

A JUSTIÇA COLONIAL E A FORMAÇÃO INSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARÁ

COLONIAL JUSTICE AND THE INSTITUTIONAL FORMATION OF THE JUDICIARY OF THE STATE OF PARÁ

Hellen Geysa da Silva Miranda Brancalhão¹

Eduardo José Monteiro da Costa²

Resumo: Este artigo analisa a trajetória institucional do Poder Judiciário do Estado do Pará durante o período colonial, a partir dos conceitos teóricos do Novo Institucionalismo de Douglass North, visando identificar sua influência na organização contemporânea. Para tanto, apresenta a teoria de North, destacando o relevante papel da justiça para o autor. Após, expõe aspectos históricos e culturais da justiça colonial e sua conexão com o presente.

Palavras-chave: instituições. Douglass North. Poder Judiciário. Estado do Pará. Amazônia.

Abstract: This article analyzes the institutional trajectory of the Judiciary of the State of Pará during the colonial period from the theoretical concepts of the New Institutionalism of Douglass North, aiming to identify its influence on

¹ Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará. Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Anhanguera e em Gestão Pública com ênfase em Desenvolvimento de Pessoas pela Escola de Governança Pública do Estado do Pará. Mestranda em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônico da Universidade Federal do Pará. Analista Judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. E-mail: hellen.miranda@tjpa.jus.br

² Doutor em Economia pela Unicamp e professor da Faculdade de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), ambos da Universidade Federal do Pará. E-mail: ejmcpfpa@gmail.com

contemporary organization. To this end, it presents North's theory, highlighting the relevant role of justice for the author. Then, it exposes historical and cultural aspects of colonial justice and its connection with the present.

Keywords: institutions. Douglass North. Judicial Power. Pará State. Amazon.

1 INTRODUÇÃO

O processo histórico que conformou a consolidação e a expansão do Capitalismo produziu como efeito espacial de sua dinâmica regiões desenvolvidas, responsáveis pela emanção de efeitos motrizes sistêmicos, e regiões subdesenvolvidas irradiadas por elas e, por isso, dependentes (periféricas). Nesse sentido, desenvolvimento e subdesenvolvimento são situações históricas coetâneas e distintas, derivadas de um mesmo impulso inicial, com o subdesenvolvimento, conforme Furtado), se constituindo num processo histórico autônomo e heterogêneo³ de conformação estrutural produzido pela forma como se propagou o progresso tecnológico no plano internacional, e derivado de malformações sociais e econômicas durante o processo de difusão do sistema capitalista.

Autores relacionados ao novo institucionalismo⁴ revigoraram esse debate ao trazerem para a arena a importância das instituições e da matriz institucional historicamente conformada como elementos determinantes na conformação da dependência de trajetória das sociedades (NORTH, 1990;

³ De acordo com a teoria desenvolvida por Celso Furtado em suas diversas obras, o subdesenvolvimento não se constitui enquanto fenômeno homogêneo. O próprio subdesenvolvimento é heterogêneo do ponto de vista estrutural, apresentando-se sob várias formas em diferentes estágios, inclusive com uma fase superior em que existe um núcleo industrial diversificado.

⁴ O termo “novo institucionalismo” aqui utilizado abriga um conjunto de paradigmas analíticos que introduzem as instituições como elemento importante para a análise do desenvolvimento, com destaque para a Nova Economia Institucional (em especial Douglass North), a Economia Política Institucional (especialmente Ha-Joon Chang) e a Nova História Econômica Comparada (fundamentalmente os trabalhos de Daron Acemoglu e James Robinson).

CHANG, 2012). Neste bojo, Acemoglu e Robinson (2012) desenvolvem os conceitos de instituições inclusivas e extrativistas, sendo que o subdesenvolvimento acaba decorrendo da prevalência na conformação histórica de determinados complexos sociais das instituições extrativistas.

É em função disto que podemos afirmar que a Amazônia se constitui como uma típica região subdesenvolvida, com o estado do Pará sendo uma clara expressão da dinâmica cultural, social, econômica, política e institucional regional.

Em termos da Amazônia, o estado do Pará é o segundo maior estado em dimensão territorial, porém o mais populoso e o que possui a maior economia – com uma dinâmica primária-exportadora com baixa agregação de valor (verticalização) e diversificação da base econômica. Apesar de rico em recursos naturais, logra baixa internalização da riqueza e da renda gerada em suas atividades produtivas, fato que contribui para os preocupantes indicadores sociais de sua população (pobreza, desigualdade, escolaridade, criminalidade, desmatamento, dentre outros).

Parte importante da explicação de seu subdesenvolvimento decorre de seu processo de formação sociocultural, que ajudou a conformar instituições sociais extrativistas (formais ou informais) que foram decisivas para a determinação de sua trajetória como sociedade. Neste sentido, o estudo da formação singular de cada complexo social, bem como a sua cosmovisão derivada e (a partir dela) as instituições específicas de cada contexto histórico societário, é uma agenda que precisa ser robustecida para a compreensão das trajetórias de desenvolvimento (ou subdesenvolvimento) das sociedades. Ou seja, a Amazônia, como é natural de todo e qualquer complexo societário, possui singularidades culturais e institucionais que são resultantes de uma herança histórica, que derivam de um movimento de longo prazo e da forma como as instituições foram conformadas a partir de uma herança cultural de seu processo de formação sócio territorial.

Compreender, desta forma, as diversas características de sua formação (histórica, social e institucional) acaba se constituindo numa

promissora agenda de pesquisa para a compreensão das causas de seu subdesenvolvimento, bem como para apontar alternativas de mudança de trajetória por meio de alterações institucionais necessárias.

Esta agenda pode ser enfrentada sobre diversas óticas e recortes. Optamos neste artigo por analisar a trajetória institucional do Poder Judiciário do Estado do Pará durante o período colonial (1619 a 1822). A escolha deste objeto de estudo se justifica porque a análise da trajetória histórica traz aspectos relevantes da sua conformação, a fim de identificar aspectos institucionais que ainda hoje repercutem no *modus operandi* da justiça estadual paraense, a partir da conexão entre presente e futuro, compondo um desiderato mais amplo que auxilia na compreensão da trajetória de sociedade lograda pela Amazônia. Ademais, convém destacar o ineditismo desta pesquisa, que não encontra paralelos na produção acadêmica sobre a região, ao menos no estudo deste tema, ao incorporar conceitos desenvolvidos pela Nova Economia Institucional, em especial os aportes teóricos de Douglass North.

Para isto, o artigo está organizado em três itens, além desta introdução. O primeiro estabelece o marco teórico da análise apresentando resumidamente o conceito de instituições, organizações, matriz institucional e dependência de trajetória, enfatizando, ao final, a importância de se investigar a formação das organizações, com destaque para o Poder Judiciário. O segundo apresenta dados históricos que auxiliam na compreensão da conjuntura da Justiça Colonial em âmbito nacional e regional, em especial, para as instituições e organizações judiciais paraenses. As informações apresentadas são resultado de uma pesquisa bibliográfica referente ao período de 1500 a 1822, utilizando como fontes obras que tratam da história do Poder Judiciário nacional e paraense. O terceiro, em caráter conclusivo, se dedica a realização de um breve diálogo entre o presente e o passado, com o objetivo de aferir quais aspectos das instituições formais e informais da justiça colonial ainda reverberam na justiça contemporânea.

2 ESTABELECENDO O MARCO TEÓRICO DA ANÁLISE

North (1990) estabeleceu uma importante contribuição para o debate sobre a relação entre instituições e desenvolvimento. O ponto de partida de seu modelo é o axioma de que as instituições e a estrutura produtiva herdadas por meio de processos históricos singulares geram dinâmicas socioeconômicas diversificadas. Isso significa que o desenvolvimento econômico é um fenômeno eminentemente institucional, resultante de complexas interações entre forças econômicas, políticas e culturais da qual fazem parte distintos arranjos institucionais, que conferem diferenças nas trajetórias de desenvolvimento, bem como na disposição das diversas organizações da sociedade. Nesse sentido, o sucesso ou o fracasso das nações – que podemos transpor com mediações para a análise do desenvolvimento territorial – decorre de sua formação histórica e da maneira como as suas instituições foram criadas e/ou evoluíram.

