estado ou revolução armada.

O Principado, modelo constitucional iniciado por Augusto, superposto e plantado sobre a estrutura republicana, propendeu sempre e de modo progressivo, especialmente com os imperadores seguintes, à completa absorção e esgotamento dos órgãos político-administrativos da República.

Ao contrário de Augusto (ou sem a sua mesma astúcia política), os seus sucessores dedicaram cada vez menos respeito político ou reverência (pelo menos) formal-constitucional a tais órgãos.

Como resultado disto, desembocou-se, ao final, em um regime ditatorial, com um poder absoluto e ilimitado concentrado nas mãos de um monarca: é a Autocracia ou Dominato, aqui também chamada Monarquia Absoluta ou Baixo-Império.

Início convencional do novo regime político foi a subida ao poder de Diocleciano, em 284 d.C. As medidas tomadas por este Imperador, o primeiro Monarca absoluto, completadas e aperfeiçoadas em seguida por Constantino, vão consagrar, de modo definitivo, a nova Constituição política.

Vários motivos ou fatores históricos, como veremos abaixo, contribuíram para esta evolução resultante no regime ditatorial e de poder absoluto do Imperador.

Fatores externos e internos, surgidos no último período do Principado, haviam gerado, durante o terceiro século, uma profunda e extensa crise no Império Romano.

Dentre os primeiros, sobressaem-se as terríveis pressões externas advindas das vastas zonas fronteiriças do Império, com graves conflitos e invasões do território romano, especialmente por parte dos bárbaros do norte da Europa.

A enorme extensão destas fronteiras impedia ou dificultava uma defesa em bloco, centralizada quanto ao comando político-militar.

Contribuía para este problema, aliás, a ausência freqüente, a rigor, de uma autoridade central, legitimada e estável, já que vários imperadores não conseguiam se impor, permanecendo às vezes no governo por muito pouco tempo.

Tudo isto gerava um aumento dos poderes locais dos chefes ou caudilhos militares espalhados pelo Império. Assim sendo, Roma perdia pouco a pouco o controle destas regiões periféricas e fronteiriças.

Quanto aos fatores internos da grave crise do século III, costumam ser apontados, principalmente, três aspectos: o despovoamento de grandes áreas, o grave quadro da economia, e o advento do Cristianismo.

Com o perigo e o medo decorrentes das inúmeras incursões e invasões dos exércitos inimigos, a par de outros motivos, como, por exemplo, as constantes guerras civis e o relaxamento dos costumes e conseqüente decadência da família, vastas áreas do Império Romano vão sendo despovoadas pela progressiva retirada das populações locais.

Por conta também destas invasões e das guerras civis, a atividade comercial decaiu, e aumenta, em contrapartida, uma opressora carga fiscal, gerando, com

tudo isto, um grave quadro econômico. Acentuam-se, por conseqüência, o latifundismo e a inflação, com o agravamento do problema da fome e do extermínio da classe média.

O Cristianismo se enraiza dentre os romanos, debilitando a vida pública do Império e o culto ao Imperador.

Chegara, pois, com Diocleciano, o momento final da reação contra este estado de coisas.

Era preciso reagir. Foi o que ele fez.

Para vencer a crise, eram necessárias três providências ou soluções, típicas do modelo constitucional de algumas monarquias do mundo oriental: o fortalecimento do poder imperial, a centralização da burocracia e a unificação da religião.

Assim tentou proceder Diocleciano, instaurando, definitivamente, junto com Constantino, a nova Constituição política do Baixo Império.

Em conformidade com os três ditames, e com as necessidades de defesa e de organização do imenso território, Diocleciano divide o Império em duas partes: Oriente (*pars Orientis*), com a capital em Bizâncio, depois rebatizada Constantinopla (atual Istambul) e Ocidente (*pars Occidentis*), com a capital em Roma.

À frente de cada uma destas duas partes, um Imperador, chamado *Augustus*, assistido por um lugar-tenente ou vice-imperador, denominado *Caesar*, já preparado para a sucessão.

É o regime que se chama de *tetrarquia*, por ser o governo composto de quatro dirigentes, dois augustos e dois céares.

