



O *SENATUS CONSULTUM ULTIMUM* E A SUSPENSÃO DO DIREITO DE APELAÇÃO DO POVO ROMANO: UMA MEDIDA EXTRAORDINÁRIA FRENTE ÀS SITUAÇÕES DE AMEAÇA À REPÚBLICA ROMANA

THE *SENATUS CONSULTUM ULTIMUM* AND THE SUSPENSION OF THE ROMAN PEOPLE'S RIGHT OF APPEAL: AN EXTRAORDINARY MEASURE IN RESPONSE TO THREATS AGAINST THE ROMAN REPUBLIC

Nicole Carvalho Van Linschoten Lazzari*
Patrizia Cristina Cancelier Casagrande**

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar o uso do *Senatus Consultum Ultimum* (SCU), uma medida extraordinária decretada em situações de ameaça à República Romana. Para isso, foi adotada como método uma revisão bibliográfica de autores antigos e contemporâneos. O desenvolvimento da pesquisa inicia-se com a contextualização do cenário político e social romano no período em que o SCU passa a ser empregado como um dispositivo que viola os direitos constitucionais dos cidadãos, sob a justificativa de uma situação emergencial. Em seguida, apresenta-se o debate jurídico sobre o uso do SCU e os argumentos utilizados para justificar a suspensão do direito de apelação (*provocatio*), com ênfase na atuação de Cícero. Buscou-se compreender de que modo sua aplicação se articula com o conjunto normativo e o funcionamento das instituições republicanas romanas. Por fim, discute-se a relação desse dispositivo com o poder magisterial. Na conclusão do artigo, são exploradas discussões contemporâneas no campo jurídico, associadas à retórica da exceção e ao exercício do poder em tempos de crise.

Palavras-chave: Cícero. Direito de apelação. Poder magisterial. Exceção.

Abstract: This article aims to analyze the use of the *Senatus Consultum Ultimum* (SCU), an extraordinary measure decreed in situations of threat to the Roman Republic. To this end, a bibliographic review of ancient and contemporary authors was adopted as the research method. The study begins by contextualizing the Roman political and social landscape during the period in which the SCU came to be employed as a mechanism that violated citizens' constitutional rights under the justification of an emergency situation. Next, the legal debate surrounding the SCU is presented, along with the arguments used to justify the suspension of the right to appeal (*provocatio*), with particular emphasis on Cicero's role. The research seeks to understand how its application aligns with the normative framework and the functioning of Roman republican institutions. Finally, the relationship between this measure and magisterial power is discussed. In the article's conclusion, contemporary legal discussions related to the rhetoric of exception and the exercise of power in times of crisis are explored.

Keywords: Cicero. Right of appeal. Magisterial power. Exception.

1. INTRODUÇÃO

O *Senatus Consultum Ultimum* (SCU) foi uma medida extraordinária na Roma Antiga, outorgada pelo Senado, exercida no período republicano. “*Senatusconsulto* é o que o senado manda e constitui, e tem força de lei, embora o fosse posto em dúvida” (Gaio, *Inst.* 1.4., 1955).

O *senatus consultum ultimum* é um decreto que acomoda um intenso debate por alegadamente poder suspender, em nome da segurança da comunidade política, o *provocatio* – direito de apelação fundamental do sistema republicano, o qual garantia a liberdade e as proteções legais dos cidadãos (Colognesi, 2010).

Não estando presente em situações ordinárias, o SCU previa um máximo poder de jurisdição civil e militar ao cônsul (Salústio [43 a. C?]), interpretado como um “[...] dispositivo para suspender, se neces-

* Graduanda do 11º período no Curso de Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8741204271693220>. E-mail: nicolelazzari19@gmail.com.

** Graduada no Curso de Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3550740926771578>. E-mail: patriziacancelier@gmail.com.

sário, o direito de apelação” (Straumann, 2016, p. 93), definição debatida pelos autores contemporâneos.

É importante salientar que a própria origem dessa medida é incerta. O termo *senatus consultum ultimum* foi utilizado pela primeira vez por Júlio César, que acrescentou o “*ultimum*” pela extremidade do decreto (Mitchell, 1971).

Nota-se que o SCU já aparece na obra de Tito Lívio para referir-se a acontecimentos nos anos de 464 e 364 a.C. como uma “[...] instrução para emergências militares e distúrbios domésticos” (Straumann, 2016, p. 94–95) associada à ditadura, “[...] uma posição temporária para lidar com alguma emergência militar, e sem as conotações modernas negativas da palavra” (Beard, 2017, p. 133). Embora seja contestado que o SCU já fosse usado nesse período, como aponta Straumann (2016), a afirmação de Tito Lívio nos permite concluir que o Senado sempre desempenhou um importante papel consultivo nos diferentes períodos da história romana.

A partir de uma revisão bibliográfica da historiografia, com autores antigos e contemporâneos, este artigo busca investigar o uso do SCU no direito romano, com especial atenção aos argumentos que justificam a suspensão do direito fundamental de apelação dos cidadãos. Pretende-se analisar de que maneira essa medida excepcional foi aplicada, quais fundamentos jurídicos e políticos sustentam sua implementação e como sua utilização se articula com o conjunto normativo e o funcionamento das instituições republicanas romanas.