Em suma, quando North formula a questão central de sua pesquisa – por que algumas nações adentram em um caminho de prosperidade enquanto outras permanecem na pobreza e na miséria? –, ele encontra a resposta nas instituições e nas organizações que as sociedades constroem ao longo de sua história (NORTH, 1990; 1994b; COSTA, 2019a; 2019b). É seguindo essa senda que passamos a apresentar os conceitos fundamentais de sua teoria: instituições, matriz institucional, organizações, dependência de trajetória (*path dependence*) e ruptura institucional.

As instituições são apresentadas como normas socialmente construídas (“regras do jogo”), gozando de aceitação geral pelos membros de um grupo social, que impõem restrições formais e/ou informais e que moldam o processo de interação, ao mesmo tempo em que estruturam incentivos na troca humana, sejam estes de ordem política, social ou econômica⁵. Ao fazerem isso as instituições reduzem a

⁵ Logo na abertura do Capítulo 1, North (2018, p. 13) declara: “As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição formal, as restrições concebidas

incerteza⁶ na medida em que conferem uma estrutura previsível de ação por meio da coordenação das expectativas divergentes, criando padrões de comportamento duráveis e rotineiros que estabelecem limites para o conjunto de escolhas dos agentes (NORTH, 1990). Conforme North (1991, p. 97):

As instituições são restrições criadas pelos homens que estruturam a interação política, econômica e social. Elas consistem em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade). Ao longo da história, instituições foram criadas por seres humanos para criar ordem e reduzir a incerteza nas trocas. Juntamente com as restrições comuns da economia, elas definem o conjunto de opções e, portanto, determinam os custos de transação e produção e, portanto, a lucratividade e a viabilidade de se envolver na atividade econômica. Elas evoluem gradualmente, conectando o passado com o presente e o futuro; a história em consequência é, em grande parte, uma história da evolução institucional, na qual o desempenho histórico das economias só pode ser compreendido como parte de uma história sequencial. As instituições fornecem a estrutura de incentivos de uma economia; à medida que essa estrutura evolui, ela molda a direção da mudança econômica em direção ao crescimento, estagnação ou declínio.

Em Estocolmo, North (1994b, p. 569) reforçou esse entendimento:

As instituições estabelecem os limites concebidos pelo homem para estruturar sua própria interação. Estão constituídas por restrições formais (regras, leis, constituições), restrições informais (padrões de comportamento, convenções, códigos de conduta autoimpostos) e suas respectivas características de aplicação. Juntas definem a estrutura de incentivos das sociedades e especificamente das economias.

pelo homem que moldam a interação humana”. Essa visão retorna em seu discurso em Estocolmo, de acordo com North (1994b, p. 571): “A interação entre instituições e organizações conforma a evolução institucional de uma economia. Se as instituições são as regras do jogo, as organizações e seus empresários são os jogadores”.

⁶ Para North (2018, p. 50): “[...] as incertezas decorrem de incompletude das informações a respeito da conduta dos outros indivíduos no processo de interação humana”.

As instituições reduzem – juntamente com a tecnologia empregada – os custos de transação e transformação, bem como o de acesso às informações, envolvidos na atividade humana. Conforme North (2018, p. 197):

As instituições proporcionam a estrutura básica por meio da qual, no decorrer da história, os seres humanos têm gerado ordem e buscado reduzir a incerteza na troca. Juntamente com a tecnologia empregada, elas determinam o custo de transação e transformação e com isso a viabilidade e o proveito de participar da atividade econômica.

Porém, em que pese o principal papel das instituições seja o de reduzir a incerteza, estabelecendo uma estrutura estável para a interação humana, estas não são necessariamente eficientes do ponto de vista social, podendo, conseqüentemente, os custos de transação, produção e acesso às informações diferirem substancialmente entre as sociedades em decorrência de suas diferentes estruturas institucionais.

Conforme exposto, existe um caráter histórico nas trajetórias das sociedades que deriva da forma como as suas matrizes institucionais foram conformadas e evoluíram. Conseqüentemente, a compreensão das trajetórias de desenvolvimento das nações depende da investigação de sua matriz institucional e, para isso, torna-se necessária a análise da conformação das regras e normas, formais e informais, que a compõem, formando uma rede interligada que, sob variadas combinações, moldam o conjunto de escolhas dos agentes em múltiplos contextos, bem como das instituições que garantem a sua aplicação (*enforcement*). Essa hipótese leva ao corolário de que, de um lado, o subdesenvolvimento é resultado de instituições socialmente ineficientes e, de outro, somente com uma mudança institucional países ou regiões subdesenvolvidas conseguiriam romper com a sua trajetória de subdesenvolvimento.

A mudança institucional, ao definir o modo como as sociedades evoluem ao longo do tempo, pode ser até mesmo mais importante para o desenvolvimento, ao estimular o capital físico e humano, do que o acesso

a inovações tecnológicas (NORTH, 1990; GALA, 2003; COSTA, 2019a; 2019b). Nessa análise, as organizações – entendidas como grupos de indivíduos unidos por um propósito comum – inserem-se como elementos dinâmicos do modelo⁷. Ao mesmo tempo em que são influenciadas pelo ambiente institucional na qual estão inseridas, as organizações influenciam a transformação desse ambiente, ao perseguirem os seus objetivos, num processo que molda a evolução institucional da sociedade⁸. Em síntese, se as instituições são as “regras do jogo”, as organizações são os jogadores (NORTH, 1990; 1994a; 1994b).

North (1990) ao firmar a compreensão de que as instituições são dependentes de suas trajetórias prévias – portanto “portadoras da história”, na medida em que apresentam fortes relações com suas configurações historicamente herdadas (STRACHMAN, 2000)⁹ – estabelece a matriz institucional de uma sociedade como o elo de ligação entre o passado e o presente, e como condicionante do futuro por meio de uma dependência de trajetória, moldada por meio da interação entre instituições e organizações. Isso realça a importância para a historiografia econômica da compreensão das sequências temporais de eventos e processos sociais, bem como sobre o meio em que esses processos ocorreram e que permitiram a geração de determinada percepção pelos indivíduos, constringendo-os, ou não, a optarem pelo aproveitamento de “janelas de oportunidades” disponíveis.

⁷ De acordo com North (2018), as organizações incluem órgãos políticos (partidos políticos, Câmaras, Senados, Conselhos e agências reguladoras), corpos econômicos (empresas, sindicatos, fazendas, cooperativas e associações patronais), corpos sociais (igrejas, clubes, sociedades filantrópicas e culturais) e órgãos educacionais (escolas, universidades e centros de formação profissional).

⁸ Azevedo (2015), estabelecendo como referência North (1990), destaca que enquanto as instituições estabelecem as oportunidades em uma sociedade, as organizações são criadas para tirarem proveito dessas oportunidades.

⁹ É importante neste ponto abrir um parêntese para fazer justiça destacando que Douglass North não foi o pioneiro na apresentação dessa compreensão histórica da conformação das instituições, Thorstein Veblen, um dos precursores da Escola Institucionalista Americana, já expunha em seu trabalho de 1899, *The Theory of the Leisure Class: An Economic Study of Institutions*, que as instituições e as tecnologias uma vez adotadas poderiam gerar um efeito de retroalimentação e reforço de um padrão institucional e tecnológico (HODGSON, 1994).

O conceito de dependência de trajetória surge, assim, como uma explicação que permite observar a influência do passado sobre o presente e deste sobre o futuro, possibilitando o entendimento das diferenças de desenvolvimento entre países, regiões e cidades, decorrente de processos de autorreforço de suas trajetórias históricas. Conforme North (1990, p. 98-99):

A dependência de trajetória é uma maneira de restringir conceitualmente o conjunto de opções e vincular a tomada de decisões ao longo do tempo. Não é uma história de inevitabilidade em que o passado prediz exatamente o futuro. [...] Uma vez que um caminho de desenvolvimento é definido em um curso específico, as externalidades da rede, o processo de aprendizagem das organizações e a modelagem subjetiva das questões derivadas historicamente reforçam o curso.

Assim, uma vez definido um caminho, há a atuação de mecanismos autorreforçantes que fazem com que a matriz institucional fique “trancada” (*lock in*) em uma trajetória, mutável apenas por meio de uma ruptura institucional. E, caso ocorra por qualquer motivo uma mudança nas estruturas institucionais, altera-se a percepção por parte dos agentes da matriz de incentivos e incertezas, bem como a predisposição à cooperação e os custos de transação sobre o ambiente (NORTH, 2005).

