

REGULAMENTAÇÃO.

**Corruptissima republica,
plurimæ leges.**

TACITO.

Em todas as sociedades que chegam a certo estado de cultura, desenvolve-se a mania de legislar, que tem realmente algumas consequencias damnosissimas, observadas e denunciadas por espiritos agudissimos, como sejam Tacito, Le Roy Beaulieu, Nourrissau e Laboulaye.

O crescimento do numero das leis, á medida que se desenvolve a sociedade, e que portanto vão se tornando mais complexas e numerosas as relações della com os seus membros, e destes entre si, é coisa naturalissima. O perigo está na tendencia para a *legomania*, segundo a feliz expressão de um publicista; e a difficuldade apparece, quando se procura traçar uma linha nitida da alçada do legislador, fixando o que deve ser objecto de lei, e exigido pela força, ao serviço da sociedade.

A difficuldade não é mais do que um episodio da distincção entre Moral e Direito, a questão magna da Philosophia do Direito, á qual devem dar a maior attenção todos os espiritos verdadeiramente liberaes.

A sciencia moderna parece ter fixado como criterio supremo na distincção entre Moral e Direito, o *minimo*

ethico, ou a só exigencia pela coacção dos mais importantes deveres, aquelles cuja violação teriam como resultado abalo profundo na sociedade.

Em Direito Penal, a fórmula que requer que a pena seja com o menor soffrimento individual, e dando a maior segurança para a sociedade, é um carollario, ou derivação da do *minimo ethico*.

Si o cumprimento de todos os deveres sociaes for assegurada pela sancção legal, a vida tornar-se-á intoleravel, (1) e teremos de restabelecer os processos antigos para investigação da violação dos deveres de minima importancia. Deveres ha mesmo de summa importancia, como observa clarivamente Bentham, cuja exigencia pelos meios legaes traria ainda mais damnos para a sociedade, do que sua violação. Cita os deveres de temperança, pondo em evidencia os males que adviriam á sociedade de leis qua punissem a embriaguez em quaesquer circumstancias.

Em seo Direito Constitucional, applaude Rossi o systema de congressos legislativos *temporarios*, dizendo que os *permanentes* seriam atacados da legomania.

O que porém hoje mais impressiona é a mania regulamentar, com a sua companheira inseparavel a fiscalizadora.

França e Suissa são os paizes apontados com os em que chegou ao extremo da regulamentação.

A França foi objecto da critica, por vezes injustas de Laboulaye, no seo «*Prince Caniche*». Na Suissa, é proverbial que a lendaria liberdade foi afogada por uma infinidade de preceitos regulamentares.

Laboulaye é injusto quando compara a regulamentação franceza, meticolosa, com a liberdade, quasi to-

(1) *Propter vitam vivendi perdere causas.*

talmente desembaraçada das peias leaes, na Republica da Liberia. Excedeu-se o grande publicista na critica, arrastado quiçá pela sua tendencia para caricaturar. Neste pequeno artigo, procurarei guardar uma justa medida, tendo presente que a multiplicação dos preceitos legislativos terá de acompanhar o augmento das necessidades sociaes.

Seja incidentalmente dicto que alguns preceitos leaes passão a moraes com o desenvolvimento de uma sociedade.

Dá-se porém o phenomeno contrario na vida dos povos. Demais surgem novas necessidades desconhecidas dos povos primitivos, como sejam de regulamentar a frequentação dos museus, a velocidade dos vehiculos, o uso do telegrapho, o trafego das vias ferreas etc. As leis hão de necessariamente pois crescer continuamente, á medida que se desenvolve a civilização.

Examinarei os inconvenientes da excessiva regulamentação, e depois verei qual o meio de substituir, em parte, os regulamentos, reduzindo-os a um minimo.

Apontarei como primeiro inconveniente, a difficuldade de determinar quaes os deveres a que cumpre dar character juridico. Nessas condições parece que o mais acertado é fugir da regulamentação, só tornando exigiveis pela força aquelles deveres *evidentemente* de importancia capital para a vida social.