A relevância desse debate na atualidade reside no fato de que a análise do SCU permite refletir sobre como o direito está relacionado com o exercício do poder em tempos de crise. Questões como os limites da autoridade estatal, a suspensão de direitos, o abuso de poder e os mecanismos de controle institucional são centrais na teoria e na prática jurídicas contemporâneas. Nesse sentido, o SCU se insere em uma discussão atemporal sobre a tensão entre a ordem e as garantias legais dos cidadãos, um dilema particularmente sensível nos contextos democráticos atuais.

Daremos ênfase à atuação de Marco Túlio Cícero (103–43 a.C.), cônsul de Roma em 63 a.C., que fez uso do SCU frente a uma conspiração contra a comunidade política e seus representantes, liderada pelo político Lúcio Sérgio Catilina. O uso da medida por Cícero é relevante, pois ele estabelece uma relação entre o SCU e a Declaração de Inimigos contra cidadãos romanos, suspendendo seu direito de apelação sob a justificativa de uma ameaça iminente à República. Dessa forma, ele recorre à retórica da exceção para legitimar a condenação de seus líderes à morte.

A primeira seção deste artigo irá discorrer sobre o contexto em que o SCU aparece como um dispositivo que suspende o direito de *provocatio*, com intuito de analisar o impacto que esse decreto causou nas décadas seguintes da história política romana. Assim, a discussão deste artigo partirá do contexto conturbado (Flower, 2010) em que essa medida é inserida após os eventos ocorridos com os irmãos Graco, quando o uso do SCU passa a justificar a violência entre os cidadãos romanos conforme suspendia o *provocatio*.

A segunda seção foi dividida em virtude da complexidade envolvida na execução deste decreto. O primeiro tópico abordará as características funcionais da constituição romana conforme apresentados por Straumann (2016), observando o seu caráter hierárquico para introduzir uma discussão sobre o uso do SCU como um dispositivo emergencial.

A segunda subseção introduz as diferentes faces do uso do SCU, pautando os argumentos constitucionais baseados no *mos maiorum* (costume dos antepassados), *ius* (corpo de normas jurídicas) ou nas *leges* (leis estatutárias). Também abordará a atuação de Cícero na Conjuração de Catilina, associando a suspensão do *provocatio* com a declaração de *hostis* (inimigos públicos). Por fim, adentraremos o debate sobre o *imperium* (autoridade) dos magistrados sob a interpretação de alguns autores contemporâneos que apresentam diferentes visões sobre o *potestas* (poder) consular mediante o decreto do SCU. Nas considerações finais, é traçado um





paralelo com as discussões contemporâneas no âmbito jurídico.

2. HISTÓRIA DAS REPÚBLICAS EM CRISE

Para introduzirmos nosso estudo é necessária uma análise sobre o contexto político e social na Roma Antiga, com o intuito de compreender o cenário em que emerge o *Senatus Consultum Ultimum*, atuação excepcional dos magistrados para a defesa da *res publica*. A historiografia contemporânea compreende que essa medida surge em um período datado de 139 a 88 a.C., nomeado como a terceira república dos *nobiles*¹ (Flower, 2010).

Adotamos a periodização contemporânea proposta por Flower (2010), que classifica e define o contexto republicano da Roma Antiga em diferentes repúblicas, levando em conta as transformações sociais e políticas ocorridas em cada período analisado pela autora. As rupturas observadas entre essas diferentes repúblicas desafiam o modelo tradicional de periodização utilizado pelos historiadores, que tende a ver a República Romana como um regime contínuo ao longo do tempo, onde as crises não são interpretadas como rompimentos significativos. Como resultado, os impactos dessas crises na vida política tendem a ser subestimados por esse modelo.

Até então, esse período (de 139 a 88 a.C.) era visto como um momento de estabilidade no sistema republicano de Roma após longas disputas pelo poder entre patrícios e plebeus, denominadas pela historiografia tradicional como Conflito das Ordens (494–287 a.C.)². Entretanto, a sociedade romana no século II a.C. passa a instigar transformações em seu panorama político conforme seu contexto conturbado de conquistas territoriais refletiam em uma notável insatisfação popular sobre o Senado.

Quando Roma é identificada como maior potência do Mediterrâneo após a conquista de Cartago e a vitória nas Guerras Púnicas no ano de 146 a.C., o auge de prosperidade e prestígio dos militares romanos era notável entre as autoridades políticas de Roma e demais civilizações, redundando a posse de novas terras sobre benefício da elite³ (Sanchez, 2010, p. 24).

É nesse contexto que a questão da posse de terras torna-se alvo de intensos debates entre patrícios e plebeus novamente, ocasionando violentos conflitos em relação ao uso do *ager publicus*, conjunto de bens territoriais da comunidade política romana atribuídos conforme a sua expansão, que não podiam ser ocupados sem uma autorização dada pelo Senado (Grimal, 2009).

Assim, o ano de 133 a.C. é considerado um marco na historiografia por testemunhar inúmeras violações contra as regras políticas de comportamento dos romanos (Flower, 2010, p. 85). Isso passa a dividir as opiniões dos cidadãos quanto à legitimidade do uso da força para solução de conflitos, repercutindo em um debate de décadas na comunidade política romana. As violações iniciam-se com a eleição de Tibério Graco⁴ para o tribunato da plebe.