3 A GENEALOGIA DO PODER JUDICIÁRIO PARAENSE: A JUSTIÇA COLONIAL (1619-1822)

Conforme anteriormente enfatizado, se apresenta a seguir a análise da trajetória histórica do Poder Judiciário do Estado do Pará, pontuando aspectos relevantes da sua conformação, a fim de observar os aspectos institucionais que ainda hoje repercutem no seu *modus operandi*. A partir da conexão entre presente e futuro, o presente estudo é parte de uma agenda mais ampla que auxilia na compreensão da trajetória de sociedade lograda na Amazônia.

Adicionalmente, a análise da origem da justiça estadual do Pará se justifica na medida em que ela se materializou como uma organização que contribuiu decisivamente para o estágio de (sub)desenvolvimento no território amazônico, representando uma função privativa do Estado, cuja eficiência de atuação impacta nos custos de transação e, conseqüentemente, na eficiência do sistema econômico regional e nos investimentos, sobretudo os privados.

É por meio do Poder Judiciário que o Estado garante o direito de propriedade e a observância de outras regras convencionadas em legislação, sendo eficiente quando responde a quebra dessas regras com celeridade, imparcialidade, previsibilidade e publicidade, passando segurança jurídica na atuação do Estado. Em suma, um judiciário forte e eficiente contribui para a redução dos custos de transação, na medida em que não são necessários gastos demasiados e prolongados para a solução de uma lide.

Leal (2010, p. 33) ao abordar os impactos econômicos e sociais das decisões judiciais, apresenta as duas gerações do movimento *Law & Economics* e as contribuições que a Nova Economia Institucional contribui ao debate:

Como quer Williamson, é preciso que as formas de governança tenham a consciência e desenvolvam ações para lidar com possibilidades futuras de rompimentos contratuais (de obrigações em geral assumidas pelo e no Mercado), tendo as organizações – dentre elas o Estado enquanto Parlamento, Executivo e Judiciário – a responsabilidade de coordenar e minimizar os custos de transação econômica, através de mecanismos que desenhem, monitorem e exijam o cumprimento das obrigações entabuladas.

Leal (2010, p. 33) continua afirmando que North caminha na mesma direção ao sustentar que:

[...] as instituições formais têm papel histórico e definitivo na configuração das relações de força que demarcam as possibilidades da história social, sendo que todas as imperfeições destas instituições

implicam déficits funcionais e sequelas severas nas comunidades em que operam. Ou seja, no caso específico do Judiciário, quando toma decisões que desestabilizam a ordem constituída espacial e temporalmente e as expectativas das pessoas (ou mesmo quando suas decisões têm dificuldades de efetivação), isto gera efeitos de descréditos esvaziadores da sua legitimidade democrática assim como dos demais poderes instituídos.

Feitas tais considerações, passamos para a análise da trajetória inicial da justiça paraense para, a partir da sua história, compreender aspectos atuais de sua organização, em especial, da sua cultura organizacional. Ressalte-se, desde já, que como a história da justiça estadual paraense conta com aproximadamente 400 anos, este artigo está restrito a análise da sua fase colonial, observando o período de 1619 a 1822, com vistas a elucidação de cinco questões fundamentais: (i) quem exercia a função judicante; (ii) que regras eram aplicadas; (iii) o papel da justiça no Brasil Colônia; (iv) as instituições formais e informais que se observa no nascituro da justiça paraense; e, (v) a contribuição da justiça colonial na cultura organizacional conformada na atualidade.

3.1 Capitâneas hereditárias e os primórdios da Justiça Colonial

A justiça no Brasil Colônia (1500-1822) tem origem na área privada, diretamente ligada as capitâneas hereditárias que compunham o sistema político-administrativo implementado no ano de 1534 pela Coroa Portuguesa com o objetivo de povoar o território, dividir a administração das colônias e gerar recursos financeiros para a Metrôpole. Desta forma, a justiça surge no Brasil diretamente outorgada a particulares, que receberam amplos poderes e autonomia para aplicá-la em troca da efetiva ocupação e colonização do território (SALGADO,1986; MATHIAS, 2009).

O primeiro particular com prerrogativa para exercer a jurisdição cível e criminal foi Capitão-mor Martim Afonso de Souza, por meio da carta de grandes poderes de 1530. Posteriormente, o exercício da referida

jurisdição é outorgado aos donatários através das Cartas de Doação, que previam, inclusive, aplicação de pena de morte para escravos, índios, peões e homens livres (MATHIAS, 2009).

As Cartas de Doação também asseguravam a independência no exercício de tal função, vedando que qualquer autoridade judicial entrasse na capitania para fiscalizar a atuação dos donatários, fato este que apenas é modificado com o advento do governo geral em 1548 (SALGADO, 1986).

Interessante observar que tal realidade pode ser observada no território paraense mais de um século depois da sua mudança no contexto nacional, como se extrai da Carta de Doação da Capitania de Joanes (atual ilha do Marajó), datada de 23 de dezembro de 1665, que prevê expressamente que ao donatário caberia a aplicação da justiça e que “[...] nas terras da dita Capitania não entrassem em tempo algum corregedor, nem alçada, nem outras algumas justiças, para nelas usarem de jurisdição alguma, nem mor que seja” (MOURA, 1989, p. 82).

O poder dos donatários alcançava, inclusive, a organização judiciária incipiente da época, pois a ele cabia a nomeação do ouvidor da Capitania que tinha competência para julgar ações novas e, posteriormente, recursos contra decisões dos juizes ordinários, cuja atuação era restrita aos feitos cíveis referentes a sua vila (MATHIAS, 2009).

Nos primórdios da justiça colonial, portanto, encontra-se um sistema inaugural bastante vinculado à responsabilidade e o arbítrio de particulares, cuja ausência de limites de atuação se assemelha à jurisdição por monarcas.

3.2 Uma atuação baseada em leis alienígenas

Outro aspecto relevante desse momento histórico é que as fontes legais da época advinham do direito lusitano, tendo destaque as Ordenações Reais (Afonsinas, Manuelinas e Filipinas), as Cartas de Doação e os Forais das Capitánias.

À Colônia também se aplicavam os ditames do direito eclesiástico, marcando de forma contundente a participação da Igreja Católica na justiça colonial, em especial, pelas chamadas visitações de santo ofício, que poderiam submeter acusados brasileiros ao Tribunal Inquisitorial de Lisboa (competente para julgar crimes contra a fé, a moral e os costumes com aplicação de mecanismos de tortura e até pena de morte).

Em suma, a genealogia do direito brasileiro não encontra raízes locais, mas sim referências estrangeiras dissonantes da realidade social, cultural e política da colônia.

Na sua globalidade, a compreensão, quer da cultura brasileira, quer do próprio Direito, não foi produto da evolução linear e gradual de uma experiência comunitária como ocorreu com a legislação de outros povos mais antigos. Na verdade, o processo colonizador, que representava o projeto da Metrópole, instala e impõe numa região habitada por populações indígenas toda uma tradição cultural alienígena e todo um sistema de legalidade “avançada” sob o ponto de vista do controle e da efetividade formal (WOLKMER, 2003, p. 45).

Por tal razão, foi inevitável a elaboração de leis extravagantes, decretos e outros documentos aptos a regulamentar as especificidades da colônia, tais como os regimentos (que definiam as obrigações, atribuições e as áreas de atuação dos funcionários da colônia), os alvarás e outros tipos de cartas, como as patentes, provisões e régia. A profusão de leis especiais foi tamanha que não existe uma uniformidade nos regimentos, havendo uma diferenciação conforme a capitania a que se destina e a finalidade a que se propõe (SALGADO, 1986).

Em que pese tenham sido editadas normas especiais para a solução de problemas da colônia, não se pode perder de vista que o Direito no Brasil tem origem alienígena, de forma que além de impor a cultura, a religião e as regras comerciais, a Metrópole também impôs regras jurídicas estranhas aos povos originários do Brasil, tudo sempre com objetivo maior de resguardar os interesses e a supremacia dos colonizadores e da elite colonial que servia a Coroa.