Dir-me-ão que o mesmo perigo se dá em relação ás leis. Sim, sem duvida. Por isto mesmo entendo que as leis devem exigir o menos possivel dos cidadãos. O perigo comtudo é muito maior em relação aos regula-

mentos. A lei é, em geral, obra de um congresso legislativo, onde, com a discussão, é determinada a maior ou menor importancia do dever que se quer revestir de character legal. Ainda quando a lei é obra dos mais elevados órgãos do Poder Executivo, chama a attenção de todos a materia, e é por isso objecto de disputas pela imprensa. Neste caso porém já a lei tem por si muito menos probabilidade de ser correspondente ás verdadeiras necessidades sociaes, ou aos bons principios da sciencia juridica.

Temos visto muito membro do Poder Executivo que nenhum caso faz da opinião pública, manifestada pela tribuna e pela imprensa. E' raro, mas succede, fazer um ministro, sob o maior sigillo, leis contrárias á opinião pública, a pretexto de que seria perturbado, durante sua confecção pela grita dos pertencentes a uma classe prejudicada.

Para bem pôrmos em evidencia quanto é inferior a uma lei votada por um congresso a feita por um só governante, lembraremos que, com razão, se tem dicto que muito erradamente andam os que suppõem que a cabeça do Estado se acha no seu Governo. Em regra geral, são os homens politicos homens de acção, e não de cultura intellectual.

Não quer isto dizer que os governantes não contém no seo seio jctos notaveis: falo em these geral.

Basta, para se vêr quanto saber pôde se encontrar no Poder Executivo, citar Ruy Barbosa, Laffayette e Ouro Preto, que foram ministros. Claro é porém que sua acção é limitada ao ramo do governo que lhes é confiado.

Nos congressos, sempre se acham uma minoria de homens, notaveis pela sua cultura, que esclarecem os seus companheiros. E' o caso de repetirmos o «Væ soli».

Tornemos ao ponto capital. Organizada como se acha a parte governativa do Estado, muito natural é que as leis regulamentares, particularmente as expedidas pelos governantes das infimas classes da hierarchia administrativa, não correspondam aos interesses sociaes.

Um legislador pouco cultivado está nas condições de olhar mais para o ornamental do que para o realmente util, como diz Spencer, nas primeiras paginas de sua *Educação*.

A consequencia é que attenderá á parte esthetica, prescrevendo mil preceitos acerca do que é secundario, e deixando o que é principal. Tem-se, por exemplo, ligado muito pouca importancia ás providencias destinadas a evitarem a transmissão das molestias. Podemos dizer que, fóra a medida antiquissima do isolamento, quasi nada se fez *em materia regulamentar*. Entretanto, a sciencia médica tem, neste ramo, feito prodigioso progresso.

Ainda considerando a materia, deste ponto de vista da difficuldade de determinar os factos que mais importantes são para a vida social, ha a referir uma particularidade que não passou despercebida a Laboulaye, e que é assumpto da attenção de muitos publicistas. Dizem estes que, quando o Estado se apresenta como empresario, além de outras desvantagens, tem a de occupar um exercito de funcionarios. Si a empresa não dá resultado, ahi surge a indemnização pedida pelos funcionarios desoccupados. Ora, com frequencia a regulamentação traz como consequencia a necessidade de se crear um exercito de empregados. Com a mordacidade costumada, Laboulaye se refere a uma repartição que zela uma matilha de cães.

Verificada a inutilidade, ou antes a inconveniencia de ser mantida a matilha, appareceu o embaraço magno, qual o de satisfazer as pretensões dos funcionarios.

Quantas instituições regulamentares ha, aqui mesmo, mantidas pela difficuldade de exonerar os funcçionarios?