Quando eleito, Graco aprovou um projeto polêmico que visava uma redistribuição de terras em parcelas aos cidadãos pobres, as quais estavam sendo inutilizadas pelo domínio público ou eram contidas em excesso por grandes proprietários (Sanchez, 2010, p. 32). O tribuno também lançou outros projetos que atribuíram benefícios ao povo romano, como a diminuição de tempo em serviço militar e a inclusão dos cavaleiros no colégio judicial, culminando em um enfraquecimento no poder dos senadores.

Dessa maneira, uma série de conflitos políticos perpetuam-se em Roma diante do incômodo

1 Classe política formada pela eleição de magistrados da elite romana, que considerava demasiadamente a reputação de seus antepassados, porém também enfatizavam o talento e as qualidades pessoais como fatores essenciais (Flower, 2010).

2 Ver mais em Beard (2017).

3 Causado pelo abandono de habitações dos pequenos proprietários e elevado número de mortes no período pós-guerra (Sanchez, 2010).

4 Neto de Cipião Africano, aristocrata e politicamente influente após sucesso na carreira militar, sua campanha propunha uma reforma agrária, levando em conta a situação miserável dos plebeus romanos no contexto pós-guerra (Sanchez, 2010).

gerado no Senado com os projetos lançados por Graco. A violência toma conta do panorama político e social e chega no seu auge com o assassinato do tribuno em 133 a.C., dividindo os civis em dois partidos ou *facciones* conhecidas como *optimates* e *populares*.

Partindo de fortes rivalidades e disputas pelo poder, os *optimates* congregavam a nobreza aristocrata conservadora de políticos, enquanto os *populares* representavam uma conduta mais democrática e favorável a reformas (Silveira, 2003). Conforme descrito pela historiadora Mary Beard (2010, p. 229), esses grupos “representavam dois pontos de vista claramente divergentes sobre os objetivos e métodos de governo, que iriam entrar em choque muitas vezes durante quase cem anos”.

O embate ideológico entre os romanos se torna o principal fator que irá fomentar a violência nas décadas seguintes, culminando, após um longo processo, no desaparecimento de qualquer característica republicana em Roma. As discussões entre *optimates* e *populares* também são vistas como elemento fundamental para acontecimentos relevantes na história da Roma Antiga, como a ditadura de Sula em 88 a.C. e a conduta de Cícero após a Conjuração de Catilina em 63 a.C., de que trataremos mais adiante.

Dez anos mais tarde, após a morte de seu irmão, Caio Graco é eleito tribuno da plebe e dá continuidade aos seus projetos, propondo reformas ainda mais radicais. O período proporcionou uma crescente tensão entre os senadores e apoiadores do tribuno causando uma forte conturbação social e política⁵ que resultou no assassinato de Caio Graco e seus três mil partidários (Grimal, 2009) com o uso do *Senatus Consultum Ultimum* pelo côsul Lúcio Opímio no ano de 121 a.C. — primeira vez em que se tem registro do uso da medida para suspender o *provocatio*.

Após a derrota dos irmãos Graco, as invasões germânicas e demais conflitos com os aliados latinos de Roma ocasionam um período de emergências militares (Colognesi, 2014, p. 194), visto que os falecidos tribunos haviam minimizado o tempo de serviço do exército. Nesse contexto, uma figura importante surge para remoldar a organização dos militares: Caio Mário, comandante de grandes batalhas, como a guerra contra o rei Jugurta.

As chamadas “reformas marianas” são implementadas, proporcionando uma série de vitórias consecutivas, garantindo uma imensa popularidade para Mário, que é eleito côsul em 104 a.C. Contudo, o período de prosperidade é seguido novamente pela violência e disputas de poder entre as facções dos *optimates* e *populares*.

Uma Guerra Civil inicia-se quando, em 88 a.C, o general Sula, líder dos *optimates*, é eleito côsul e disputa com Caio Mário o comando da guerra contra Mitrídates VI⁶. A partir disso, um dos períodos mais aterrorizantes e violentos de Roma é relatado pelos escritos antigos, ao registrarem inúmeros massacres de representantes *populares* (Colognesi, 2017).

Desse modo, para a historiografia contemporânea, esse período é visto como um momento de transição no sistema republicano, por serem apresentadas uma série de reformas sociais e políticas que irão romper com as características da república dos *nobiles* e iniciar a república de Sula a partir de 81 a.C. (Flower, 2010).

Entre essas reformas, uma polêmica medida inserida foi o confisco de terras, “[...] apontado como uma das causas das revoltas que assolaram a Itália entre 63 e 60 a.C., dentre as quais destaca-se a conjuração de Catilina” (Silveira, 2003, p. 22). Observado todo contexto conturbado romano, esse evento é a principal ilustração que se tem registro para a promoção do debate jurídico acerca do *Senatus Consultum Ultimum*, que será abordado na seção seguinte.

5 Mesmo diante dessas conturbações, é importante ressaltar que o período ainda se trata da terceira república dos *nobiles* conforme a periodização de Flower (2010). Para a autora, apesar da violência presente no período em questão, as instituições políticas republicanas, apesar de já enfraquecidas, se mantinham até a marcha de Sula em 88 a.C.

6 O Rei do Ponto, de 120 a 63 a.C, tornou-se um dos maiores inimigos de Roma após liderar um massacre de milhares de romanos nas províncias do Oriente (Grimal, 2009).