Não resta dúvida de que o principal escopo dessa legislação era beneficiar e favorecer a Metr pole. A experiência político-jurídica colonial reforçou uma realidade que se repetiria constantemente na história do Brasil: a dissocia o entre a elite governante e a imensa massa da popula o. O governo português ultramar evidenciava pouca aten o na aplica o da legisla o no interior do vasto espaço territorial, pois seu interesse maior era criar regras para assegurar o pagamento dos impostos e tributos aduaneiros, bem como estabelecer um ordenamento penal rigoroso para precaver-se de ameaças diretas   sua domina o. **Como assinala Robert Shirley, Portugal “...não tencionava trazer justiça ao povo ou mesmo prestar os serviços mais elementares   sua colônia”.** Numa administra o de cunho neofeudal e patrimonialista, o direito da elite agrária não era o Direito da maior parte da popula o, porém existia para proteger os interesses do governo real e manter o poder dos fazendeiros proprietários de terras. / O modelo jurídico hegem nico durante os primeiros dois séculos de coloniza o foi, por consequência, marcado pelos princípios e pelas diretrizes do Direito alienígena - segregador e discricionário com rela o   própria popula o nativa -, revelando, mais do que nunca as inten oes e o comprometimento da estrutura elitista de poder (WOLKMER, 2003, p. 48, **negrito do autor**).

Por consequência, a forma o jurídica brasileira,   semelhança do ocorrido no âmbito socioecon mico (CASTRO; CAMPOS, 2015), desconsiderou qualquer participa o dos povos originários, apesar de existirem evidências históricas que demonstram a existência de um direito próprio daquele povo, no qual se previam regras sobre propriedade, família, sucessão e delito, dentre outras (WOLKMER, 2003). Para eles, o povo indígena   considerado sem educa o, cultura e, claro, capacidade e legitimidade jurídica, fato que repercutiu até os tempos atuais.

Tal realidade também se observa no território paraense, com destaque para os três primeiros anos da coloniza o quando há relatos de persegui oes tenazes e ataques violentos aos territórios indígenas em que havia resistência a coloniza o lusitana, seja por insurgência direta contra

os novos colonizadores, seja por terem constituído alianças com o povo estrangeiro que ali esteve antes, tais como os holandeses, franceses ou ingleses (CRUZ, 1937; BRAGA, 1919)¹⁰.

Em junho de 1619, partiram as forças expedicionárias, comandadas, a de terra, pelo capitão Ayres de Souza Chichorro e as de mar, pelo capitão Pedro Teixeira. / Não houve aldeia que resistisse á fúria dos colonizadores. / Tudo era destrocado; as cabanas incendiadas e os indios mortos impiedosamente. Com a chegada de Bento Maciel, a guerra tomou proporções incríveis e deshumanas. De tal forma se conduziu Bento Maciel Parente na perseguição aos nativos, que aos proprios compatriotas revoltou tanta crueldade (CRUZ, 1937, p. 19).

Em um processo de colonização que impõe a cultura e os valores de outra sociedade, observa-se a importação de normas jurídicas dissonantes do contexto social, econômico e político da colônia, alijando os povos originários da formação das regras que lhe seriam submetidas.

3.3A Justiça Real e o Governo Central: os Ouvidores Gerais e dos Juízes de Fora

Diante do insucesso do sistema das capitânias hereditárias, a Coroa portuguesa instalou o governo central em 1548 visando retomar os amplos poderes dos particulares (governadores e capitães-mores das capitânias hereditárias) e criar uma estrutura administrativa que atuasse como *longa manus* da metrópole, contribuindo para um processo de colonização capaz de instituir a ordem jurídico-administrativa pensada pelo Estado colonizador.

¹⁰ A época da colonização do Brasil, havia uma disputa pela conquista de territórios nas Américas por portugueses, ingleses, irlandeses, holandeses, franceses e espanhóis, havendo o destaque de Portugal e Espanha no cenário mundial. As colônias eram palcos de embates e disputas visando a acumulação de capital no regime mercantilista (CASTRO; CAMPOS, 2015).

Aos governadores-gerais cabia a rigorosa fiscalização dos donatários para elidir o crescimento de seus poderes e privilégios, que haviam tomado enormes proporções a partir dos amplos poderes outorgados pelas Cartas de Doação.

Por longos anos, o sistema das capitanias hereditárias coexistiu juntamente com o governo geral, período em que a administração da colônia competiu aos governadores gerais, governadores de capitais e capitães-mores donatários, estes últimos foram paulatinamente reduzidos até o final de 1760, quando se extinguiu o último vestígio das capitanias hereditárias no Brasil (SALGADO, 1986).

Analisar a justiça sob perspectiva do governo geral é importante pelo surgimento de novos atores na Justiça, tal como o Ouvidor-Geral, designado como representante da Coroa com amplos poderes para, dentre outras funções, resolver questões afetas a justiça (WOLKMER, 2003). Este novo cargo é relevante porque personaliza a limitação dos poderes dos Governadores Gerais, assegurando que suas decisões pudessem ser revistas e, com isso, combatidos os abusos de poder (SALGADO, 1986).

Foi sob a égide do governo central que se fundou a cidade de Belém, mais precisamente em 12 de janeiro 1616, naquela oportunidade batizada de Feliz Lusitânia. Após três anos da fundação da cidade, mais precisamente no dia 2 de novembro de 1619, foi instalada uma Ouvidoria no Maranhão que compreendia o Estado do Maranhão e a Província do Grão-Pará, cujo Ouvidor Geral era competente para julgar recursos contra sentenças proferidas pelos juízes ordinários, ouvidores das capitanias e enviar apelações e agravos para a Casa de Suplicação de Lisboa (SALGADO, 1986).¹¹ Nasce, nesta ocasião, o embrião da atual

¹¹ A Ouvidoria do Maranhão surge com a intenção da Coroa de ocupar e colonizar o litoral norte, criando toda a estrutura administrativa necessária para o controle e o funcionamento da Colônia. Em 1621, a carta régia da Coroa criou o Maranhão (que compreendia as capitanias do Ceará, Maranhão e Pará) como independente do Brasil e subordinado diretamente metrópole portuguesa, uma vez que a distância territorial para a Bahia comprometeria a eficácia da administração da coroa (SALGADO, 1986).

justiça paraense, a qual apenas teria seu primeiro juiz ordinário em 1636 (CRUZ, 1963).¹²

Ressalte-se que ao juiz ordinário exigia-se apenas a condição de “homem bom” (não precisava ser “letrado”), sendo eleito pelos “homens bons” da comunidade,¹³ em que pese haja registros sobre a relevância da condição social para tanto, havendo limitações quanto aos comerciantes (e seus descendentes), trabalhadores manuais, mestiços, mulatos, dentre outros (WEHLING; WEHLING, 2004; WOLKMER, 2003). Não há que se perder de vista que o cargo de juiz representava uma função privilegiada, devendo ser ocupada por pessoa de condição social “adequada” para a comunidade.¹⁴

No Grão Pará, o juiz ordinário presidia o Senado da Câmara Municipal, composta por três vereadores, um procurador e um tesoureiro até 1712, e ampliada para dois juízes ordinários e sete vereadores no período de 1713 a 1753 (MOURA, 1989).

Posteriormente, a estrutura judicial, antes exercida pelos juízes ordinários e ouvidores, cresce e ganha roupagem mais robusta, seja pelo aumento dos conflitos decorrentes do crescimento populacional (WOLKMER, 2003), seja pelas diversas denúncias de abuso, suspeições e corrupção contra os ouvidores e juízes da Colônia (PARÁ, 2008).

¹² Nos livros que relatam a história do Judiciário paraense, há o registro de juízes ordinários designados no período de 1636 a 1733 (PARÁ, 2008; PARÁ, 2014). O referido cargo foi suprimido o referido cargo pela Carta Régia de 1753 (HURLEY, 1940), tendo, contudo, permanecido no Termo do interior do Pará até pouco depois da independência, quando se concluiu pela necessidade de uma justiça togada (MOURA, 1989, p.79).

¹³ A ideia de escolha de homens bons pela própria comunidade para o julgamento de seus conterrâneos pode ainda ser vista hoje na escolha dos jurados para o conselho de sentença do Tribunal de Júri (MOURA, 1989).

¹⁴ Acerca dos privilégios coloniais, bem explana Moura (1989) que, por meio do Alvará de 10 de fevereiro de 1642, fora concedido pelo Rei aos homens bons do Rio de Janeiro, depois extensivos aos da Bahia, Maranhão e Pará, as honras, privilégios e liberdades que fazem jus os cidadãos da cidade do Porto, dentre elas estava o gozo de foro dos nobres (espécie de foro privilegiado da época), a isenção de tortura (alvo nos casos em que se aplicasse aos fidalgos também), o direito ao porte de arma, não poder ser preso “senão sob suas homenagens”.

