

A LEX ACILIA REPETUNDARUM

Douglas de Castro

Mestre em Direito Internacional pela Universidade Brigham Young.
Advogado e Professor de Direito Romano do IMES.

John Welch

Bacharel e Mestre pela Universidade Brigham Young em 1970.
Juris Doctorate em 1975 pela Universidade de Duke.
Editor do *Jornal de Direito* da Universidade de Duke.
Professor de Direito da Faculdade de Direito J. Reuben Clark da Universidade de Brigham Young desde 1980.

RESUMO

Este artigo faz uma análise histórica da propriedade em Roma, bem como um relato da Lei Acilia, que lidava com extorsões praticadas por agentes públicos sobre terras particulares. Ele descreve o procedimento judicial para reverter o ato expropriatório e garantir a reparação do dano.

Palavras-chave: Direito Romano, expropriação, extorsão, agentes públicos.

ABSTRACT

This article makes an historical analysis of the real state in Rome and a full account of the Acilian Law, which dealt with the extortion perpetrated by public officials on private lands. It describes the judicial procedures to reverse the expropriation and damages awards.

Keywords: Roman Law, expropriation, extortion, public officials.

“Est igitur proprium manus magistratus inteligere se gerere personam civitatis.”

Cicero, *De Officiis*, 1.34

I INTRODUÇÃO

O Direito Romano é conhecido como uma obra-prima do mundo jurídico em todos os tempos. Sua contribuição para a formação de muitos ordenamentos jurídicos mundo afora é amplamente reconhecida e tem sido estudada por séculos. Esta influência é sentida grandemente na esfera civil, contudo, algumas leis romanas que versavam sobre

matéria de direito público alcançaram elevado grau de sofisticação e reconhecimento.

Uma dessas leis que tanto contribuiu para a formação do Direito Romano é a Lei Acilia, promulgada em 122 a.C., conhecida como a lei que amparava o direito de recuperar a propriedade privada em razão de extorsão praticada por agente público.

O sistema político vigente na época de sua promulgação era a chamada República, a qual impôs o surgimento das magistraturas ordinária e extraordinária. O crescimento populacional na cidade e nas províncias conquistadas em razão da expansão do império demandou um aumento proporcional no número de magistrados exercendo seus cargos.

Como consequência direta do aumento do número de funcionários, houve um crescimento sem precedentes do abuso de poder e autoridade, chegando-se ao ponto de haver a necessidade de uma lei mais rígida para controlar e punir tais condutas.

O sucesso da administração pública pelo Império Romano é devido não somente ao estrito controle sobre os aspectos da vida pública, mas, em especial, em razão, à separação da propriedade em pública e privada. Além disso, desenvolveu-se o conceito-chave da responsabilidade dos agentes públicos pelos desfalques cometidos ao *aerarium publicum* em razão de má conduta enquanto investidos nos cargos, bem como um sistema que permitia que o particular que tivesse algum prejuízo em razão dessa conduta teria ação contra o funcionário diretamente.

Este artigo descreve os aspectos gerais da Lei Acilia, da qual cita diversas passagens, visando mostrar ao leitor como uma lei promulgada muitos séculos atrás pode suscitar reflexões sobre a responsabilidade dos agentes públicos e o modo como lidar com este problema, que era recorrente e ainda é nos nossos dias.

2 RESUMO HISTÓRICO

A Lei Acilia foi promulgada durante o período da história do Império Romano conhecido como República, compreendendo de 510 a.C. até 27 a.C.

A realeza havia caído em razão de um grande descontentamento do patriciado por causa das conquistas sociais da plebe, que, sob a proteção de Tarquínio, o soberbo, alcançou inúmeros direitos que até então eram exclusivos dos patrícios, dentre eles

a propriedade. Esse movimento revolucionário fez com que a figura do rei deixasse de existir e em seu lugar fosse instalado o sistema político republicano, composto de uma magistratura ordinária e outra extraordinária, senado e as assembléias populares (*comitia*). Na prática, os patrícios tomaram o poder visando manter os privilégios que detinham por ostentarem a condição de descendentes do deus Quirites, protetor da cidade de Roma.