A conjuração liderada por Lúcio Sérgio Catilina, conforme o relato de Salústio⁷, foi um movimento revolucionário de cunho golpista que reuniu criminosos, endividados, parricidas, pobres e jovens que eram atraídos pelos discursos de Catilina, alguns nobres que almejavam o poder e inclusive mulheres (Salústio, [43 a.C.?]), todos insatisfeitos com a república e com a “[...] autoridade de uns poucos poderosos” (Salústio, [43 a.C.?], paginação irregular), que concentravam riquezas e poder.

Catilina (108–63 a.C.) foi um político romano de origem patrícia cuja família “[...] se encontrava em decadência, visto que não fazia um cônsul há três séculos”, o próprio Catilina havia perdido duas eleições para o consulado, no ano de 64 e 63 a.C. (Silveira, 2003, p. 37). De acordo com Salústio ([43 a. C. ?]⁸), Catilina possivelmente já havia se envolvido em uma conjuração mal sucedida no ano de 65 a.C., porém não há consenso entre os historiadores.

Para conseguir apoio ao candidatar-se ao consulado no ano de 63 a.C., Catilina prometia magistraturas, sacerdócios, saques, cancelamento das dívidas e a proscrição dos ricos. No entanto, perdeu a eleição e foram nomeados cônsules C. Antônio e Cícero. Porém, isso não abalou a conjuração; Catilina continuou atraindo mais pessoas e organizou exércitos por toda a Itália⁹, mobilizando grupos já insatisfeitos com as injustiças e a cobrança de dívidas que não tinham condições de pagar¹⁰. Tomando conhecimento disso, o Senado decretou:

[...] que tomassem os cônsules providências para que a república nada pudesse sofrer. Esta autorização do senado permite ao magistrado o mais que é possível dentro da lei romana, levantar um exército, fazer a guerra, reprimir por todos os meios os aliados e os cidadãos, ter o máximo de poder e de jurisdição civil e militar; de outro modo, não tem o cônsul, sem mandato do povo, qualquer destes direitos. (Salústio, [43 a. C?], paginação irregular).

Essa medida extrajurídica, concedida em situações excepcionais de ameaça a República, era conhecida como *Senatus Consultum Ultimum* (SCU), objeto de estudo do presente artigo, que será aprofundado na próxima seção.

Diante disso, foram enviados generais por toda a Itália, estabeleceram-se vigias noturnas pela cidade e foi oferecida uma recompensa aos delatores. Quando Catilina partiu ao encontro de seu exército, que reunia conjurados de toda a Itália, o Senado decretou-o inimigo público. Após esses eventos, Cícero obteve uma carta com as assinaturas dos principais líderes da conspiração e, diante dessa prova concreta de sua participação na revolta, eles foram presos e depostos de suas magistraturas.

A questão sobre o que deveria ser feito com eles é levada ao Senado e Júlio César, um dos senadores, faz um discurso defendendo que os conjurados sejam condenados ao exílio, conforme assegurado pela Lei Pórcia. Catão, entretanto, defende que sejam tomadas medidas severas para amedrontar os demais revoltosos, manifestando-se a favor da pena de morte. Ele é apoiado pela maioria dos senadores e o Senado então emite um decreto para que os presos fossem executados. Cícero ordena a execução e pouco tempo depois, Catilina, que ainda não havia sido preso, é morto no campo de batalha pelas tropas de Antônio, dando fim à Conjuração.

7 Salústio foi um político e historiador romano que viveu no século I a.C. Sua obra *De coniuratione Catilinae* é uma das principais fontes legadas pela historiografia romana para compreender como se deram os fatos dessa conspiração. É importante destacar que Salústio testemunhou os acontecimentos desse período. Não há certeza quanto a data em que o texto foi escrito, estima-se que por volta de 43 a 41 a. C., quando as principais figuras desse evento já haviam morrido (Silveira, 2003).

8 Consultamos a edição de 1974 (ver nas referências). Todos os fatos narrados sobre a conjuração até o fim desta seção foram extraídos dessa fonte.

9 Apesar de Catilina ser visto por Cícero como o mentor das revoltas por toda a Itália, não há evidências suficientes que comprovem sua conexão com os líderes das rebeliões que ocorreram fora da cidade de Roma nesse período (Silveira, 2003, p. 35).

10 De acordo com Silveira (2003), a chance de revoltas por toda a Itália era muito alta e provavelmente teriam ocorrido mesmo sem a atuação de Catilina.

3. O SENATUS CONSULTUM ULTIMUM E O DEBATE JURÍDICO

3.1 CONSTITUIÇÃO ROMANA

O conjunto constitucional romano não é fruto do trabalho de um grande legislador, mas o resultado de um longo processo histórico marcado por situações adversas enfrentadas pelo povo romano (Cícero, [57 a.C.?). Nesse sentido, é em um contexto de conflitos inéditos no panorama político de Roma, conforme apresentado na seção anterior, que emerge um debate a respeito dos limites legais do uso da violência e da legitimidade dos poderes emergenciais (Straumann, 2016, p.2).

Antes de adentrar o debate jurídico sobre o SCU, empreendido diversas vezes no período mais conturbado do regime republicano, discutiremos o que os autores contemporâneos entendem como a constituição romana.