Nesse novo cenário, a justiça brasileira conta com uma organização judiciária pouco mais complexa, sendo a primeira instância exercida por juízes singulares (divididos em juízes ordinários e especiais, tais como os juízes de fora, juízes de órfãos e de sesmarias), a segunda instância composta por órgãos colegiados (Tribunais de Relação e Juntas de Justiça, ambos com atuação recursal, mas composição diversa) e a terceira instância representada pela Casa de Suplicação.

Além dos referidos órgãos, havia ainda uma espécie de instância especial denominada Desembargo do Paço, semelhante a um conselho supremo, que além de funções atinentes a administração legal (como designação de magistrados e elaboração/correção de leis), também atuava como espécie de órgão recursal para causas de mérito especial (WOLKMER, 2003).

No caso específico do Pará, além do Ouvidor da Capitania e do juiz ordinário, o estado ganha o primeiro órgão recursal com a instalação da Junta de Justiça em 28 de agosto de 1758. A Junta de Justiça era órgão recursal colegiado (inferior aos Tribunal de Relação) presidida pelo Governador e composta pelo Ouvidor, pelo intendente, um juiz de fora e três vereadores (PARÁ, 2014; MOURA, 1989).

O Ouvidor Avulso tinha competência para sentenciar com pena de morte os índios, bastardos, mulatos e negros que cometiam crimes atrozes (PARÁ, 2008; PARÁ, 2014), havendo execução da pena de morte em forças pública por longos anos, como se extrai da obra de Ernesto Cruz:

O último enforcamento de que há notícias nos anais judiciários da província, data de 1851. Em fevereiro desse ano, foi supliciado na cidade de Santarém, o escravo conhecido por *Pai Antônio*, acusado de haver assassinado o feitor, que o azorragara, impiedosamente, apesar das súplicas e doenças. *Pai Antônio* viera da África num dos negreiros que fazia o infame comércio com essa Província. Muito embora fôsse velho, sexagenário, trabalhava desde que o sol raiava até anoitecer. Um dia alegou doença. O feitor respondeu-lhe com uma chicotada. E como o negro não se levantasse,

zurziu-o implacavelmente. Deu-se, então, o crime. *Pai Antônio* foi condenado à morte. Na fôrca erguida na praça da Imperatriz, entre as ruas de Santa Cruz e Mercadores, terminou os seus dias. Com as formalidades costumeiras. [...] / Apesar da afirmação categórica de que essa fora a última execução capita na Província, outras condenações à morte aparecem nos *Mapas de julgamentos* proferidos pelo júri de Belém, nos anos de 1852, 53 e 54 (CRUZ, 1963, p. 513/514).

Interessante observar que a competência criminal referida ao Ouvidor Avulso foi outorgada ao Ouvidor-Geral do Maranhão em 1619 e, desde aquela época, expressava a desigualdade social que marcou o Brasil Colônia, pois o julgamento dos crimes sempre considerava, além da sua gravidade, a condição ou papel social do autor e do réu, se escravo, peão ou fidalgo (WEHLING; WEHLING, 2004; SALGADO, 1986).

Como afirmamos atrás, no mundo do Antigo Regime, índios, escravos e peões eram sentenciados de forma distinta que dos fidalgos, ou “de pessoas de mais qualidade”, havendo diferenças, inclusive, quanto às instâncias de apelações e agravos (CHAMBOULEYRON, 2014, p.13).

A composição da Junta paraense também se reporta ao juiz de fora, oficial da realeza e bacharel em Direito, que passa a compor a estrutura judicial do Pará com o objetivo de exercer maior controle sobre a capitania, especialmente, sobre o exercício da jurisdição pelas Câmaras municipais, que representava um espaço de poder das elites regionais. O juiz de fora passa a presidir as Câmaras, assegurando a centralização do poder na Coroa e, conseqüentemente, elidindo o crescimento do poder e da autonomia das autoridades locais das colônias (CHAMBOULEYRON, 2014; SALGADO, 1986).¹⁵

A nomeação de um juiz de fora foi sugestão do Ouvidor-Geral do Maranhão que consta em carta dirigida ao Desembargo do Paço em 1657,

¹⁵ Segundo Moura (1989), o primeiro juiz de fora a presidir o Senado da Câmara de Belém foi Feliciano Ramos Nobre Mourão, em 1739, seguido de diversos outros até 1829.

na qual registra que as pessoas da região não se preocupavam em cumprir suas obrigações, em face do descrédito da justiça, seja pela longa distância entre o Maranhão e o Pará, seja pela atuação parcial dos juízes ordinários.

O que parece procede pela falta de quem, sem suborno, e despedido de afeição com isenção e retidão administre a justiça e faça observar as leis de V.M., o que tudo se não pode esperar pelos indoutos moradores do Pará, que ocupam os cargos de juízes ordinários e ouvidor da capitania, pela razão do parentesco que ocorre entre eles, visto como o ouvidor-geral está obrigado a assistir na cidade do Maranhão, na cabeça do Estado, e no seu triênio ir fazer correição no Pará, que dista mais de 200 léguas, em canoa, com muito perigo de vida (CHAMBOULEYRON, 2014, p.19).

As colocações do ouvidor-geral quanto a conduta dos juízes ordinários traz a reflexão sobre o insucesso da constituição do sistema judicial pelos juízes ordinários, idealizados como pessoas de diminuta relação social com a comunidade local, que permaneceriam isolados e leais a coroa portuguesa. Várias regras foram constituídas neste sentido, dentre elas, destacam-se “[...] a designação por apenas um período de tempo no mesmo lugar, as proibições de casar sem licença especial, de pedir terras na sua jurisdição e de exercer o comércio em proveito pessoal” (WOLKMER, 2003, p. 58).

No Pará, inclusive, houve expressa proibição do casamento dos juízes sem licença especial pela Carta Régia de 1734, assim para contrair matrimônio eles deveriam ser imediatamente declarados suspensos para não mais atuar na região e, caso o matrimônio não tenha sido devidamente comunicado, eles deveriam ser excluídos do serviço público (CRUZ, 1974 *apud* PARÁ, 2014).

Em suma, o juiz ordinário além de não ser bacharel carregava consigo uma ligação com a comunidade local que lhe impunha o fardo da suspeição recorrentemente, ao passo que o juiz de fora seria qualificado para a melhor aplicação da lei e, por não ter relações sociais ou de outra natureza com a comunidade, faria melhor justiça que os ordinários (MOURA, 1989).

Vale dizer que a questão da atuação dos juízes ordinários por diversas vezes tida como parcial ou interessada, ao revés do juiz de fora como isenta e qualificada, não deve ser tida como uma verdade irretorquível, tendo em vista que há registros de atuação adequada daqueles inversamente proporcional a atuação do juiz de fora.¹⁶

O sistema ainda previa uma espécie de correição pelo ouvidor-geral e pelos juízes ordinários (sobre a atuação de seus antecessores), denominada de devassa, que consistia na inquirição de testemunhas sobre questões relacionadas ao grau de imparcialidade, eficiência e honestidade dos magistrados, contudo, acredita-se que muitas devassas não se realizaram no Brasil (WEHLING; WEHLING, 2004).

Fato é que a justiça colonial é marcada por duas características contrapostas: burocrática e patrimonial, como bem explica Schwartz *apud* Wolkmer:

Uma análise da administração da justiça no período colonial revela, segundo Stuart B. Schwartz, a inter-relação e a convivência de duas modalidades complexas e opostas de organização sócio-política:

- a) relações burocráticas calcadas em procedimentos racionais, formais e profissionais;
- b) relações primárias pessoais baseadas em parentesco, amizade, apadrinhamento e suborno. O entrelaçamento desses dois sistemas de organização - burocracia e relações pessoais - projetaria uma distorção que marcaria profundamente o desenvolvimento de nossa cultura jurídica institucional. Essa particularidade reconhecida na sociedade colonial veio a ser o fenômeno que Stuart B. Schwartz identifica como o “abrasileiramento” dos burocratas, ou seja, a inserção numa estrutura de padrões rigidamente formais de práticas firmadas em laços de parentesco, dinheiro e poder. O “abrasileiramento” da magistratura significava a corrupção das metas essencialmente burocráticas, porquanto os critérios de validade passavam a ser imputados a pessoas, à posição social e a

¹⁶ Há o registro até mesmo da prisão de um juiz de fora no Pará em 1/12/1780 “pelas múltiplas e repetidas desordens, injustiças e maquinações” (HURLEY, 1940. p. 77). Registre-se que o autor da obra questiona a legitimidade da medida.

interesses econômicos. A corrupção cobria um lastro de desvios da legislação e das regras burocráticas. Evidentemente, os magistrados, em diversas ocasiões, empregaram o “poder e a influência do seu cargo para obter vantagens pessoais, conveniências ou para proteger suas famílias e dependentes. [...] Frequentemente o abuso do cargo se dava para a obtenção de vantagens pessoais diretas”, o que implicava favorecimento e suborno capazes de subverter a própria justiça. (WOLKMER, 2003, p. 60).

