

A CORRUPÇÃO ELEITORAL NO DIREITO ROMANO

(As *leges de ambitu*)

Manoel Martins de Figueiredo Ferraz*

1. As *leges de ambitu* e a corrupção eleitoral em Roma. 2. As leis contra o *ambitus* segundo Mommsen. 3. A compra de votos e a manifestação de Plutarco. 4. As primeiras leis contra a corrupção eleitoral. 5. A corrupção eleitoral em Roma no relato de Ferrero. 6. O principado de Augusto e a Lei Júlia de *ambitu*. 7. Os "divisores" e a compra de votos. 8. Os limites legais da campanha eleitoral do candidato. 9. Classificação das magistraturas e condições para seu exercício. 10. Características das magistraturas romanas. 11. Apresentação e registro dos candidatos. 12. A importância dos *comitia centuriata*. 13. O processo de votação. 14. Apuração dos votos e proclamação dos eleitos. 15. As interrupções durante o processo de votação. 16. As leis de *ambitu* e as penalidades aplicadas. 17. Conclusão.

1. As *leges de ambitu* e a corrupção eleitoral em Roma

A palavra *ambitus* tem duas significações: em Roma, a Lei das 12 Tábuas (8,1) estabelecia o espaço livre que um proprietário era obrigado a manter em torno de sua casa (*ambitus parietis, sestertio pes esto*), ou seja, dois pés e meio de largura. Para os historiadores, a não-observância desse espaço ocasionaria o seu abandono pelos deuses protetores do recinto.

Posteriormente, a palavra passou a ter outro sentido; relacionava-se com o comportamento ou atos ilícitos dos que visavam as honras ou as magistraturas romanas, objeto de eleições.

* Professor adjunto de direito romano na Faculdade de Direito da USP.

O nome proveio do hábito de os candidatos se exibirem nos espaços do Campo de Marte ou nos do fórum para buscar sufrágios dos cidadãos votantes, especialmente no período republicano.

2. *As leis contra o ambitus segundo Mommsen*

A arte empregada na tarefa de conseguir votos de maneira escusa motivou a atenção das autoridades romanas e, como conseqüência, o surgimento de diversas normas para reprimir a corrupção eleitoral.

Segundo Mommsen, em seu *Tratado de direito penal romano*, só no último período da República é que surgem as leis contra o *ambitus*; cronologicamente, a Lei Cornélia de Sila de 81 a.C., a Lei Calpúrnia de 67, a Lei Túlia de 63 e a Lei Licínia de 55 a.C. Sob o período ditatorial de Pompeu, a Lei Pompéia de 52, que, ao ver de certos historiadores, pôs fim ao *ambitus*. Todavia, posteriormente sob Augusto, surge a Lei Júlia contra o *ambitus*.

Mas, para Tito Lívio, coube aos dois cônsules Posthumius e Furius, em 432 a.C., lei que vedava aos *candidatos* o uso, nos recintos públicos, de roupas brancas – as *togas candidae* – vestimenta que os distinguia publicamente como postuladores de votos.

3. *A compra e venda de votos e a manifestação de Plutarco*

Refere-se Plutarco, ao traçar o perfil de Coriolano, personagem dos mais ilustres e assim conhecido por haver derrotado os coriolos, que era costume em Roma ficarem os candidatos a cargos e honrarias na praça pública por alguns dias a fim de serem vistos pelos eleitores.

Coriolano, candidato ao consulado assim procedeu, mas foi rejeitado nas eleições feitas pelos comícios. Indignado, quis suspender a distribuição de trigo para a plebe. Condenado por “contumácia”, exilou-se no território dos volscos, seus antigos inimigos.

Só mais tarde, relata Plutarco, “é que interveio nas eleições das magistraturas a compra e venda, adquirindo-se os votos e sufrágios dos eleitores a poder de dinheiro”. E prossegue: “Não parece destituído de razão aquele que primeiro ofereceu banquetes e distribuiu dinheiro à plebe, e ao mesmo tempo lhe tirou a autoridade e arruinou a república.”