Por constituição queremos dizer, sempre que falamos com propriedade e exatidão, aquele conjunto de leis, instituições e costumes, derivados de certos princípios fixos da razão, dirigidos a certos objetos fixos do bem público, que compõem o sistema geral segundo o qual a comunidade concordou em ser governada (John e Bolingbroke, 1733, p. 88 *apud* Straumann, 2016, p. 34, *tradução nossa*).

À luz dessa definição, Straumann argumenta que a constituição romana compreende o conjunto dos costumes (*mos maiorum*), do corpo de normas jurídicas (*ius*)¹¹ e das leis estatutárias (*leges*)¹². Assim, não se resume a um único documento escrito¹³. Nota-se que em alguns casos o termo *ius* é utilizado para designar as leis não estatutárias e, de acordo com Bleicken (1975 *apud* Straumann, 2016, p.54), denota as instituições fundantes da vida pública.

Ainda, destaca-se que a constituição opera conforme os princípios do *entrenchment* (entrenchamento), segundo o qual existem leis mais “fortificadas” que outras, portanto menos suscetíveis à mudança, criando uma hierarquia, e o princípio da importância política, que refere-se às leis sobre as instituições de governo (Straumann, 2016, p.36). Nesse sentido, quando havia conflito entre as normas jurídicas, o que entrava em discussão era se deveria prevalecer o *mos maiorum*, o *ius* ou a lei estatutária.

Segundo Straumann, isso não significa que não havia uma hierarquia constitucional com princípios claros e bem definidos. Ele afirma que o princípio da soberania do povo romano estava na base da constituição, determinando que tanto o *mos maiorum* quanto o *ius* e as *leges* poderiam ser alterados perante decisão em assembleia popular. “Não há regra constitucional fundamental que o *populus Romanus* não possa mudar, isto é, a não ser a regra constitucional fundamental da soberania do povo romano (‘seja qual for a última ordem do povo esta deverá ter a força de lei [ius]’)¹⁴ (Straumann, 2016, p. 37, *tradução nossa*).

Ainda no que diz respeito à hierarquia das normas, Cícero, em sua obra *De Legibus*, expõe uma teoria constitucional fundada sobre o direito natural, que estaria acima dos demais princípios constitucionais. Nesse sentido, as leis naturais se sobrepõem ao *mos maiorum*, *ius*, e às *leges*, não se tratando de meros costumes mas de uma questão moral (Straumann, 2016 p. 52).

11 “[...] definido em relação ao direito completo dos cidadãos romanos” (Grimal, 2009, p. 341).

12 “[...] acto jurídico, realizado por instigação de um magistrado e geralmente sancionado por uma decisão de uma assembleia de cidadãos” (*Ibid.*, p.342).

13 É válido mencionar que a Lei das XII Tábuas é um *documento constitucional*, mas não a própria constituição em si (Straumann, 2016, p. 37).

14 “A regra que Lívio assume ser a tábua doze [do conjunto das Leis das XII Tábuas]” (Straumann, 2016, p. 37, *tradução nossa*).



3.2 SENATUS CONSULTUM ULTIMUM

O debate jurídico analisado no caso da Conjuração de Catilina, apontado por Cícero em sua obra *De oratore*, trata-se do conflito entre a autoridade senatorial expressa pelo decreto do SCU e o direito de apelação do povo romano (*provocatio ad populum*) (Straumann, 2016, p. 60). Os argumentos em torno do uso do SCU para a suspensão do *provocatio* remetem a uma discussão mais ampla sobre os embates entre o *mos maiorum*, *ius* e as *leges*, configurando uma disputa sobre uma interpretação popular ou senatorial da constituição, e, ainda, fornecendo diferentes interpretações sobre o *imperium* da magistratura consular quando decretado o SCU.

Isso é evidenciado num primeiro momento no julgamento de Lúcio Opímio, que é acusado de ter violado as Leis Pórcia e Valéria¹⁵ com o assassinato de Caio Graco (Mitchell, 1971, p. 48). O SCU, nesse argumento, é considerado ilegal por não estar em conformidade com as *leges*. No entanto, “[...] em sua defesa, Opímio não negou que havia agido contra a lei, mas apelou para a justificativa de que o fez em nome dos interesses do Estado sob decreto do Senado” (Mitchell, 1971, p. 48, *tradução nossa*). Nesse sentido, haveria uma norma constitucional superior (*ius*) que autoriza a suspensão das leis estatutárias (*leges*) permitindo uma prática considerada ilegal mediante decreto do senado, emitido em prol da segurança pública (*pro salute patriae*) (Straumann, 2016, p. 60).

Apesar de Opímio ter sido absolvido, isso não pode ser interpretado como um sólido precedente para o SCU, tendo em vista que o fato dele ter sido posto em julgamento é um sinal da dubiedade da legitimidade desse dispositivo. Entretanto, de acordo com Straumann (2016), sob o ponto de vista do *imprimatur* (autorização) do povo romano, esse julgamento comprova que o povo tinha autoridade para decidir sobre a legitimidade do SCU, nesse caso considerado legal, porém estando sujeito a outras interpretações no futuro, não tendo a absolvição de Opímio garantido que o povo manifestaria-se sempre a favor desse dispositivo.

Nota-se que até esse momento os argumentos baseavam-se no *ius* ou nas *leges*, o primeiro defendendo a primazia da segurança do Estado e o segundo das leis estatutárias que garantem a *provocatio*, podendo ser associado com uma interpretação popular da constituição, pois defende que aquelas leis que foram votadas pelo povo devem prevalecer e que o direito dos cidadãos jamais pode ser violado.