A minuciosa descrição acima acerca das relações primárias pessoais baseadas em parentesco, amizade, apadrinhamento e suborno demonstram com nitidez o marco de uma administração judiciária patrimonialista, na qual o interesse privado se sobrepõe ao interesse público.¹⁷

Este modelo de administração pública é baseado nos modelos de Estados Absolutistas, mas fortemente firmados nos séculos XVII e XVIII, quando o patrimônio do Monarca Absoluto se misturava com o patrimônio público, formando uma linha tênue na distinção entre público e privado. / Prevalece o imaginário do privado absorvendo o público, em uma época de modelos de Estados não laicos, sendo em verdade Estados Eclesiásticos, em que os representantes da monarquia eram figuras praticamente divinas, que representavam, na terra, a vontade de Deus, chancelando-se, nesses termos, máximas, tais como: *The King can no do wrong* (o Rei nunca erra, em inglês arcaico), ou, como restou célebre, a frase do Rei Sol, Luis XIV, *L'Etat c'est moi* (o Estado sou eu), deixando bem clara a sibilina, praticamente inexistente, à época, distinção entre o público e o privado, tornando propício, assim, modelo que acarreta corrupção e nepotismo. Um modelo como esse gera, por certo, o clientelismo, a troca de favores, o prevalecimento de interesses privados em detrimento do interesse público, faz surgir um modelo do público vinculado ao particular sem a referência de interesse público, como princípio norteador das condutas estatais (CAMPELO, 2013, p. 299-300)

¹⁷ O patrimonialismo é um conceito que foi originariamente desenvolvido por Max Weber para explicar relações afetas ao Estado que transgridem o limite entre o público e o privado. No Brasil o conceito foi difundido a partir dos trabalhos seminais de Raymundo Faoro e de Sérgio Buarque de Holanda, este último, em especial, por meio de seu “homem cordial” de Raízes do Brasil.

O patrimonialismo é, portanto, um traço marcante que conforma a justiça brasileira, deixando uma herança cultural que até hoje segue presente.

3.4 Justiça múltipla: a quem cabia julgar?

A composição da Junta outrora referida também apresenta uma importante característica da época: a “transversalidade funcional” (WEHLING; WEHLING, 2011), também denominada “múltiplas jurisdições” (CHAMBOULEYRON, 2014), que possibilitava o exercício da atividade judicante também por outras autoridades além do magistrados, tais como governadores, vereadores (atuantes nas Câmaras e nas Juntas de Justiça) e membros da Igreja (no âmbito da justiça eclesiástica, que além de tratar de causas relacionadas a moral e aos costumes, também cuidava dos processos de matrimônio e perfilhação).

Na capitania paraense não era diferente, pois o principal regimento dos governadores do Estado do Maranhão e Pará previa textualmente a responsabilidade do governador pela administração da justiça, a responsabilidade sobre fazer cumprir as leis e a jurisdição dele nos casos de pena de morte ou corte de membro de ouvidor letrado (CHAMBOULEYRON, 2014; SALGADO, 1986).

A ausência de divisão entre as funções políticas, administrativas e judiciais também repercute nos próprios magistrados, que além de incumbidos da função jurisdicional, desempenhavam outros papéis administrativos na colônia (WEHLING; WEHLING, 2011).

A pluralidade de atribuições do juiz ordinário fazia-o, em geral, responsável por aspectos administrativos e fiscais, além dos especificamente judiciários. Ademais, em conjunto com os demais oficiais da câmara - os vereadores e o procurador - também elaborava a legislação local. Possuía, igualmente, atribuições de ministério público, como as de representar a câmara contra as

ações particulares que prejudicassem o interesse comum. Tal característica do governo “tradicional” ou pré-burocrático, na tipologia de Weber, é freqüente na administração pública do Antigo Regime: nada mais estranho a ela do que a tripartição ilustrada das funções do Estado ou mesmo a especialização burocrática das funções administrativas (WEHLING; WEHLING, 2004. p. 28).

Inobstante, o Senado da Câmara Municipal do território paraense tinha competências híbridas, acumulando funções políticas, administrativas, policiais e judiciais na capitania paraense (MOURA, 1989).

É imprescindível consignar que a transversalidade ou multiplicidade de jurisdição decorria do sistema de governo vigente, por meio do qual o Rei concentrava todos os poderes ou funções (executivo, legislativo e judiciário), não havendo a clássica divisão de poderes de Montesquieu, consagrada nos modelos democráticos contemporâneos. Tal sistema gerou inúmeros casos de sobreposições e conflitos de competências entre as autoridades investidas pelo Rei (CHAMBOULEYRON, 2014; WEHLING; WEHLING, 2011; SALGADO, 1986).

Moura (1989) relata diversos casos em que o Governador e Capitão Geral do Maranhão atuou em área de competência do Ouvidor Geral, determinando a prisão de escrivães e tabeliães acusados de desídia, a devassa contra juizes, prisão de meirinhos (atuais oficiais de justiça) que recusassem o cumprimento de decisões judiciais, despejo de particulares com apreensão dos processos judiciais, dentre outros fatos ocorridos entre 1717 e 1730. Tais fatos foram reportados a Coroa Portuguesa, havendo o registro de censura do Rei contra o Governador e Capitão Geral, esclarecendo que tais medidas eram de competência privativa do Ouvidor Geral.

Tudo isso demonstra uma justiça colonial marcada pela transversalidade funcional e pelo conseqüente conflito de competências entre as autoridades locais.

3.5 Os serventuários da Justiça colonial

Além dos ouvidores e juízes referidos, a justiça colonial contava com uma série de funcionários ou serventuários, que poderiam ingressar por designação real mediante donativos (também referidos como prebendas reais) ou mediante compra/venda de ofícios e cargos (há registro inclusive de leilões), independente de qualificação prévia (CHAMBOULEYRON, 2014; WEHLING; WEHLING, 2011).

A prática da “venda de cargos” foi instituída no século XVIII para incrementar as finanças reais e permitia a ocupação do cargo por prazo determinado (1 ano se nomeação fosse pelo governador-geral e 6 meses se fosse pelo governador da capitania), o que foi alterado em 1758.

O alvará emitido em 20 de abril de 1758, ao ditar novas normas de procedimentos para as arrematações de ofícios de Justiça e Fazenda, deixou transparecer os inconvenientes que decorriam de sua venda por prazos curtos, como determinara o decreto de 1741. Nesse sentido, recomendava que os ofícios de Justiça fossem providos por “via de concurso” ou por venda aos que oferecessem a maior quantia e sem prazo determinado. Por sua vez, os ofícios de Fazenda “mais rentáveis”⁴¹ seriam arrematados pelo prazo de três anos e os demais providos na mesma forma que os de Justiça, mas na dependência da confirmação régia. É interessante observar a justificativa para a introdução dessas novas modalidades: tinham o objetivo de evitar a “negociação mercantil” gerada pela prática da venda de ofícios, pois havia pessoas na Corte que arrematavam as serventias por preço baixo e as vendiam por muito mais no Estado do Brasil (SALGADO, 1986, p. 64-65).

Na capitania do Pará, há documentos que demonstram a existência de diversos serventuários na justiça colonial, tais como meirinhos, porteiros, contadores, avaliadores, tabeliões e escrivães (CHAMBOULEYRON, 2014), mas não foi localizado documento que demonstre a forma de ingresso destes.

Chama a atenção a forma de provimento dos ofícios no regime colonial paraense, que revela uma emaranhada rede de relações familiares, pois os titulares de ofícios eram nomeados pelo governador ou pelo Rei e, comumente, sucedidos pelos seus herdeiros.