Passemos ao 2.º inconveniente. E' o de pesar a regulamentação mais sobre a classe desprotegida do que sobre a dos poderosos. A este proposito tem o autor do *Prince Caniche* algumas linhas traçadas por penna adamantina, e eu não posso me furtar ao desejo de as trasladar. Vendo-se um funcçionario público impossibilitado de applicar certo preceito regulamentar a diversas pessoas, e até ameaçado de exoneração, pergunta: “Si a lei não se applica nem á sciencia, nem ao exercito, nem ás camareiras, nem aos criados, nem aos cães do governo, a quem se applica?” Responde, com pico, um médico: “A quem é assás tolo para se deixar apanhar e enforçar”

Não ha muito, noticiavam os jornaes que fôra multado o cocheiro do Principe de Galles. O facto pareceu verdadeiro milagre, pois todos sabem qual a audacia dos criados dos poderosos, e até que ponto vae nelles o desrespeito pelos funcçionarios administrativos, e quão certa é a impunidade de todas as suas infracções.

Mui eloquente exemplo é o que posso apontar com a phrase philosophica que ouvi dum carroceiro a um companheiro, que, com o vehiculo, excedia a velocidade regulamentar: “Olha que este andar é só para os carros dos ricos e poderosos, que esmãgam impunemente os pobres”

Dir-me-ão que o meu argumento prova demais, que tambem os juizes são fracos com os poderosos.

Facil é a resposta. Não são os juizes de natureza diversa da dos funcçionarios subalternos. Não lhes

corre nas veias um sangue gerado dos sentimentos de justiça. O cuidado porém que tem a nossa sociedade na escolha da sua magistratura, a meticolosa cautela para dar ao juiz certa independencia, os mil cuidados para o pôr a salvo de tentações, a circumstancia importantissima de ter elle de conhecer de factos de relativo vulto, e que portanto attrahem a attenção pública, são factores valiosos e, com frequencia, decisivos da justiça de suas sentenças.

Eis porque podemos dizer que o juiz é, regularmente, justo.

Outras são as condições do funcionario administrativo inferior. Laboulaye caracteriza, e descreve bem a situação precaria em que fica o pobre homem quando em frente de poderosos.

Passemos ao 3.º inconveniente.

A infinidade de preceitos regulamentares tem como consêquencia a necessidade de manter o Estado uma multidão de funcionarios, a multidão de funcionarios só se consegue com pouco escrupulo na sua escolha e no seo tratamento, a pouca importancia dos deveres que fazem objecto dos regulamentos dá em resultado que ligue o público á sua violação pouca attenção. O resultado de tudo isto é que o funcionario inferior, mal escolhido, não collocado em boa atmospherá moral, isento da attenção do público, não tem incentivos para fazer respeitar as disposições regulamentares.

Da impossibilidade de fazer cumprir os actuaes preceitos regulamentares nasce ainda uma verdadeira calamidade social, cujo valor é geralmente desconhecido: é o habito de não respeitar a lei. Não são muitas as

peçoas, ainda das mais cultas, que saibam quanta importância tem o respeito da lei, o fanatismo pelo preceito legislativo. E' preciso ter vivido no fôro, ter conhecido o mundo da violação da lei na sua realidade viva, para saber o que é o exemplo, o que é o contagio quanto ao desrespeito ás prescripções do legislador.

Do direito regulamentar desrespeitado, facil é passar á violação de preceitos de mais valor na sociedade: a fibra da indisciplina é muito forte.

Não façamos pois leis sinão que possamos constanger o povo a cumprir religiosamente. Proceder de modo diverso é tirar á lei seo principal elemento de força, a aureola de respeito supersticioso que deve cercar o legislador.