Diocleciano (284-305 d.C.) reserva para si a parte oriental, atribuindo a outra a Maximiano. Em seguida, Constantino (306-337 d.C.), *Caesar* do primeiro, procede a uma reunificação do Império. Esta perdura até Teodósio I (395 d.C.), quando, então, volta a divisão, agora definitiva, entre Império Romano do Oriente e do Ocidente.

O Império do Ocidente vai logo desaparecer, quase um século depois, com a retirada de seu último Imperador, Rômulo Augústulo, em 476 d.C.

No Ocidente, os bárbaros ou germanos, povos invasores sempre cada vez mais numerosos, tinham pouco a pouco, quer através de confrontação militar, quer por meio de convenções ou tratados internacionais com Roma, quer ainda clandestinamente, infiltrado-se e enraizado-se completamente no mundo romano.

Cargos públicos da administração romana e postos do exército de Roma passaram a ser ocupados, paulatinamente, pelos bárbaros ou germanos.

Verificou-se, assim, uma espécie de simbiose entre os bárbaros e os romanos do ocidente.

Ao mesmo tempo em que se dava uma progressiva germanização do Império romano do ocidente, os germanos ou bárbaros invasores iam sofrendo concomitantemente uma progressiva latinização.

Finalmente, em 476 d.C., como ponto final deste processo, Odoacro, chefe bárbaro e oficial germânico do exército romano, assume o governo, mandando o último imperador, Rômulo Augústulo, descansar em uma de suas luxuosas fazendas.

É a data convencionalmente indicada para marcar a queda ou o desaparecimento do Império Romano do Ocidente.

Vê-se claramente, mais uma vez aqui, que a passagem histórica, consistente nesta queda, não se dera de improviso ou abruptamente. O Império Romano do Ocidente ruíra pouco a pouco, apenas recebendo agora o seu golpe de misericórdia.

Surgem, no Ocidente, os novos reinos dos germanos latinizados e respeitosa da cultura romana: o dos visigodos, na península Ibérica, o dos borgonhões e dos francos, respectivamente no sul e no norte da França, o dos ostrogodos, na península itálica, o dos vândalos, no norte da África, e o dos saxões, no norte da Europa e na Inglaterra.

Tem início aí, convencionalmente, a história externa das futuras nações européias.

O Império romano do Oriente (*lato sensu*), por sua vez, vai perdurar, a rigor, até 1453, com a queda de Constantinopla e sua tomada pelos turcos.

Com Justiniano (527-565 d.C.), o último Imperador a conservar o latim como língua oficial (apesar do grego ser a língua ali falada), marca-se convencionalmente a passagem entre o Império romano (*stricto sensu*) e o Império bizantino.

É com Justiniano que se procede à ingente obra de compilação do Direito Romano, o *Corpus Iuris Civilis*, segundo alguns uma das maiores (senão a maior) heranças por nós recebidas do mundo antigo.

## 2.1. Constituição Política

O novo regime, constitucionalmente, é marcado, em primeiro lugar, pela concentração de poderes nas mãos de uma única instituição política: o Imperador ou Monarca absoluto.

Passa ele a ser o único órgão importante de governo na nova estrutura constitucional do Baixo Império.

O Senado já não tem nenhuma influência. Reduz-se à condição de uma espécie de Câmara Municipal (*Curia*), integrada pela aristocracia local e seus descendentes

(*curiales*), cujas funções, todavia, são bastante cerceadas e controladas por representantes do poder central (*curatores e defensores civitatis*).

O *Populus* ou a *Plebs* desaparecem como instituições políticas, sendo assumidas pelo referido Senado (ou Câmara Municipal) integrado pela citada aristocracia local.

Subexistem algumas das já então antiquíssimas magistraturas republicanas, como o Consulado, a Pretura e a Questura. Convertem-se, no entanto, em meros títulos honoríficos, acompanhados muitas vezes de custosos encargos, como a obrigação de organizar, por conta própria, jogos e festas.

Assim, como bem ilustra Margadant com um jogo de palavras, o *honor* (ou *honor*, isto é, cargo público) se transforma em *onus* (encargo).