Quando Cícero utiliza o SCU, em 63 a.C., no entanto, ele evoca o *mos maiorum* como princípio constitucional superior, afirmando que o costume dos antepassados era, em tempos de paz, respeitar esses costumes. Porém, em situações adversas encontrar novas maneiras de conduzir as coisas (Cícero, [57 a.C.?] *apud* Straumann, 2016, p. 50). Dessa forma “[...] colocar de lado as restrições comuns, em tempos de emergência, é elevado ao status de *mos*.” (Straumann, 2016, p. 50, *tradução nossa*), o que legitimaria a suspensão do *provocatio* em sua atuação contra a Conjuração de Catilina.

Entretanto, do ponto de vista empírico o argumento do *mos maiorum* não fazia muito sentido, pois “[...] simplesmente não havia uma tradição constitucional para se basear: as ações de Opímio mantiveram-se isoladas” (Straumann, 2016, p. 90), havendo um espaço de mais de cinquenta anos entre a atuação deste e de Cícero. Além disso, afirma Straumann, após a ditadura de Sula, período violento da história de Roma, o uso da crueldade passou a ser altamente reprovado.

O próprio Cícero tinha incertezas quanto ao argumento do *mos*, não agindo de imediato. Mitchell (1971, p. 50) explica que o motivo pelo qual Cícero não agiu imediatamente contra os conjurados se deve ao fato do SCU ter sido declarado diante da “[...] *antecipação* de um perigo [à república], e não em meio a atos de hostilidade” (*tradução nossa*), diferentemente dos casos anteriores. Por isso, Cícero opta pela declaração de *hostes* (inimigos públicos) ao invés de apoiar-se no uso do SCU (Botsford, 1913, p. 131).

¹⁵ Proíbiam matar cidadãos sem um julgamento (direito de apelação).

Segundo Straumann, esse argumento é mais promissor, pois nenhum cônsul havia antes sido condenado por executar um inimigo declarado. Essa mudança argumentativa é perceptível nas Catilinárias de Cícero — discursos proferidos pelo cônsul, diante do Senado, contra os conjurados —, que menciona o SCU no seu primeiro discurso, mas na quarta Catilinária o decreto não é mais citado.

Sendo os conjurados declarados *hostes*, eles perderiam seu status de cidadãos e consequentemente o direito de apelação, pois o *provocatio* era garantido apenas aos cidadãos romanos. Além disso, o julgamento, que nos casos de condenação à pena capital deveria passar por um júri popular, torna-se uma prerrogativa do Senado, que tinha jurisdição sobre os casos concernentes aos não-cidadãos (entre os quais incluem-se aqueles declarados *hostes*) (Botsford, 1913, p. 131)¹⁶.

Nesse contexto, o apoio dos senadores à execução dos conjurados foi acatado por Cícero como uma decisão judicial legítima. Segundo Abbott (1907 *apud* Mitchell, 1971 p. 50) o fato de Cícero não ter mencionado o SCU na condenação dos conjurados e ao invés disso ter optado por um argumento de um indício criminal promovido pelo Senado foi sem precedentes e ilegítimo.

Além disso, o argumento de Cícero é questionável pois a declaração de *hostes* era usualmente feita contra inimigos externos e havia sido usada contra cidadãos romanos pela primeira vez durante a ditadura de Sula e, posteriormente, contra o próprio ditador (Straumann, 2016, p. 95 e 96). Considerando que nesse período as instituições republicanas não eram respeitadas, isso levanta questionamentos sobre a legitimidade de declarar cidadãos *hostes*.

Formalmente isso só era plausível se os cidadãos estivessem armados, o próprio Cícero reconhece isso no seu discurso em defesa de Rabirius naquele mesmo ano (Straumann, 2016, p. 100). O que o cônsul faz, no entanto, é estender essa interpretação para aqueles que ameaçavam levantar as armas contra a República (Straumann, 2016, p. 99).

Catilina só foi declarado inimigo público pelo Senado¹⁷ quando juntou-se aos seus exércitos no campo de batalha. No entanto, os demais líderes da conjuração, que estavam presos na cidade de Roma, desarmados, foram condenados à morte sem que houvesse qualquer amparo jurídico, pois não havia precedente legal para declará-los *hostes*. Posteriormente, Cícero foi acusado por executar cidadãos romanos sem os devidos processos judiciais e condenado ao exílio, conforme previa a Lei Clódia (Sanchez, 2010, p. 90).

Segundo Straumann (2016, p. 96), a declaração de *hostis* nunca antes havia sido usada num contexto em que fora decretado o SCU; portanto, o argumento de Cícero teria sido uma tentativa falha de estabelecer essa relação. “O argumento de *hostes* nesta forma provavelmente nasceu com Cícero e morreu com ele” (Straumann, 2016, p. 100, *tradução nossa*).

3.3 O SCU E O IMPERIUM MAGISTERIAL

Todo esse debate a respeito da suspensão do *provocatio* está diretamente relacionado ao *imperium* do magistrado. De acordo com Salústio, o SCU daria ao cônsul um poder supremo “[...] permitindo-lhe ‘exercer qualquer tipo de coerção’ sobre aliados e cidadãos, um direito (*ius*) que o ele de outra maneira não teria” (Straumann, 2016, p. 90, *tradução nossa*).

