

STUART B. SCHWARTZ

Burocracia e sociedade no Brasil colonial

*O Tribunal Superior da Bahia e seus desembargadores,
1609-1751*

Tradução
Berilo Vargas

Copyright © 2011 by Stuart B. Schwartz

*Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990,
que entrou em vigor no Brasil em 2009.*

Título original

Sovereignty and society in colonial Brazil: The High Court of Bahia and its judges, 1609-1751

Capa

Mayumi Okuyama, sobre detalhe de *Coimbra no século XVIII*
(*Georg Breun, Civitates Orbis Terrarum, 1610*)

Preparação

Ana Cecília Água de Melo

Índice remissivo

Luciano Marchiori

Revisão

Valquíria Della Pozza

Huendel Viana

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Schwartz, Stuart B.

Burocracia e sociedade no Brasil colonial : o Tribunal Superior da Bahia e seus desembargadores, 1609-1751 / Stuart B. Schwartz ; tradução Berilo Vargas. — São Paulo : Companhia das Letras, 2011.

Título original : Sovereignty and society in colonial Brazil :
The High Court of Bahia and its judges,
1609-1751

ISBN 978-85-359-1908-0

1. Brasil - Condições sociais 2. Brasil - História - Período colonial
3. Burocracia - Brasil - 4. Justiça - Administração 5. Portugal -
Colônias - Administração 6. Portugal - Colônias - América 7.
Portugal. Relação da Bahia - História I. Título.

11-05834

CDD-353.15094690981

Índice para catálogo sistemático:

1. Portugal : Burocracia e sociedade : Brasil colonial : Administração
pública : História 353.15094690981

[2011]

Todos os direitos desta edição reservados à

EDITORA SCHWARCZ LTDA.

Rua Bandeira Paulista, 702, cj. 32

04532-002 — São Paulo — SP

Telefone (11) 3707-3500

Fax (11) 3707-3501

www.companhiadasletras.com.br

www.blogdacompanhia.com.br

Sumário

Prefácio à nova edição	7
Prefácio	15
Abreviaturas	23

PRIMEIRA PARTE: JUSTIÇA E BUROCRACIA

1. A Justiça do rei: Portugal, África e Ásia	27
2. Justiça e juízes no Brasil, 1500-80	41
3. A reforma espanhola e o Tribunal Superior brasileiro	56
4. Os magistrados	74

SEGUNDA PARTE: A RELAÇÃO NO BRASIL, 1609-26

5. Bahia: o meio social	93
6. Juízes, jesuítas e índios	112
7. Procedimentos e funções	125
8. Magistratura e sociedade	147
9. O Tribunal Superior em conflito	162
10. A supressão da Relação	181

TERCEIRA PARTE: A RELAÇÃO RENASCIDA, 1652-1751

11. Problemas de justiça	197
12. Magistratura e burocracia	227
13. O abasileiramento da burocracia	253
14. Conclusão	287
Notas	297
Agradecimentos	349

MATERIAL DE REFERÊNCIA

Apêndice I. Governantes de Portugal e do Brasil	353
Apêndice II. Casamentos de desembargadores no Brasil, 1609-1758 . . .	357
Apêndice III. Desembargadores da Relação da Bahia, 1609-1758	362
Apêndice IV. Razões que deram os moradores da Bahia para se não extinguir a Relação	379
Bibliografia	385
Índice remissivo	407

PRIMEIRA PARTE:
JUSTIÇA E BUROCRACIA

1. A Justiça do rei: Portugal, África e Ásia

*Um só mau oficial que há em uma cidade
destroi a comunidade;
Vede bem se farão mal,
muitos desta qualidade;
Deus e el rei não são servidos,
os povos são destruídos,
a policia danada,
a republica roubada,
e os pobres oprimidos.*

Garcia de Resende, *Miscelania* (c. 1534)