O cenário político durante essa época era muito confuso e beligerante. A plebe, que ao final da realeza havia adquirido inúmeros direitos, viu-se novamente privada deles. Tal clima estava presente não apenas na cidade de Roma, mas também nas províncias conquistadas. A manutenção da ordem interna na cidade e nas províncias conquistadas, bem como a expansão do Império, requeria cada vez mais uma grande soma de recursos financeiros, o que fez o índice de inflação subir como nunca experimentado antes pelos romanos. Os estrangeiros, em número cada vez mais crescente na cidade, trouxeram novas tradições e religiões, o que alterou sobremaneira a moral e os valores religiosos. Some-se a toda essa instabilidade a reforma militar promovida por Marius, reforma que, sob o pretexto de conservar o vasto império conquistado, estabeleceu precedentes para que os generais recrutassem seus próprios soldados e, em consequência disso, recebessem a sua lealdade. O número sempre maior de agentes públicos, proporcionalmente ao crescimento populacional, trouxe consequências funestas para a sociedade, pois se tornou virtualmente impossível controlar suas atividades, aumentando dramaticamente os seus desmandos.

As raízes da Lei Acilia podem ser identificadas alguns anos antes de sua promulgação por Tiberius Graccus. Segundo a tradição, Tiberius, viajando para se juntar ao exército na Espanha, percebeu que apenas escravos estavam trabalhando na *latifundia* (plantação), levando-o a dizer para si mesmo: “Nem fazendeiros, nem soldados – Pode ser isso bom para Roma?” O problema da diminuição de alimentos e o declínio de mão-de-obra disponível

para o serviço militar foram muito sentidos naquele tempo. Relacionado a isso, estava o crescimento de uma classe de pessoas desempregadas na cidade de Roma.

Em 134 a.C., Tiberius foi eleito tribuno. Ele utilizou o cargo para apresentar uma reforma agrária relativa na *ager publicus* (terras públicas), que legalmente pertenciam ao Estado Romano, e por séculos tinham sido parcialmente arrendadas para os cidadãos ricos da elite romana em troca de quase nada. Ele propôs a criação de uma junta composta por três homens, cuja principal responsabilidade seria a de rever os estímulos pagos, remover as terras mantidas em excesso e redistribuí-las para as pessoas que não as possuísem. Entretanto, outro tribuno, Marcus Octavius, apresentou a chamada *intercessio*, a qual bloqueou todos os atos de Tiberius, fazendo com que este ficasse ensandecido. Tiberius então propôs uma nova lei que tiraria de Marcus Octavius seu cargo, deixando livre o seu caminho para a reforma agrária. O projeto de lei foi aprovado: Marcus Octavius foi deposto e a junta mencionada foi criada. As atitudes de Tiberius geraram uma grave crise na cidade, culminando com sua morte por uma multidão de simpatizantes do senado, que jogaram o seu corpo no Rio Tibre depois de o arrastar pelas ruas da cidade. Os senadores e seus simpatizantes, após a morte de Tiberius, começaram a perseguição dos amigos e seguidores deste, enviando-os para o exílio.

Após a morte de Tiberius, houve um período de paz, que terminou com a ascensão do seu irmão Caius Graccus na política. Graccus começou sua carreira ganhando uma eleição para *quaestor* em 126 a.C. Sua plataforma enfatizava uma profunda reforma política em razão da grande onda de corrupção que assolava a cidade e a reforma agrária, tentada antes por seu irmão, com vistas a uma distribuição mais equitativa de terras.

Seu primeiro passo no cargo foi propor uma lei que tornasse ilegal exilar qualquer cidadão romano sem um julgamento apropriado e perante a assembleia popular. No entanto, a proposta de

Graccus era retroativa ao ano 132 a.C., tornando, assim, ilegais os atos praticados pelos cônsules que haviam mandado os amigos de Tiberius para o exílio depois de sua morte. A lei foi aprovada e os oponentes de Caius Graccus fugiram de Roma temendo a punição, deixando o caminho livre para as reformas política e agrária.