4. *As primeiras leis contra a corrupção eleitoral*

Em que pese à opinião de Mommsen no tocante ao surgimento das leis de *ambitu* já relacionadas, diversos autores enumeraram outras mais que visavam impedir, direta ou indiretamente, a corrupção eleitoral.

Assim, em 358 a.C. o tribuno da plebe C. Petélio conseguiu aprovar plebiscito conhecido como *Lex Poetelia de ambitu*, que proibia se solicitassem votos nas

reuniões públicas ou nos mercados (*qui nundinos et conciliabula obire solliciti erant cumprimebantur*).

Para conter os abusos, estabeleceu-se legislação mais rigorosa; pela Lei Cornélia Baebia de 181 a.C., previa-se a incapacidade para ocupar cargos por 10 anos por aqueles que a transgredissem.

Seguiu-se, em 159 a.C. a chamada Lei Cornélia *de ambitu*, quando do consulado de Cornelius Dilabella.

Mesmo depois de ter a Lei Gabínia Talária introduzido o voto secreto, a corrupção e a compra de votos continuavam. Promulgou-se, então, a Lei Mária, proposta por Mário em 120 a.C., que criou as famosas passagens ou pontes pelas quais só um eleitor passava (*pons suffragiorum*), a fim de impedir que cabos eleitorais propusessem qualquer vantagem ao eleitor. Os votantes eram mantidos até o instante da votação em recintos cercados ao lado da *pons (saepa)*.

Segundo nos relata Cícero, para combater o crime *de ambitu* instituiu-se, na metade do século VII de Roma, uma comissão permanente (*quaestio perpetua*) para julgar os infratores.

A Lei Calpúrnia foi aplicada, através de *senatus-consultus* proposto por Cícero, aos candidatos que oferecessem ao público iguarias, jogos de gladiadores e se cercassem de pessoas assalariadas.

É de se registrar, ainda, ao tempo de Cícero, a Lei Túlia, que punia severamente os vendedores de sufrágios com 10 anos de exílio. Nesse período da história romana é que a corrupção aumentou, ameaçando os próprios alicerces constitucionais da república.

5. A corrupção eleitoral em Roma no relato de Ferrero

Pelo relato do insigne romanista Guglielmo Ferrero, em sua obra *Grandeza e decadência de Roma*, quando ainda César vacilava em invadir a Britânia, em Roma, cinco candidatos disputavam o consulado. “A abundância de candidatos – registra o historiador – não causou, porém, tanto escândalo, como a selvagem luta de ambições e cobiças que se verificou de uma hora para outra. Roma não conhecera, ainda, desvairio igual. Todos os magistrados em exercício exigiram dinheiro dos concorrentes, sob promessa de favores.”

A corrupção suplantou tudo quanto se pudesse imaginar. Ainda segundo Ferrero, “o intrépido Catão, pretor naquele ano, conseguiu que os candidatos a tribunos depositassem em suas mãos meio milhão de sestércios, sob a ameaça de confiscá-los, caso tentassem subornar eleitores”.

Na história republicana é de se registrar leis de sentido personalíssimo como a *Lex Pompeia de vi et ambitu*, que se destinava a reprimir os delitos *de ambitu* praticados por Milão e seus cúmplices. Para atingi-los, a lei instituiu um processo e uma pena especiais, contrariando de certa forma o princípio da irretroatividade das leis, já presente na legislação romana.

6. O principado de Augusto e a Lei Júlia de ambitu

No principado de Augusto, pela *lex juditorum publicorum et privatorum* reorganizou-se a competência e o processo em matéria civil e criminal. Surgiram, na oportunidade, dispositivos sobre crimes especiais e em 18 a.C. a chamada *Lex Julia de ambitu*.

Dispunha, também, sobre a penalidade a ser composta às partes que visitassem o julgador; e a este se visitasse as partes interessadas. Segundo Dion Cassius, a penalidade era de cinco anos de exílio.