O pelourinho, símbolo de justiça e autoridade real, ficava no coração da maioria das cidades portuguesas do século XVI. À sua sombra, autoridades civis liam proclamações e castigavam criminosos. Sua localização no centro da comunidade refletia a crença ibérica de que a administração da justiça era o mais importante atributo do governo. Os portugueses e espanhóis dos séculos XVI e XVII achavam que a aplicação imparcial da lei e o honesto desempenho dos deveres públicos garantiam o bem-estar e o progresso do reino; no sentido contrário, a adulteração da justiça por funcionários gananciosos ou por grupos

e indivíduos fortes provocava a ruína e o castigo divino. Em Portugal, a preocupação dos reis com a justiça atingiu um apogeu draconiano durante o reinado de d. Pedro I (1357-97), para o qual a distribuição de justiça aos bem-nascidos e humildes se tornou uma fixação psicótica.¹ Vezes sem conta, tratados eruditos e as próprias leis mencionavam a justiça como a primeira responsabilidade do rei. Do século XIII ao XVII, os portugueses viam uma estreita relação entre o rei e a sua lei.²

No ultramar, os rebentos coloniais de Espanha e Portugal não eram menos ciosos do valor da justiça e da lei. Frei Vicente do Salvador, nascido no Brasil e um de seus primeiros historiadores, contou em sua *História do Brasil* um caso ilustrativo. Um terremoto na Índia portuguesa tinha destruído toda a cidade de Bassein, menos o pelourinho e um muro onde os azorragues da punição judicial ficavam pendurados. Frei Vicente extraiu desse incidente a conclusão moral de que Deus preferia a perda de cidades e pessoas à suspensão de castigos para crimes.³ A administração da justiça, portanto, é uma chave para o entendimento dos Impérios de Espanha e Portugal nos séculos XVI e XVII.

O Império marítimo português, do qual o Brasil era apenas uma parte, já foi chamado de “talassocracia” e de império comercial num molde militar e religioso.⁴ Era um Estado organizado para o qual fora desenvolvida uma complexa maquinaria de controle. Os modelos de governo e instituições oficiais do Brasil baseavam-se nas formas originadas em Portugal ou nas áreas do Atlântico, da África e da Ásia para onde os portugueses se expandiram. O desenvolvimento brasileiro antes e depois de 1580 foi com frequência precedido — ou ocorreu a par — de desenvolvimentos em Portugal ou em outros lugares do Império. Por isso é preciso entender a organização da estrutura judicial portuguesa em 1580 se quisermos compreender o período subsequente. Além disso, como veremos, a estrutura judicial tornou-se o modelo do arcabouço da burocracia colonial.

A unidade básica da estrutura administrativa e judicial portuguesa era o Conselho. Cada Conselho mantinha um determinado número de funcionários que exerciam as funções administrativas e judiciais necessárias à vida urbana. Esses servidores incluíam o almotacel, o alcaide, o meirinho e o tabelião, mas o mais importante funcionário judiciário local era o juiz ordinário, às vezes chamado de juiz da terra.⁵ Cada Conselho incluía dois desses magistrados municipais eleitos. Nem sempre formados em direito, eram cidadãos comuns desejo-

sos de servir à comunidade pelo período de um ano.⁶ Um bastão vermelho simbolizava a autoridade do magistrado municipal. Ele era responsável pela manutenção da lei e da ordem no município, mas geralmente encontrava obstáculos na realização desse objetivo; como funcionário eleito e membro da comunidade, o juiz ordinário e sua família ficavam expostos às ameaças e pressões dos fidalgos e de outros indivíduos e grupos poderosos. Em contrapartida, o magistrado municipal podia abusar da autoridade para favorecer amigos e parentes.

Essas falhas levaram a Coroa a criar, já em 1352, o cargo de juiz de fora (literalmente, juiz que vinha de fora) para substituir o juiz municipal em certas comunidades.⁷ Nomeados pelo rei, os juizes de fora eram, teoricamente, menos sujeitos a pressões locais. Além disso, a política da Coroa era garantir que esses magistrados não tivessem ligações pessoais nas áreas de sua jurisdição. Como os juizes municipais, os magistrados reais podiam ouvir casos civis e criminais em primeira instância, exceto aqueles que envolvessem prerrogativas reais. Em 1580 a autoridade real e central — simbolizada pelo cetro branco do juiz de fora — já tinha suplantado o controle judiciário municipal em mais de cinquenta cidades de Portugal.⁸