O elemento-chave do programa de Graccus no tocante à reforma política foi a reforma do sistema judiciário juntamente com o recrudescimento das penas para aqueles agentes públicos envolvidos em atos de corrupção. Por meio de seu aliado político, Tribuno Acilius, propôs uma lei que punia a extorsão, permitindo que fossem processados os governadores e magistrados das províncias que recebessem mais dinheiro do que o limite especificado, tornando mais estrita a aplicação da Lex Calpurnia de 149 a.C. O projeto de lei ainda previa que a propriedade extorquida pelos oficiais devia ser devolvida ao reclamante, após o devido processo, que também sofreu alterações substanciais. Um dos pontos mais importantes da reforma proposta no projeto de lei foi a criação dos jurados de equidade, uma vez que até a promulgação da lei somente senadores podiam servir como jurados nos tribunais romanos, defendendo, assim, seus próprios interesses e dos seus aliados. O projeto de lei foi aprovado na íntegra e a Lei Acilia foi promulgada, trazendo outra perspectiva para a administração da *res publica* pelos magistrados e demais agentes do Império, bem como para seu relacionamento com o povo e o poder.

3 ASPECTOS GERAIS DA LEI ACILIA

A Lei Acilia criou o direito subjetivo de qualquer cidadão romano ou estrangeiro processar judicialmente agentes públicos devido a atos de desapropriação realizados enquanto exerciam os poderes de administração dos cargos a eles conferidos. Entre os agentes públicos que poderiam ser processados sob esta lei estavam

“toda pessoa que seja um ditador, cônsul, praetor, mestre do cavalo, censor, edil, tribuno das terras

comuns, quaestor, membros da Junta de Três para serviços da capital ou da Junta de Três para dar e designar terras, tribunos militares em qualquer uma das quatro legiões, o filho de qualquer uma das ditas pessoas ou qualquer pessoa que seja ou cujo pai fora um senador”.

Durante o seu mandato, o agente público gozava de imunidade: “enquanto ele exercer a magistratura ou for autoridade de Estado, não deverá ser levado à corte”. Um ato praticado contra um particular não era visto como algo que pudesse comprometer o seu governo ou sua administração como um todo. Se o agente público cometesse um ato ilegal, o seu trabalho como tal não poderia ser prejudicado pela necessidade de sua defesa em juízo, o que poderia estender-se por vários meses, causando, assim, prejuízo ao Império. Ocorre que tão logo este agente deixasse o cargo, sabia que seria responsabilizado por seus atos.

A pessoa que desejasse processar ou intimar o agente que cometera o ilícito precisava procurar um pretor para registrar sua queixa. Os pretores não tinham a responsabilidade de julgar o caso. Numa primeira fase, chamada *in jure*, eles ouviam a queixa e declaravam a lei e os princípios a serem aplicados. Com base na decisão tomada pelo pretor, iniciava-se uma segunda fase chamada *in iudicio*, na qual um juiz, apontado pelas partes (*judex*), julgava o caso segundo as regras que veremos a seguir.

Os membros de uma mesma família tinham imunidade nesses processos, sendo proibidos de agir judicialmente contra “genros, sogros, padrastos, filhos adotivos, quem é sobrinho ou tem relação próxima de parentesco, quem é afiliado ao mesmo clube ou casta, cujo laço o réu tivesse mantido ou cujos antepassados do réu tivessem mantido neste laço... ou quem tivesse sido condenado em um procedimento criminal ou fazenda pública...”. Além disso, o pretor era dissuadido de indicar como autor da demanda “... quem por esta lei deveria ser apontado como jurado para a matéria em disputa...”.