Por outro lado, o que Antônio Manuel Hespanha denomina “patrimonialização”, expressada no direito sucessório dos filhos dos proprietários de ofícios que tivessem bem servido à Coroa. O caso dos Lira Barros é exemplar neste sentido. No início da década de 1860, Lourenço de Lira, proprietário do ofício de tabelião público, judicial e notas de Belém, solicitava a renúncia do cargo em nome do filho legítimo, Manuel de Lira, que já o ajudava a “transladar e escrever os papéis”. Em 1729, por sua vez, Manuel de Lira Barros recebia mercê do mesmo cargo, por ser filho legítimo de Manuel de Lira. Já vimos que em 1743 era a vez do filho Francisco Antônio receber o cargo. Em 1779, era Agostinho Antônio, filho deste último, quem requeria e obtinha propriedade do ofício (CHAMBOULEYRON, 2014, p.17-18).

A realidade apontada não era uma exclusividade da capitania paraense e repercutiu por centenas de anos na estrutura dos serviços prestados pelos cartórios extrajudiciais de todo o Brasil, só encontrando seu final no século XXI.¹⁸

Mais da metade dos cartórios no Brasil é administrada por tabeliães que não passaram por concurso público. Isso significa que o cargo, que tem caráter vitalício, é ocupado por parentes que herdaram os tabelionatos ou por antigos funcionários que foram nomeados “provisoriamente”. Levantamento do CNJ (Conselho Nacional de Justiça), que fiscaliza os cartórios no Brasil, revela que, dos 13.558 titulares no cargo, menos de 37% são concursados, como determina a Constituição de 1988 (CHRISTOFOLETTI, 2008).

¹⁸ A extinção da “herança dos cartórios” pode ser atribuída a Resolução nº 80/2009 do Conselho Nacional de Justiça, que declarou a vacância dos serviços notariais e de registro ocupados em desacordo com as normas da Constituição Federal de 1988, que exige prévia aprovação por concurso público. Naquela oportunidade, o CNJ expressamente registrou a preocupação com a baixa qualidade e a desorganização dos serviços prestados naqueles cartórios.

Laços familiares também podem ser observados no quadro funcional da Corte Paraense por longos anos, tendo em vista que a exigência do concurso público para ingresso em cargos efetivos apenas é aplicado rigidamente após a Constituição de 1988 e a vedação à nomeação de parentes para cargos de livre nomeação e exoneração ou por contratações temporárias ocorre apenas no século XXI,¹⁹ fundamentada nos princípios constitucionais que determinam a impessoalidade e moralidade na atuação da Administração Pública.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: UM BREVE DIÁLOGO ENTRE A JUSTIÇA COLONIAL E A JUSTIÇA CONTEMPORÂNEA

A análise acurada da justiça colonial, a partir das questões norteadoras da investigação proposta neste trabalho, traz a lume aspectos importantes da justiça colonial que contribuíram para a organização judicial contemporânea.

O primeiro destaque é a conclusão de que desde os primórdios da formação colonial brasileira e amazônica se aplicava uma legislação alienígena, desconexa da realidade da colônia, posteriormente, combinada com um emaranhado de regras criadas para solucionar questões locais que não encontravam precedentes na Metrópole. Tal realidade até hoje reverbera na cultura jurídica que segue acreditando ser a importação de leis estrangeiras de países desenvolvidos uma solução capaz de gerar maior eficiência nas organizações brasileiras, esquecendo, novamente,

¹⁹ A proibição expressa de práticas de nepotismo direto e cruzado na Justiça brasileira foi prevista na Resolução nº007/2005 editada pelo Conselho Nacional de Justiça poucos meses após a sua instalação. A resolução, além de proibir a nomeação e contratação temporária de parentes, também proibiu a contratação de empresas que tenha sócios parentes. Considerando as práticas até então vigentes, houve a resistência dos Tribunais brasileiros em cumpri-la, resultando com isso em litígio judicial resolvido pelo Supremo Tribunal Federal, que declarou a constitucionalidade da resolução aludida e, posteriormente, editou a Súmula Vinculante nº 13 proibindo a nomeação de parentes para cargos em comissão em todos os Poderes.

que as instituições formais devem observar as informais, sob pena de não encontrarem força de implementação.²⁰ A consequência desta crença é a geração de simulacros institucionais.

Segundo ponto interessante é o exercício da atividade da função judicante por particulares (os donatários das capitanias), assegurada a não intervenção do Estado, fomentando atitudes déspotas por meio século no Brasil (até o advento do governo geral em 1548) e por mais de um século na capitania do Pará, tal como faz prova o termo formal da capitania de Soure datado de 1665.

Nesta linha, tem primazia o destaque da dicotomia patrimonialismo versus burocracia existente na magistratura nacional, representadas pelo juiz leigo eleito por um grupo da comunidade (juiz ordinário) e pelo magistrado profissional (juiz de fora) designado pela Coroa, respectivamente. No Pará, o primeiro juiz de fora apenas é designado pela Coroa em 1739, ou seja, mais de um século depois do primeiro juiz ordinário que data de 1636, tendo a Capitania do Pará um claro atraso no desenvolvimento de uma classe profissional de juizes.

E a problemática vai além quando o novo arranjo institucional entende nocivo o exercício da justiça por pessoas sem conhecimento legal, seja pela qualidade das decisões, seja pelo exercício do poder de forma parcial. Isto porque, em que pese os juizes ordinários terem sido suprimidos em 1753, na capitania paraense eles seguiram atuando junto aos Termos Judiciários (divisões de comarca que surgem em 1832) anos depois da independência do Brasil (1822).

Ressalte-se como referência que a exigência do concurso público para ingresso na magistratura apenas teve previsão na Constituição

²⁰ Registre-se que tal circunstância foi alvo das atenções de Douglas North. O economista relatou o insucesso dos países do Terceiro Mundo que importaram sem maiores adaptações modelos legislativos bem sucedidos nos Estados Unidos. Conforme North, ainda que as regras fossem as mesmas, a formas de efetivação, bem como aspectos culturais ligados às instituições informais, tais como as normas de comportamento e os modelos subjetivos dos atores, divergiam (RIBEIRO; RUDINIKI NETO, 2016, p. 2036).

Brasileira de 1934. Na contramão da meritocracia para acesso aos cargos responsáveis pela aplicação da justiça, o Código Judiciário do Estado do Pará de 1981 prevê a função judicante por agentes públicos nomeados pelo Governador sem prévia aprovação por concurso público, é o chamado Pretor, cargo atualmente em extinção com ocupantes remanescentes em exercício. Ao que parece as instituições formais paraenses seguiram por anos replicando normas informais que alijavam a meritocracia em cargos de extrema relevância.

Outro ponto relevante do cargo dos magistrados é que lhes cabiam funções judicantes e administrativas, assim como outros cargos relevantes da colônia (como o de Governador e Vereador) também tinham funções judicantes, sendo característico dessa fase a multiplicidade de jurisdições típica do regime monárquico que não contempla a clássica divisão de poderes. A ausência de divisão entre os poderes ensejou uma gama de conflitos de competência e mesmo abusos de poder registrados na capitania paraense do século XVIII.

Em que pese a tripartição dos poderes seja um traço da democracia atual,²¹ segue em voga a discussão sobre a intervenção de um poder sobre o outro, sendo o ativismo judicial matéria constante de discussão acadêmica e social, que afeta a segurança jurídica quando sugere a quebra da independência entre os Poderes e implica em determinações sobre o Executivo e o Legislativo.

No mais, o exercício da magistratura no Brasil Colônia, mesmo com todas as regras formais de conduta, se apresenta como uma instituição informal de baixa eficiência, com graves problemas de despotismo, favorecimento, cooperativismo e patrimonialismo, debelando a segurança

²¹ Com o advento do Brasil República, ocorrido em 15 de novembro de 1889, foi editada a primeira Constituição da República do Brasil em 1891, por meio da qual, adotou-se a teoria clássica de tripartição de Poderes, concebida pelo filósofo francês Montesquieu em sua obra “Do Espírito das Leis” de 1748, segundo a qual entre os Poderes do Estado “deveria haver necessário equilíbrio, de forma a ser evitada a supremacia de qualquer deles sobre outro” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 2).

jurídica necessária para a eficiência da organização que compunha. Em suma, as instituições formais constituídas para coibir as condutas de magistrados nocivos à distribuição da justiça são ineficientes.