A concentração dos poderes políticos dos órgãos legislativos nas mãos do príncipe, a partir de Augusto, reduziria consideravelmente as infrações das leis *de ambitu*. A disputa de cargos por eleições aos poucos perdia interesse. Os postulantes já se valiam de outras vias para o seu exercício, em especial aproximando-se do detentor dos poderes do principado.

Em conseqüência, a aplicação das leis *de ambitu* reduzia-se à disputa de simples cargos municipais.

No baixo império, a Lei Júlia *de ambitu* é aplicada para punir funcionários da administração palaciana e outros cargos públicos; a pena imposta consistia na deportação e no confisco de bens.

Aliás, sob o título “A Lei Júlia de suborno eleitoral”, dispõe o Digesto (D. 48. 14) que esta lei não tem aplicação hoje em Roma, em razão de os magistrados serem nomeados pelo príncipe e não mais eleitos. “Todavia, se alguém aspira em um município a uma magistratura ou sacerdócio e infringe esta lei, um *senatus-consultus* o castiga com cem áureos e a nota de infâmia.”

7. Os “divisores” e a compra de votos

Durante a campanha eleitoral surgiam, por vezes, pessoas que se apresentavam como intermediárias entre o candidato e os votantes, e eram conhecidas por “divisores”. A Lei Túlia os alcançou, também, aplicando-lhes penas como reação contra o *ambitus*.

No entender de Cícero, a pena mais grave contra os plebeus é precisamente aquela que é dirigida contra os “divisores”, segundo registro no *Pro Plancio*.

Ao Senado não escapou a liberalidade com que os candidatos se utilizaram de suas bens fornidas bolsas. Em 63 a.C., decide o Senado “*prandia si vulgo facta esset contra legem Calpurniam factum videri*”. Assim, prescrições precisas contra o costume de banquetear eleitores; o candidato não pode ter à sua mesa mais de nove convidados e nem valer-se de terceiros para festividades que lhes possam conferir vantagens eleitorais.

O Senado exige *candidati ne conviventur*, isto é, que não se utilize de banquetes para angariar votos.

Considerava-se, também, liberalidades e, portanto, sujeitas a punições, o fato de se oferecer divertimentos públicos como combate de gladiadores, assim como

quando ofertados por terceiros, notadamente a distribuição de lugares para os votantes.

8. *Os limites legais da campanha eleitoral do candidato*

Segundo os historiadores, era tradição que o candidato, ao chegar a Roma, fosse recebido solenemente pelos amigos e aparecesse em público cercado de admiradores, que o recomendavam aos eleitores.

Todavia, o número de acompanhantes era limitado pela Lei Fábia; por sua vez, a Lei Túlia qualificava de corrupção eleitoral o pagamento de remuneração às pessoas que acompanhavam o candidato. Este podia-se locomover livremente; apertava as mãos dos votantes, saudava-os a distância, sempre que possível chamando-os pelos nomes. Para tanto, valia-se da inconfundível figura do *nomenclator*, portador de boa memória para qualificar o eleitorado... e que discretamente sussurrava o nome e as qualidades dos eleitores presentes; em verdade, uma espécie de cabo ou agente eleitoral.

9. *Classificação das magistraturas e condições para seu exercício*

Para melhor se avaliar a extensão das leis *de ambitu*, examinemos, embora sumariamente, a organização das magistraturas em ordinárias e extraordinárias. As primeiras são as que regem a república em condições normais e que anualmente se renovam; as extraordinárias são aquelas adequadas para enfrentar certas necessidades circunstanciais como guerra externa, invasões, sedições, crises políticas. Nessas ocasiões é que surgem as figuras do ditador, os *decemviri legibus scribundis*, os *triumviri res publicae constituendae*.

Outro critério, de grande importância para efeito eleitoral, é a classificação das magistraturas em maiores e menores. São maiores, dentre as magistraturas ordinárias, o cônsul, o censor, o pretor; e, nas extraordinárias, o ditador, os *decemviri legibus scribundis*, os *tribuni militum consulari potestate* e os *triumviri rei publicae constituendae*. As demais são magistraturas menores.