O Imperador, portanto, é agora o senhor absoluto, exercendo uma autoridade sem limites sobre os seus cidadãos, comparável a de um deus. Aliás e neste sentido, em alguns documentos oficiais da época, os súditos são chamados *servi*, e o Imperador, de *sacratissimus dominus*.

Note-se, todavia, nesta passagem entre Principado e Monarquia Absoluta, que, a rigor, está-se sempre diante do mesmo órgão de governo ou do mesmo poder imperial, em duas fases distintas.

No Principado, um Imperador com o poder de primeiro (*princeps*) cidadão ou de seu magistrado maior, desprovido, ao menos formal e constitucionalmente, de atribuições legislativas.

No Dominato, um Imperador com o poder de verdadeiro monarca absoluto, dotado legalmente de amplas faculdades legislativas.

Ao lado desta absoluta concentração de poder, a Constituição política da Monarquia Absoluta é caracterizada, em segundo lugar, pela divisão do Império e pela co-participação (nem sempre efetiva) no poder de governo.

Por necessidades decorrentes da defesa do imenso território e da complexidade dos problemas de sua organização administrativa, procedeu-se à divisão de fato (mas não jurídica) do Império em duas partes, oriental e ocidental.

Por outro lado, por razões militares e de sucessão ordenada do poder, implantou-se um sistema de co-regência (desigual), com administrações separadas e dois Imperadores (Augustos), assistidos por dois vice-imperadores (Césares). É, como se disse, a chamada *tetrarquia*.

Como terceira e última característica da Constituição do Dominato, temos uma ampla burocratização e centralização administrativa.

Cria-se um quadro de funcionários, classificados e hierarquizados em minuciosa organização.

Dividiam-se eles em duas ordens: os cargos da Corte, mais elevados, e os cargos do Estado, mais subalternos.

Os primeiros eram apenas quatro: o *Quaestor sacri palatii*, uma espécie de assessor jurídico e legislativo do Imperador, o *Magister officiorum*, semelhante a um Chefe da Casa Civil do Imperador, o *Comes sacrarum largitionum*, comparável a um Ministro da Fazenda, e, por fim, o *Comes rerum privatarum*, um administrador do patrimônio privado do Imperador. Todos eles, evidentemente, eram também integrados por variados tipos de auxiliares.

Os cargos do Estado, por sua vez, eram classificados em civis e militares.

Funcionários civis eram os *Praefecti*, titulares de uma das quatro grandes circunscrições administrativas (*Praefecturae*) do Império (*Illiricum* e *Oriens*, no Oriente, e *Italia* e *Gallia*, no Ocidente), os *Vicarii*, chefes das subdivisões (*Diocesis*) das Prefeituras (organização, como se vê, copiada pela Igreja Católica), e, por fim, os *Pruesides*, governadores das províncias, subdivisões das dioceses.

Funcionários militares eram os *Praefecti Praetorio*, ministros do Exército ou comandantes das legiões, *Magistri peditum*, generais da Infanteria, e *Magistri equitum*, generais da Cavalaria ou Infanteria montada.

Todos estes cargos, quer os da Corte quer os do Estado, eram, evidentemente, compostos por variados tipos de auxiliares.

Note-se, por fim, que esta Constituição política da Monarquia Absoluta ou Baixo Império, ao se caracterizar especialmente pelo fortalecimento do poder real e pela rígida centralização da burocracia e da organização administrativa, repetia e refletia um modelo de governo muito comum e facilmente encontrado no mundo oriental de então.

É, pois, de verniz político marcadamente oriental a última Constituição, chamada diocleciano-constantiniana.

Aliás, com a queda da parte ocidental, apenas no oriente sobreviverão as estruturas políticas desta Constituição diocleciano-constantiniana.

É também com o Império Romano do Oriente que se prolongará, em parte manipulada e remanejada, a grandiosa tradição jurídica romana: ali, em Constantinopla, é o local onde terá lugar a notável obra de compilação das fontes jurídicas romanas – o *Corpus Iuris Civilis* –, base e sustentáculo fundamental do Direito moderno.

São Paulo, junho de 2006.