Logo abaixo, na estrutura administrativa, estavam as Comarcas ou Correições, em número de 21, divididas entre as seis províncias portuguesas de Beira, Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes, Alentejo, Estremadura e Algarve. Para cada Correição era designado um corregedor (magistrado superior da Coroa), cujas funções eram, basicamente, de natureza investigatória e apelatória. Além disso, o corregedor, cujo título significa exatamente o que corrige, tinha o dever de processar criminosos, supervisionar obras públicas, fiscalizar eleições municipais, aplicar ordenações reais e salvaguardar prerrogativas reais. Ao longo do ano, esperava-se que o corregedor visitasse todas as cidades e aldeias sob sua jurisdição para certificar-se do estado da justiça, vistoriar o procedimento de magistrados subalternos e ouvir aqueles casos em que esses magistrados estivessem implicados ou fossem suspeitos. Fazer essa jornada era fazer correição; daí o título de corregedor.⁹

A presença do juiz de fora e do corregedor nas cidades e aldeias de Portugal refletia uma tentativa da monarquia de limitar o controle de elementos locais de poder. Um observador contemporâneo de Portugal comentou que também era obrigação do corregedor “apaziguar facções e discórdias e restringir a

influência da província”.¹⁰ Tanto o corregedor como o juiz de fora eram pilares do governo real em nível local.

No sistema judicial e administrativo português questões relativas a órfãos, instituições de caridade e validação de testamentos eram atribuídas a outro grupo de funcionários. No nível municipal, havia um juiz de órfãos, cujas obrigações se limitavam à guarda de órfãos e de sua herança.¹¹ Seu superior imediato no nível da Comarca era o provedor, encarregado de órfãos, hospitais, irmandades laicas e questões de testamento, assim como da supervisão da coleta de certos tributos e rendas. Pelo fim do século XVI, o juiz de fora e o corregedor tinham assumido esses cargos em muitos lugares, o que resultou na concentração de poder nas mãos dos magistrados reais, num nível que excedia as suas atribuições.

Havia muitas exceções ao padrão geral esboçado acima. A maioria delas tinha sua origem em concessões e privilégios medievais, feitos por monarcas portugueses a grupos, instituições e indivíduos. As áreas pertencentes às ordens militares-religiosas de Cristo, Avis e Santiago não estavam submetidas ao sistema regular de administração, e nelas a lei era aplicada por um ouvidor, e não por um corregedor. Os poderes de um ouvidor equivaliam, mais ou menos, aos dos magistrados superiores da Coroa, mas ele era indicado pela ordem militar, e não pela Coroa. A Universidade de Coimbra também desfrutava de posição distinta, uma vez que nela a justiça era administrada por um conservador da justiça, que tinha, sobre professores e estudantes, dentro e fora do campus, a mesma jurisdição que o corregedor normalmente exercia numa Comarca.¹² O arcebispo de Braga — primaz das Espanhas — exercia controle temporal, além de eclesiástico, sobre grande território. Além disso, terras pertencentes a certos magnatas, como o prior do Crato, o duque de Bragança, o duque de Aveiro e o marquês de Vila Real, estavam isentas das visitas dos corregedores e eram sujeitas apenas a limitado controle real em questões relativas à administração da justiça.¹³

Os Tribunais Superiores de Apelação eram o nível seguinte da estrutura judiciária. O Tribunal Superior era conhecido, no mundo português, como Relação, às vezes Casa da Relação. Em 1580, havia três Tribunais Superiores em operação no Império português: dois tribunais subordinados, a Casa do Cível em Lisboa e a Relação da Índia, em Goa, e a superior Casa da Suplicação, que devia sua posição à proximidade da pessoa do rei.

A Casa do Cível estava estabelecida em Lisboa desde 1434. Todos os casos cíveis em Portugal, com direito a recurso, eram ouvidos por esse tribunal, que exercia jurisdição final em disputas que envolvessem pequenas somas. Ações em que estavam em jogo somas maiores poderiam recorrer à Casa da Suplicação. A Casa do Cível também tinha jurisdição em todos os casos criminais da província de Estremadura e da cidade de Lisboa, sem recurso de apelação de suas decisões. A Casa do Cível tinha a reputação de excesso de trabalho acumulado e de extrema lentidão na solução de litígios.