Como afirmamos, a importância desta classificação reside no fato de serem os magistrados maiores propostos aos *comitia centuriata*, e os menores aos *comitia tributa*.

10. *Características das magistraturas romanas*

Em que pese à divisão das magistraturas pelos critérios já apontados, todas elas se caracterizam por traços que lhes são comuns: a temporalidade (um ano, com exceção do censor, que durava 18 meses, do ditador, que poderia exercer o cargo de, no máximo, seis meses), a colegialidade e a gratuidade das funções.

Na história de Roma as magistraturas, no período republicano, representavam

honores para os que a exercitavam; mas implicavam contínuos e avultados gastos, que poderiam ser ressarcidos, conforme a formação moral de seus ocupantes.

11. *Apresentação e registro dos candidatos*

No tocante às condições impostas para apresentar-se candidato, havia certos requisitos como a necessidade de ser ingênuo, exercício de plena cidadania, limite de idade, conforme o cargo pleiteado e vinculado ao tempo de serviço nas fileiras do exército. Cabia ao magistrado presidente da Assembléia decidir se o candidato preenchia as condições legais, registrando-o em caso positivo.

Os comícios eleitorais se reuniam em data fixada livremente pelos cônsules, antes do término de sua magistratura. Em princípio, o ano consular se encerrava em 15 de março; a partir do século III a.C., em janeiro.

No período entre a *professio*, consistente no registro do nome como candidato, e a votação, podia este recorrer aos meios que melhor entendesse para atrair a atenção do votante, menos o de infringir as leis *de ambitu*.

Era costume dos candidatos valerem-se da apresentação e recomendação de ex-magistrados ou pessoas investidas de autoridade (*suffragatio*).

12. *A importância dos comitia centuriata*

A Assembléia de maior importância no período republicano foi a *Centuriata*, cuja organização, à base militar, foi estabelecida ao tempo de Sêrvio Túlio. Era composta de 193 centúrias, divididas em cinco classes, cuja distribuição se fazia em razão da riqueza de seus integrantes. O processo de votação era pelo número de centúrias; desde que votassem mais da metade, portanto as mais ricas, desprezava-se o voto das demais.

13. *O processo de votação*

A convocação dos *comitia centuriata* só podia ser feita por magistrado *cum imperio* e por *édito* em que se anunciava o dia da eleição.

A sessão iniciava com a consulta aos *auspicia*, e favoráveis estes, ordenava-se ao *accensus* que desse início aos trabalhos.

Os votantes eram ordenados por classes e a contagem dos votos feita pelas centúrias que compunham os *comitia*. Primeiro chamavam-se as centúrias dos cavaleiros (*equites*) e os da primeira classe; como já se disse, alcançado o número da centúria 97, interrompia-se a votação.

O povo votava obediente à fórmula “*velitis iubeatis Quirites Laec ita ut dixi, ita vos Quirites rogo*”. No início, o povo manifestava-se por voto oral e a fórmula usada era *ut rogas* em caso de concordância e *antiguo* o de não-aprovação; se houvesse dúvida, votava-se *no liquet*. Nos juízos criminais, utilizavam-se as palavras *condemno* ou *absolvo*. As reuniões das centúrias realizavam-se no Campo de

Marte, sendo que a centúria tinha o seu próprio recinto (*saeptum*). Somente a partir da Lex Gabinia, de 139 a.C. é que se instituiu o voto secreto para os comícios eleitorais.

14. *Apuração dos votos e proclamação dos eleitos*

O voto era escrito numa pequena tábua e depositado na urna (*cista*). Os escrutinadores (*diribitores*) procediam à contagem dos votos e o resultado era proclamado pelo magistrado em ato solene (*renuntiatio*), sem o que não era válido.

Dissolvia-se a Assembléia (*exercitum remittere*) quando se ultimava a votação; caso contrário, prorrogar-se-ia para o próximo *dies comitialis*.