Segundo Cícero, o SCU permitiria então, se necessário, suspender o direito de apelação. Straumann, entretanto, argumenta que essa afirmação foi feita com o intuito de justificar sua própria atuação na Conjuração de Catilina, e, por isso, não seria apropriada. Do ponto de vista da história romana

16 Se de fato cabia ao Senado esse tipo de decisão é um debate controverso. Segundo Abbott (1907 *apud* Botsford, 1913, p.131) o Senado não tinha essa prerrogativa.

17 O caso de Catilina foi o primeiro envolvendo o SCU em que o Senado declarou um cidadão romano inimigo público (Straumann, 2016, p. 99-100).





e dos diversos usos do SCU, pode-se inferir que não há clareza quanto às implicações desse decreto senatorial, gerando um grande debate entre os autores contemporâneos, que têm diferentes interpretações sobre o que era o SCU e se o decreto concederia ao magistrado poderes extraordinários, acima de seu *potestas* normal, para lidar com as ameaças à república, suspendendo a lei estatutária.

De acordo com Hugh Last, o SCU era meramente um conselho que “[...] implicava a promessa de apoio senatorial” (1932 *apud* Mitchell, 1971, p. 49, *tradução nossa*), não havendo implicações legais nos deveres, poderes e responsabilidades do magistrado, ou seja, não garantia poderes além dos que ele já tinha. No entanto, permitia que medidas ilegais fossem adotadas em conformidade com o princípio do *salus populi suprema lex esto*¹⁸.

Mommsen apresenta uma visão divergente, tratando o SCU como uma medida constitucional que “[...] dava poder aos magistrados para conduzir atos de guerra contra pessoas expressamente designadas ou àqueles que os magistrados viam como fonte dos distúrbios” (1888 *apud* Mitchell, 1971, p. 50, *tradução nossa*), concedendo temporariamente poder supremo aos magistrados, que o autor chama de *quasi-dictatorship*¹⁹, suspendendo as restrições de seu *imperium* normal. Em um sentido semelhante, Botsford argumenta que o SCU dava ao cônsul poder absoluto sobre a vida e a morte dos cidadãos, “[...] contornando o direito de apelação” (Botsford, 1913, p. 130, *tradução nossa*).

De acordo com Mitchell (1971), Last e Mommsen concordam que o poder supremo é assumido temporariamente pelos magistrados (seja legalmente ou não), cabendo a eles decidir quais atitudes serão tomadas e caindo sobre eles a responsabilidade de seus atos. Mitchell, no entanto, aponta que é o próprio Senado que assume o poder supremo diante de emergências e não os magistrados, interpretação bastante controversa.

Uma definição mais recente, elaborada por Straumann (2016), parece resolver alguns desses dilemas ao considerar uma visão dinâmica do SCU. Segundo o autor, nos anos de 121 e 100 a.C. o decreto senatorial foi “[...] desenvolvido e utilizado com o objetivo de suspender o direito de apelação, ou pelo menos foi assim interpretado pelos protagonistas [desses eventos]” (Straumann, 2016, p. 92, *tradução nossa*), mas que depois desses casos não foi mais usado para suspender o *provocatio*, com exceção da atuação de Cícero.

Ainda, Straumann afirma que “o SCU nunca legitimou de forma direta o assassinato de cidadãos: o julgamento da deferência de Opímio, as próprias manobras retóricas contorcidas de Cícero, a resistência de César e de outra pessoa no debate no Senado de 5 de dezembro de 63, e não menos o exílio de Cícero, todos testemunham isso” (Straumann, 2016, p. 91, *tradução nossa*). Diante desses apontamentos, o autor propõe uma definição mais completa e plausível:

A melhor visão é que o SCU, longe de simplesmente declarar uma emergência, foi de fato uma exortação dirigida aos magistrados, geralmente os cônsules, no intuito de que a república não sofra nenhum dano; que os próprios magistrados, e não o Senado, foram em última instância os autores e responsáveis por tudo o que eles procederam em fazer; que o SCU por si só não tinha pretensão de negligenciar a lei, nem de encorajar os magistrados a desrespeitar os limites legais do seu poder e não fazia qualquer coisa para mudar a situação constitucional, muito menos suspender o direito de apelação; e finalmente, não declarava implicitamente os cidadãos *hostes* e não necessariamente operava em conjunto com a declaração de *hostes* (Straumann, 2016, p. 89, *tradução nossa*).

18 “A salvação do povo seja a suprema lei”, conhecida máxima escrita por Cícero em *De Legibus*.

19 Traduzida como “quase ditadura”, referindo-se a um poder semelhante ao ditatorial.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem apresentada neste artigo possibilitou um panorama sobre o *Senatus Consultum Ultimum*, um decreto de emergência emitido pelo Senado romano com o objetivo de neutralizar qualquer ameaça ao regime republicano. Esse instrumento representa, portanto, um mecanismo de exceção, utilizado em momentos de crise.

O artigo analisou o conflito entre a autoridade senatorial expressa pelo decreto do SCU e o direito de apelação do povo romano (*provocatio ad populum*), que reflete a tensão entre a primazia da segurança do Estado e as leis estatutárias que garantem o *provocatio*. O artigo também abordou o debate sobre a possibilidade de o SCU conceder ao magistrado poderes extraordinários, superiores à sua *potestas* normal, permitindo-lhe suspender o *provocatio*, ou seja, conferindo-lhe um poder absoluto sobre a vida e a morte dos cidadãos.