A Casa da Suplicação também era um Tribunal Superior de Apelação, mas estava acima das outras cortes. Tinha começado como tribunal para o séquito do rei e, originariamente, funcionara nas instalações da Casa do Cível, mas em 1392 foi separada em caráter permanente.¹⁴ Depois dessa data, a Casa da Suplicação passou a acompanhar o monarca e, por isso, costumava instalar-se no Alentejo, na Estremadura e na cidade de Lisboa. Casos criminais originados fora da província de Estremadura, e que tivessem direito a apelação, eram ouvidos pela Casa da Suplicação, assim como os casos civis fora da jurisdição da Casa do Cível. Recursos de decisões judiciais nas colônias eram também ouvidos pela Casa da Suplicação. Como tribunal para a corte do rei, ela mantinha ainda dois magistrados (corregedores de corte) para julgar os processos de cortesãos e da casa real.

A organização e os procedimentos internos da Casa da Suplicação serviam de modelo para todos os outros tribunais do Império português. Cada posição dentro da estrutura do tribunal trazia, com suas funções, vantagens e prestígio que os magistrados ansiavam por adquirir. O principal órgão do tribunal era composto de desembargadores, divididos em desembargadores extravagantes e desembargadores dos agravos. Os primeiros eram membros menos graduados, geralmente homens mais jovens e inexperientes, designados, conforme a necessidade, para os casos presididos pelos desembargadores dos agravos. Em 1580 havia mais de vinte magistrados autorizados a servir na Casa da Suplicação.¹⁵ Os desembargadores eram distribuídos em duas câmaras (mesas), uma para casos civis e outra para casos criminais, cada qual dirigida por um desembargador dos agravos, que usava o título de corregedor.¹⁶ Uma sessão plenária, a mesa grande, era convocada apenas para questões de grande importância.

Como em todos os tribunais superiores portugueses, o mais alto funcionário era geralmente um grande nobre, hierarca da Igreja ou, nas colônias, o

governador residente ou vice-rei. Sua posição e linhagem conferiam prestígio ao tribunal e, pelo menos em tese, colocavam-no acima das querelas de seus membros.¹⁷ Na Casa da Suplicação, como na Casa do Cível e nos tribunais posteriores do Império, o papel do presidente (regidor, governador) era mais honorário que funcional, e a verdadeira liderança cabia ao chanceler, que era de fato o juiz supremo. Experiência e uma eminente carreira legal preparavam o magistrado para a posição de chanceler, de grande responsabilidade. Os deveres do chanceler incluíam designar juizes para julgar litígios, emitir sentenças, rever decisões para evitar conflitos com as leis existentes e afixar o selo do tribunal. Em Lisboa, Goa, Bahia e Porto, as sedes de tribunais superiores do Império, a personalidade e o desempenho do chanceler geralmente determinavam o andamento e o estilo de cada tribunal.

Apesar de não ser geralmente considerada parte do aparelho administrativo colonial, a Casa da Suplicação exercia alguma influência no Brasil. Não só porque sua estrutura serviu de modelo para tribunais brasileiros posteriores, mas também porque, sendo o mais alto tribunal de apelação, ela às vezes julgava recursos apresentados nas colônias. Por isso, algumas das mais importantes decisões para a vida dos colonos eram tomadas nas câmaras da Casa da Suplicação. Infelizmente, quase nada se sabe da possível influência política desse tribunal sobre o processo decisório da Coroa.

No ápice do sistema judiciário ficava o Desembargo do Paço, órgão que, tendo principiado como uma assembleia consultiva de d. João II (1481-95), passara a uma instância governamental plenamente institucionalizada pelas Ordenações Manuelinas de 1514. Embora casos de mérito especial pudessem recorrer a esse órgão depois de esgotar todos os outros meios de conciliação, sua função básica não era a de tribunal, mas a de conselho e assembleia consultiva em todas as questões de justiça e administração judiciária. Com o passar do tempo, o Desembargo do Paço tornou-se o órgão central da estrutura burocrática do Império português.