A previsão quanto à prescrição dizia respeito ao procedimento a ser adotado para o julgamento e não ao direito de ação propriamente dito. A lei indicava que uma pessoa deveria apresentar sua queixa “antes de primeiro de setembro daquele ano” em que o oficial público deixou o cargo. Caso o interessado assim não o fizesse, ou seja, iniciasse o processo após primeiro de setembro, a lei indicava que o pretor apontaria “juizes especiais” para julgar o caso, não se socorrendo dos *judex* ou jurados previamente escolhidos para aquele ano. Como se vê, a diferença reside tão-somente no procedimento a ser adotado e não na perda do direito de ação como conceitualmente conhecida a prescrição.

A lei apresentava também a previsão de que a parte prejudicada tinha o direito de recuperar os prejuízos, na esfera civil, daquele agente público que houvesse lhe causado o prejuízo, e não do Império Romano, sendo certo que referida indenização deveria “ser paga para a pessoa que apresentasse a ação judicial”.

Ao apresentar sua queixa contra o agente público, o demandante receberia do Estado necessariamente um advogado para representá-lo: “o pretor perante aquele que a ele tivesse feito a intimação... deveria conceder-lhe o advogado”. O advogado poderia declinar a representação para a causa: “a pessoa poderia rejeitá-lo;... o pretor... deveria... conceder um outro advogado a ele”. A representação também poderia ser recusada pelo demandante caso o advogado indicasse “caráter suspeito”, sendo, portanto, substituído por outro.

As declarações que eram feitas pelo demandante estavam sob estrito controle do pretor e pena de perjúrio: “ele deveria jurar que sua reivindicação não era feita sobre uma acusação falsa”. O ônus das provas estava sobre o demandante caso o pretor tivesse qualquer dúvida quanto à veracidade do pleito.

A antes de receber qualquer queixa e nos termos da lei, o pretor peregrino,

“dentro dos dez dias seguintes depois que esta lei é passada pelos povos ou plebes, deverá providenciar a

seleção de 450 pessoas neste estado que têm ou tiveram status de cavaleiros, contanto que ele não selecione uma pessoa que é ou foi tribuno da plebe, quaestor, triumvirato capitalis, tribuno militar em alguma das primeiras quatro legiões, triumvirato para conceder e atribuir terras, que está ou esteve no senado, quem lutou ou venha a lutar como um gladiador ou que tenha sido condenado por processo judicial e por julgamento público por meio do qual não pode ser registrado no senado, quem tem menos de trinta ou mais de sessenta anos de idade, quem não tem sua residência na cidade de Roma ou dentro de uma milha dela, quem é o pai, o irmão, ou o filho de qualquer um dos magistrados acima descritos, quem é o pai, o irmão, ou o filho de uma pessoa que é ou foi um membro do senado ou quem esteja no Exterior”.

Tão logo fossem selecionadas as pessoas, dentre elas o autor poderia escolher os jurados. No entanto, os jurados sofriam alguns impedimentos de acordo com a lei:

“Nenhum jurado poderá ter relacionamento de genro, sogro, padrasto, filho adotivo, primo ou com uma relação próxima a isso... ou é seu companheiro no mesmo clube ou casta, é ou foi tribuno da plebe, quaestor, membro da Junta de Três para deveres importantes, da Junta de Três para conceder e atribuir terras, tribuno militar em uma das primeiras legiões, está ou esteve no senado, foi ou será, pela *lex Rubria*, um membro da Junta de Três para conduzir a colônia... ou esteja mais do que... milhas longe de Roma ou esteja além do mar”.

Pelo pretor era exigido que o autor declarasse publicamente seu dever solene de não selecionar, entre

“qualquer dos 50 a quem ele escolhesse..., contanto que não conhecidamente e com dolo, como um jurado, qualquer pessoa quem não lei não permita servir como jurado.”

Sob esta lei era requerido que os jurados “permanecessem no dito caso até o seu final”.

Havia um limite de 48 testemunhas que poderiam ser escolhidas e notificadas sobre a ação judicial para cada parte. A testemunha estava obrigada a comparecer em juízo sob pena de ser conduzida “debaixo de vara”.