15. *As interrupções durante o processo de votação*

Todo o processo de votação podia ser interrompido, não só pela vontade do magistrado até o momento da proclamação (*renuntiatio*), como pela *intercessio*.

Em certas ocasiões, as reuniões eram suspensas por motivos religiosos, manifestações atmosféricas violentas, discordância dos augures e até mesmo pelo registro de um ataque de epilepsia (*morbis comitialis*).

Cícero justificava essas *leges sacratissimae, maxime salubres*, como uma barreira necessária para se garantir dos *furores dos tribunos*.

A Assembléia centuriata, o mais importante órgão político no período republicano, tinha, além de atribuições eleitorais, competência para assuntos legislativos e judiciários. Cabia-lhe, ainda, manifestar-se nas declarações de guerra e conclusão de tratados. Elegia os magistrados superiores, titulares do *imperium*, cônsules, pretores e tribunos militares com poder consular.

Quando da apresentação das leis, não tinha a Assembléia o direito de iniciativa e nem o de emenda; cabia-lhe simplesmente aprovar ou negar as proposições.

16. *As leis de ambitu e as penalidades aplicadas*

Para Mommsen, as antigas leis sobre o *ambitus* não oferecem nenhuma particularidade importante. Só a partir de Silla é que se estabeleceu para este delito um pretor especial. Ao acusado permitia-se fazer representar por terceiro na instrução preparatória, bem como relacionar testemunhas.

Quanto às penas aplicáveis, informa Mommsen que a Lei Calpúrnica prescrevia a exclusão do Senado, a interdição permanente para ocupar cargos, além de pena pecuniária. Após a Lei Túlia a pena é o banimento fora de Roma e da Itália, por 10 anos. A Lei de Pompeu de 52 a.C. agravava as penas no tocante ao banimento que podia ser perpétuo. Por sua vez, a Lei de Augusto reprime o *ambitus* com a interdição de ser candidato durante cinco anos.

17. Conclusão

A sumariedade do estudo referente à ampla legislação do delito *de ambitu* já é mostra bastante de que a corrupção eleitoral grassou em alta escala em determinado período da vida de Roma.

Em que pese ao abalo que as instituições certamente sofreriam com a desenfreada corrupção, especialmente na área eleitoral, Roma prosseguiu rumo aos seus altos destinos de fiel do então universo conhecido.

O lado negativo representado pela ação das classes mais favorecidas de se valem dos meios ilícitos para a conquista de cargos, não tisna a grandiosidade de sua ação voltada para a *salus populi* acima de tudo.

A enumeração das chamadas leis *de ambitu* mostra que se tentou coibir, dentro da realidade da vida de Roma, detentora incontestemente de poder e fortuna, o mau uso das prerrogativas, a que muitos não souberam honrar e respeitar. Mas permanece, de qualquer forma, o pensamento de Catão, que Cícero difunde: “A Constituição romana é superior àquelas de outras cidades, porque ela não foi organizada pela inteligência dum só homem, mas por gerações durante vários séculos.”

Bibliografia

Burdese. *Manual de derecho público romano*. Barcelona, Bosch, 1972.

Cícero. *De rep.* Paris, Les Belles Lettres, 1980.

Darember & Saglio. *Diction, des art. grec. et romaines*. Paris, Hachette, 1877.

De Francisci, Pietro, *Sintesis histórica del derecho romano*. Madrid, Ed. Rev. Der. Privado, 1954.

Ferraz, Manoel M. Figueiredo. *Do tribunado da plebe*. Tese de livre-docência, 1983.

Gaudemet, Jean. *Institutions de l'antiquité*. Paris, Sirey, 1967.

Lívio, Tito. *Histoire romaine*. Paris, Les Belles Lettres, 1967.

Mommsen, Theodor. *Compendio de derecho público romano*. Madrid, s.d.

Plutarco. *Vida dos homens ilustres*. s.l., Ed. Americas, s.d. v.2.

Ruiz, Arangio Vicente. *Historia del derecho romano*. Madrid, Reus, 1943.