O uso do SCU por Cícero é particularmente relevante, pois ele associou o SCU à declaração de inimigos contra cidadãos romanos, suspendendo seu direito de apelação diante de uma ameaça iminente à república, condenando os líderes da Conjuração de Catilina à morte. Cícero utilizou uma retórica da exceção, que nos leva a refletir sobre como a segurança da república e do povo pode ser invocada como justificativa para a suspensão de direitos e para o abuso de poder por parte dos governantes. A dúvida que se coloca é: uma ameaça ainda não concretizada contra a república justificaria a suspensão do direito de apelação dos acusados? No caso de Cícero, sua posterior condenação ao exílio pela execução de cidadãos romanos mostrou que suas justificativas não foram suficientes.

O SCU se conecta à discussão contemporânea sobre o risco de normalização da exceção em regimes democráticos, com implicações para o Estado de direito e as garantias individuais. Segundo Agamben (2004), há um debate teórico que divide aqueles “[...] que procuram inserir o estado de exceção no âmbito do ordenamento jurídico e aqueles que o consideram exterior a esse ordenamento, isto é, como um fenômeno essencialmente político ou, em todo caso, extra-jurídico” (p. 38). Para esses últimos, a codificação de situações excepcionais seria impossível.

No entanto, para Agamben (2004), a exceção se encontra em uma zona cinzenta entre o fato (*factum*) e o direito (*ius*), não estando completamente dentro nem fora do ordenamento jurídico. A exceção é utilizada como justificativa para suspender direitos constitucionais sem revogá-los, criando uma zona de indiscernibilidade entre a observância e a transgressão do direito.

Agamben explica que a exceção se fundamenta na necessidade (como no caso da ameaça à república) e frequentemente é associada a uma metáfora bélica, de combate ao inimigo, como ocorreu no caso de Cícero, que usou a declaração de *hostes* contra cidadãos romanos, normalmente um procedimento reservado a inimigos externos. Entretanto, segundo o autor, o que torna uma situação excepcional não são apenas critérios objetivos. O decreto passa por uma decisão, um julgamento subjetivo, que a qualifica como excepcional. Isso demonstra o peso que uma atuação política pode ter sobre as garantias legais.

Até que ponto o Executivo pode concentrar poder em nome da “salvação da ordem”? Quais são os limites éticos e jurídicos que devem ser respeitados quando o Estado alega estar protegendo a sociedade em momentos de crise? Em sistemas democráticos contemporâneos, como o brasileiro, instrumentos como medidas provisórias, intervenção federal e estado de sítio estão inseridos nesse debate. No entanto, fica a questão: até que ponto esses mecanismos permanecem dentro dos limites constitucionais ou se tornam suscetíveis ao abuso de poder, tal como ocorreu na Roma antiga? Essas questões nos desafiam a refletir sobre o equilíbrio entre a necessidade de resposta rápida do Estado em situações extremas e a preservação das garantias individuais, sem que a exceção se torne a regra, comprometendo os princípios fundamentais do Estado de Direito.





A discussão sobre esses limites continua em aberto, exigindo constante vigilância e análise crítica em contextos de crescente concentração de poder.

REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, G. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004 [1942]. 142 p. Trad. Iraci D. Poleti.
- BEARD, Mary. *SPQR: Uma história da Roma Antiga*. São Paulo: Planeta, 2017. Trad. Luis Reyes Gil.
- BOTSFORD, G. W. On the Legality of the Trial and Condemnation of the Catilinarian Conspirators. *The Classical Weekly*, v. 6, n. 17, p. 130–132, 1º mar. 1913. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/4386706.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2020.
- CÍCERO, M. T. *Tratado da República*. Lisboa: Círculo de Leitores e Temas & Debates, 2008 [57 a.C.?]. Trad. Francisco de Oliveira.
- COLOGNESI, Luigi Capogrossi. *Law and power in the making of the Roman commonwealth*. Cambridge, UK: University Printing House, 2014. Trad. Laura Kopp.
- FLOWER, Harriet I. *Roman Republics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2010.
- GAIO. *Instituições: direito privado romano*. São Paulo: Saraiva, 1955. Trad. A. A. C. Correia.
- GRIMAL, Pierre. *A civilização romana*. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2009.
- MITCHELL, T. N. Cicero and the Senatus Consultum Ultimum. *Historia: Zeitschrift für Alte Geschichte*. v. 20, n. 1, p. 47–61, jan/fev/mar. 1971.
- SALÚSTIO. *Conjuração de Catilina*. In: SALÚSTIO. *Obra completa*. Lisboa: Livros Horizonte, 1974 [43 a. C.?]. Trad. e introd. Agostinho da Silva. Disponível em: <https://pt.calameo.com/read/0000397117104464530a3>. Acesso em: 14 out. 2020.
- SILVEIRA, Laura Ribeiro. *O retrato de Catilina em Salústio*. 2003. 70 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Letras, Rio de Janeiro, 2003.
- STRAUMANN, Benjamin. *Crises and constitutionalism: Roman political thought from the fall to the age of revolution*. New York, NY: Oxford University Press, 2016.