Os jurados tinham de fazer um juramento antes de tomar assento no julgamento e seus nomes eram tornados públicos:

“os jurados... deveriam fazer um juramento na presença do pretor... os nomes eram lidos... e deveriam ser publicados por escrito e afixados para o público no *atrium* do Fórum”.

Era garantia das partes e dos jurados a confidencialidade dos votos. Se 1/3 ou mais dos jurados votasse “não provado”, então mais evidências deveriam ser apresentadas no processo.

Se um jurado se recusasse a dar um veredicto, então uma multa de 10.000 sesterces era imposta pelo pretor:

“uma multa de 10.000 sesterces em dinheiro para cada jurado separado que tenha se recusado a dar um veredicto quantas vezes ele se recusasse”.

Era requerido que 2/3 do jurados estivessem satisfeitos com as provas apresentadas para que o caso fosse decidido.

Res judicata era outra garantia constitucional para as partes na qual um segundo procedimento para o mesmo crime não era permitido sob esta lei. “Não deverá haver procedimentos adicionais contra a pessoa que for condenada ou absolvida sob esta lei”.

Se a pessoa de quem fosse exigido pagar não tivesse condições de fazê-lo integralmente, era-lhe permitido pagar uma quantia parcial. A quantia paga era publicada e o dinheiro pertenceria ao povo

após cinco anos caso não reclamada pelo particular. O dinheiro era selado em cestas e sujeito a um tipo de auditoria, depois do que era selado novamente pelo *quaestor*.

Impedir o julgamento sob qualquer alegação era proibido: “nenhum deve... agir assim para impedir a execução de um julgamento ou de dar um veredicto”.

A lei previa ainda uma recompensa para a pessoa que delatasse o agente público corrupto: a cidadania romana, podendo no entanto ser negada, o que cabia recurso: “se ele não se transformar em um cidadão romano sob esta lei, lhe será permitido de hoje em diante para ter o direito de apelação aos povos romanos que de alguma maneira pensaram que era um “cidadão romano” .

4 CONCLUSÃO

A Lei Acilia trouxe ao sistema legal romano regras claras para processar e executar judicialmente os agentes públicos que extorquissem terras de um cidadão romano, plebeu ou estrangeiro.

Esta lei é uma daquelas que nos fazem admirar o espírito prático do romano ao elaborar sua legis-

lação, principalmente por se tratar de direito público, uma vez que os romanos são conhecidos pela produção do direito na esfera privada.

Foi feita para impedir os agentes públicos de extorquir a propriedade do povo ao exercer seus cargos de administração. A propriedade era muito importante para o povo romano por muitas razões, incluindo a necessidade de ter um lugar para enterrar os mortos, que se transformariam nos *manes* da casa.

Os procedimentos estabelecidos pela lei foram considerados muito avançados para os seus dias, representando o progresso em muitos aspectos das leis processuais, administrativas e civis de Roma. É instrutivo rever seus termos e comparar as suas provisões com a legislação moderna sobre expropriação e extorsão, além de outros assuntos relacionados, como a seleção de júri, responsabilidade dos agentes públicos e procedimentos judiciais.

Mais uma vez, os romanos mostram suas habilidades em tratar dos problemas do dia-a-dia, criando leis específicas para regulamentar e coibir determinadas condutas, o que é a da própria essência da lei.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, José Carlos Moreira. *Direito romano*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

GIBBONS, Edward. *Declínio e queda do império romano*. São Paulo: Cia. das Letras, 1997.

LUIZ, Antonio Filardi. *Curso de direito romano*. São Paulo: Atlas, 1999.

MUIRHEAD, James. *Introduction historique au droit privé de Roma*. Paris: A. Durand et Pedone-Lauriel, 1889.

ROBINSON, O. F. *Ancient Rome city planning and administration*. Londres: Routledge, 1994.

VELA, Fernando. Abrevistura de el espíritu del derecho romano de R. Von Ihering. *Revista de Occidente Argentina*, Buenos Aires, 1947.