Era costume do Desembargo do Paço acompanhar o rei e reunir-se com ele todas as tardes de sexta-feira para discutir a formulação e a emenda de leis, a nomeação de magistrados e as condições políticas e legais do país em geral.¹⁸ O Desembargo do Paço nomeava magistrados reais, promovia-os e avaliava seu desempenho por meio da residência (investigação) realizada no fim de seu tempo de serviço. Se fosse o caso, o Desembargo do Paço também realizava

investigações especiais (devassas) ou inspeções, e às vezes resolvia conflitos de competência entre tribunais ou magistrados subordinados. Os vários graus da magistratura real, do mais jovem juiz de fora ao mais experiente magistrado do reino, eram submetidos a escrutínio, inspeção e inquirições do Desembargo do Paço. Isso se aplicava tanto às colônias quanto à metrópole; e, diferentemente do Império espanhol, no qual o Conselho das Índias nomeava magistrados reais para as colônias, essa função permaneceu unificada sob o controle do Desembargo do Paço.¹⁹

A composição do Desembargo do Paço não era fixa, embora o costume tenha mantido o número de magistrados em torno de seis. Na altura de 1580 havia treze desembargadores do Paço servindo ou autorizados a servir. Havia entre os membros um sacerdote especializado em direito canônico, para que os direitos e privilégios da Igreja fossem preservados. Tornar-se membro do Desembargo do Paço representava o pináculo da promoção no sistema judiciário, e todos os magistrados aspiravam ao prestígio, à influência e ao alto salário dessa posição.²⁰

Um sistema de tribunais e funcionários eclesiásticos que aplicava a lei canônica existia paralelamente à organização judicial esboçada acima. Clérigos tinham direito a julgamento nos tribunais religiosos, os quais, via de regra, eram lenientes e aplicavam penas leves.²¹ Um tribunal especial, a Inquisição, ou Santo Ofício, mantinha sua própria organização e exercia jurisdição sobre o laicato e o clero em questões de moralidade, heresia e desvio sexual. A Inquisição em Portugal operava a partir das cidades de Lisboa, Coimbra e Évora.

Havia uma comissão análoga ao Desembargo do Paço criada por d. João III em 1532 para aconselhá-lo em questões pertinentes à Igreja e à moralidade no reino (consciência real). Essa Mesa da Consciência e Ordens era composta de homens da Igreja e advogados laicos, que aconselhavam a Coroa em assuntos relativos à Igreja, às ordens militares e à Universidade de Coimbra. Era também responsabilidade da Mesa da Consciência prover todos os benefícios eclesiásticos e das dioceses, resgatar cativos, administrar a propriedade de pessoas que morriam sem deixar testamento e zelar de modo geral pela moralidade no reino. A Mesa da Consciência nomeava, ainda, os “provedores dos defuntos e resíduos” e coletava o dízimo no Brasil e outros domínios mediante um sistema delegado de cobrança.

Como o Desembargo do Paço, a Mesa da Consciência também exercia

certas funções judiciais. Membros das ordens militares eram isentos da jurisdição civil e tinham direito de ser julgados por um juiz especial que sempre pertencia a uma das ordens. Esse juiz dos cavaleiros tomava conhecimento de todos os casos que envolvessem cavaleiros das ordens militares, e de suas decisões só cabiam recursos à Mesa da Consciência. Da mesma forma, das decisões do conservador da Universidade de Coimbra só cabia recurso à Mesa. Mais importante, porém, era que a Mesa da Consciência debatia e resolvia os problemas morais do domínio português no Brasil: a posição e a natureza dos índios, a legalidade e a moralidade do comércio de escravos africanos e indígenas e o problema da “guerra justa”. Essas questões morais e sua solução exerceram considerável influência na formação da sociedade e da mentalidade do Brasil colonial.²²

O sistema de tribunais reais e eclesiásticos era, ao que tudo indica, um mecanismo altamente racionalizado de administração judicial, um sistema baseado no conceito de que a obrigação de fornecer os meios legais para corrigir erros constituía a essência da autoridade do rei. Mas o observador se impressiona, especialmente ante a organização judicial real, com as múltiplas responsabilidades dos magistrados e sua tendência a assumir funções extrajudiciais. No processo de centralização, a Coroa portuguesa encontrara, no sistema judiciário, uma ferramenta conveniente e eficaz para a ampliação do poder real, e, no corpo de magistrados profissionais do sistema, a Coroa não apenas encontrou, mas forjou um aliado competente.