Diversos registros históricos apontam neste sentido, seja por juízes ordinários, juízes de fora ou Ouvidores da capitania paraense. Registre-se, contudo, que este não era um quadro exclusivo do Pará, tratava-se sim de uma crise nacional.

É neste contexto, que Wolkmer (2003) aborda a cultura da organização judicial contemporânea assentada num passado colonialista, patrimonialista e escravocrata, que segundo ele se materializa em um domínio presente de uma elite agrária, hegemonicamente dominada por um liberalismo conservador e submissa aos Estados centrais do capitalismo avançado.

Some-se a isso a não exigência de qualificação prévia dos funcionários da Justiça, sendo regular o ingresso de pessoas por designação real (normalmente recaía sobre pessoas favorecidas socialmente) ou por compra de cargos, tendo a justiça paraense por longos anos, possibilitado a ocupação de cargos públicos e de cartórios extrajudiciais desassociada da avaliação de critérios que contribuíssem para a formação de um quadro funcional profissionalizado.

Cabe destaque, por fim, aos privilégios das elites locais da colônia que favoreceram a impunidade a partir de um arranjo de normas que lhe asseguravam a inaplicabilidade de determinadas penas (como a pena de morte ou decapitação) e foros privilegiados de jurisdição (em alguns momentos outorgados a Coroa, tal como é o caso nas prisões especiais de hoje, que possibilitam benesses a uma determinada classe de população mais privilegiada, em especial, aos políticos, militares e magistrados, dentre outros).

Chega-se assim a uma justiça colonial discriminatória em essência (mesmo instituições formais trazem regras que privilegiam uma elite), patrimonialista (que possibilita o exercício de funções públicas por pessoas sem preparo técnico) e morosa (seja pela atuação ineficiente dos

agentes, seja pelas longas distâncias a serem percorridas para se chegar ao território paraense).

A morosidade da colônia, bem acentuada na literatura histórica, ainda hoje é a maior fonte de descrédito e insatisfação social, sendo causa motriz da Emenda Constitucional nº 45/2004, que instrumentalizou a chamada reforma do Judiciário, que além de combater a morosidade da justiça, pugna contra a não modernização do Judiciário e a ausência de fiscalização na execução de atividades que lhe são próprias.

Após tramitar por mais de 12 anos até ser aprovada, a EC nº 45 levou a cabo a reforma tão almejada, que além de realizar outras significativas mudanças na justiça brasileira, modificou a estrutura do Poder Judiciário, instituindo o Conselho Nacional de Justiça – CNJ como órgão de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário. Em suma, essa é a tentativa contemporânea de, por meio de instituições formais e por uma organização pública específica, combater a morosidade, o corporativismo e o patrimonialismo que marcam a justiça desde a fase colonial.

Não por outra razão, a EC nº 45 enfrentou resistências das instituições informais lastreadas na cultura ampla de autonomia dos magistrados e dos Tribunais na administração da Justiça, tal como observa-se na Ação Direta de Constitucionalidade (ADI nº 3367) proposta pela Associação de Magistrados Brasileiros, que questionava a constitucionalidade da alteração por comprometer a independência do Poder Judiciário. Ainda hoje o CNJ encontra barreiras culturais nos órgãos do judiciário que não admitem intervenções externas em suas questões internas.

Em suma, as idiosincrasias expressas no passado colonial amazônico revelam a predominância de instituições informais (personalismo, corporativismo, elitismo e patrimonialismo) que contribuíram decisivamente para a conformação das instituições e organizações da sociedade amazônica, dentre elas o seu Poder Judiciário, que em grande parte explicar a trajetória de subdesenvolvimento lograda pelo seu complexo social.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

AZEVEDO, Bonnie. **Uma análise antropológica de Douglass North (1973-2009): indivíduo, racionalidade, cultura e instituições**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2015.

BRAGA, Theodoro. **Noções de chorographia do Estado do Pará**. Belém: Empreza Graphica Amazonia, 1919.

CAMPELO, Graham Stepahn Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, v. 34, n. 2, 2013. Disponível em: <https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/871>. Acesso em: 28 mar. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CASTRO, Edna; CAMPOS, Índio. Formação socioeconômica da Amazônia. In: CASTRO, Edna; CAMPOS, Índio (org.). **Formação socioeconômica da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015.

CHAMBOULEYRON, R. A Justiça, o Antigo Regime e o Grão-Pará Colonial (século XVII-XVIII). In: PARÁ, Tribunal de Justiça. **Tribunal de Justiça do Estado do Pará: 140 anos**. Belém: Tribunal de Justiça do Estado do Estado do Pará, 2014. p. 10-19.

CHANG, Há-Joon. **Chutando a Escada: A Estratégia de Desenvolvimento em Perspectiva Histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

CHRISTOFOLETTI, Lilian; FLOR, Ana. Mais da metade dos titulares de cartórios não fez concurso. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 22 dez 2008. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2212200806.htm>. Acesso em: 10 jan. 2020.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. A Teoria das Instituições e da Mudança Institucional de Douglass North: Cultura, Estado e Dependência de Trajetória. **Cadernos CEPEC**, v. 8, n. 2. dez. 2019a.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. A cultura como chave para a dependência da trajetória na teoria institucionalista de Douglas North. **Nova Economia**, v. 29, n. especial, p. 1359-1385, 2019b.

CRUZ, Ernesto Horácio da. **Noções da história do Pará**: da conquista e colonização à independência. [S.I.]: Oficinas Graphicas da Livraria Internacional, 1937.

CRUZ, Ernesto Horácio da. **História do Pará**. Belém: Universidade Federal do Pará, 1963. (Coleção Amazônica. Série José Veríssimo).

CRUZ, Ernesto Horácio da. O Poder Judiciário do Pará: três períodos políticos: colonial, imperial, republicano. Belém: Governo do Estado do Pará, 1974. *In*: PARÁ, Tribunal de Justiça. **Tribunal de Justiça do Estado do Pará**: 140 anos. Belém: Tribunal de Justiça do Estado do Estado do Pará, 2014. p. 10-19.

GALA, Paulo. A Teoria institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2 (90), abr./jun. 2003.

HURLEY, Jorge. **Belém do Pará sob o domínio português 1616 a 1823**. Belém: Oficinas Graficas da Livraria Classica, 1940.

LEAL, Rogério Gesta. **Impactos econômicos e sociais das decisões judiciais**: aspectos introdutórios. Brasília, DF: ENFAM, 2010.

MATHIAS, Carlos Fernando. **Notas para uma história do judiciário no Brasil**. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

MOURA, Silvio Hall de. **História da magistratura paraense**. Belém: CEJUP, 1989.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change, and Economic Performance – Political E of Institutions and Decisions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal of Economic Perspective**, v. 5, p. 97-112, 1991.

NORTH, Douglass C. **Institutional Change: A Framework of Analyses**. University Library of Munich, Germany, revised 14 dec. 1994a. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpeh/9412001.html>. Acesso em: 03 abr. 2019.

NORTH, Douglass C. El desempeño económico a lo largo del tiempo. **El Trimestre Económico**, v. 61, n. 4, p. 567-583, 1994b.

NORTH, Douglass C. **Understanding the Process of Economic Change**. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2005.

NORTH, Douglass. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

PARÁ. Tribunal de Justiça. **Memórias dos 135 anos: do Tribunal da Relação de Belém ao Tribunal de Justiça do Estado do Pará 1873-2008**. Belém: Tribunal de Justiça do Estado do Estado do Pará, 2008.

PARÁ. Tribunal de Justiça. **Tribunal de Justiça do Estado do Pará: 140 anos**. Belém: Tribunal de Justiça do Estado do Estado do Pará, 2014.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; RUDINIKI NETO, Rogério. Uma análise da eficiência do poder judiciário com base no pensamento de Douglas North. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 2025-2040, maio/jun. 2016.

SALGADO, Graça (org.) **Fiscais e Meirinhos: a Administração do Brasil Colonial**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

STRACHMAN, Eduardo. **Política industrial e instituições**. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2000.

WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José. **Direito e justiça no Brasil Colonial: o tribunal da relação do Rio de Janeiro (1751-1808)**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

WEHLING, Arno; WEHLING, Maria. Justiça Ordinária e Justiça Administrativa no Antigo regime – O caso do brasileiro. **R. IHGB**, Rio de Janeiro, v. 172, n. 452, p. 177-200, jul./set. 2011.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

Texto submetido em 25.01.2021.

Aceito para publicação em 31.03.2021.