Os letrados, ou pessoas com grau universitário, elevaram-se a posição de destaque no século XIV, depois das Cortes de Coimbra de 1385. Em meados do século XV, sua posição era a de quase igualdade com a classe dos cavaleiros e fidalgos, embora os fidalgos se recusassem a reconhecer esse fato.²³ Em meados do século seguinte, os letrados começaram a assumir aspecto de casta, como grupo que se perpetuava por meio de casamentos e relações de família, ocupando a maioria dos cargos judiciais e muitos cargos administrativos do governo. Os filhos dos letrados seguiam os passos dos pais, saindo de um curso de direito canônico ou de direito civil (geralmente na Universidade de Coimbra, mas às vezes em Salamanca) para ingressar no serviço real. Depois disso, a promoção dependia não apenas de antiguidade, diploma universitário e desempenho, mas também do fato de o pai ter ou não igualmente servido.²⁴

Embora a classe dos letrados tenha vindo de origens humildes no século XIV, trezentos anos depois sua importância e seu prestígio estavam instituciona-

lizados mediante a concessão de títulos de nobreza e o ingresso nas ordens militares. Dessa maneira os magistrados começaram a adotar as atitudes e os atributos da aristocracia militar. Mas, enquanto os fidalgos e a nobreza militar inferior foram obrigados a lutar contra a violação de suas imunidades e seus privilégios tradicionais, a qual era inerente à centralização real, os letrados deviam sua existência à expansão do poder real. Em Portugal e na Espanha, os letrados formavam um grupo estreitamente ligado à Coroa, profundamente respeitoso da lei e da ordem e ansioso por encontrar soluções legais para os problemas práticos do governo.²⁵

Os juizes da Coroa aspiravam à promoção na hierarquia judicial, de juiz de fora ou juiz dos órfãos a corregedor ou provedor, e assim sucessivamente, galgando posições dentro dos tribunais superiores. Posteriormente, os letrados mais capazes, ou mais bem relacionados, seriam designados para um dos conselhos reais, como o Desembargo do Paço, ou, ocasionalmente, para um dos órgãos consultivos que cuidavam de questões coloniais e financeiras. Cada promoção trazia mais prestígio, mais privilégios e maiores salários. O bem-estar dos letrados de nível universitário dependia em grande parte dos favores reais.²⁶ Na luta dos reis portugueses para impor uma monarquia centralizada, os letrados se tornaram aliados naturais. Quando a administração do Império ultramarino transformou-se em preocupação permanente, a Coroa voltou-se novamente para a classe dos magistrados. Quem haveria de melhor que os sóbrios magistrados reais para controlar as forças centrífugas do Império geradas pelos senhores de engenho brasileiros e pelos mercenários em Goa? E quem teria mais a ganhar do que eles obedecendo à vontade e protegendo os interesses do rei? Em tese, os magistrados representavam a Coroa e mereciam confiança devido aos controles burocráticos e ao desejo profissional de atingir objetivos carreiristas.

As possessões ultramarinas de Portugal, apesar de distintas pelas condições peculiares e pela localização geográfica, eram subordinadas ao sistema judiciário da metrópole. A lei portuguesa tornou-se a lei dos territórios que acabavam de ser incluídos em seus domínios, e ministros da Justiça semelhantes aos de Portugal assumiram cargos nas colônias para aplicar a lei. As condições locais e as relações particulares da colônia com a Coroa, entretanto, determinavam, em certa medida, a natureza da administração judicial.

Os postos avançados do norte da África — Ceuta, Tânger, Mazagão e Arzila — foram primeiramente estabelecimentos militares cujos capitães esta-