O quarto inconveniente da regulamentação é tornar a vida intoleravel. O homem ama a liberdade. A sociedade offerece-lhe grandes vantagens em troca do sacrificio de uma parte de sua liberdade natural. Dizer que a sociedade não restringe a liberdade, mas a dirige de certo modo, dizer, com Puglia, que "il diritto non è limitazione della libertà, ma *posizione* di essa", é pagar-se de palavras. Sem dúvida, a ordem só pôde se manter na sociedade sendo a liberdade exercitada de accordo com os principios legaes, mas isto é, dê-se-lhe o nome que se quizer, uma limitação posta pelas normas de agir,

Assim sendo, é evidente que a sociedade deve restringir o menos possivel a liberdade individual. Só nestas condições, convencidos os membros do Estado, da necessidade deste constrangimento do seo natural instincto de liberdade, poderão se conformar com tal

sacrifício. Impor uma inutil restrição da liberdade é tornar a vida insupportavel.

Não são mesmo poucos os homens que trocam os beneficios da sociedade pela liberdade. Os nossos sertanejos que recuam (*afundam*), á medida que a população vae ganhando terreno no sertão, dizendo que querem vastidão de terras e liberdade (*largueza*), são o exemplo vivo do amor a este bem que já os romanos diziam ser inestimavel.

Já dissemos acima que a regulamentação cahe com mais peso sobre as classes desprotegidas. E' para éstas tambem que a sociedade offerece menos vantagens.

Si, com os regulamentos, accentuarmos a sua infelicidade, o resultado será augmentarmos os factores da revolta da plebe contra as classes abastadas.

Estudando a psychologia de um cão philosopho, achou Laboulaye que ao cerebro canino devia parecer que a França era occupada por dois povos: o vencedor, composto de administradores, e o vencido, composto de administrados. Do povo vencido para o vencedor cumpre passar os cidadãos não bafejados pela fortuna, emendando assim a opinião do cão philosopho. Com effeito, as classes felizes estão na sociedade confundidas com a administradora, e livres da tyrannia desta.

Mas, como viver sem os regulamentos, marcando o modo de vestir dos cocheiros, as regras officiaes de architectura, a redacção dos epitaphios nos cemiterios? .. Tambem se perguntava, na aurora do seculo 19, como se dispensaria a tortura, a fogueira, a marca de ferro em brasa e os demais instrumentos do arsenal do direito penal antigo. Cedo se convenceram todos de que

a pena cruel era dispensavel. Depois appareceram os penalistas modernos, que voltaram toda sua attenção para os meios de evitar os delictos, particularmente para o estudo dos substitutivos penaes.

Disso vou occupar-me, lamentando que tal assumpto passasse, por completo, despercebido a Laboulaye.

Acredito que é a educação *moral* do povo, que será o substitutivo da regulamentação. Até agora só temos cogitado da educação intellectual, e desta mesma só a parte classica verdadeiramente occupou a attenção dos povos modernos.

Com effeito, na Renascença, crearam-se os institutos livres, ou particulares, para os estudos classicos. Mais tarde, os Estados cultos de todos os paizes foram lhes dando cunho official, cunho que mantiveram os nossos até a tentativa da nossa Reforma do Ensino de 1911, que procura voltar ao systema antigo. Nessas escolas, havia o curso de estudos moraes, mas só para os alumnos que se dedicavam á Theologia. Em consequencia das idéas liberaes que predominaram no último seculo, separou-se por completo o ensino religioso do leigo, curando só deste o Estado. Nas nossas escolas, abolido o ensino religioso, que era o vehiculo da educação moral, nada mais se explicou ao educando acerca de seus deveres para com os seus concidadãos, ou para com o seu proximo, como se dizia outrora.

Ora, o ensino classico só muito remotamente, e apenas no curso superior de Philosophia do Direito (cuja cadeira foi extincta pela Reforma), pôde influir nas idéas moraes dos moços. A propria cadeira de Philosophia do Direito só comportava exame dos principios mais elevados da Moral scientifica, e não exposição de regras de agir na sociedade. Quanto ás demais

disciplinas, podemos repetir a conhecida consideração de que saber que os tres angulos de um triangulo valem dois rectos, não torna ninguem mais moralizado.

Resta pois que se estabeleça nas escolas um curso regular de Moral, de accordo com os principios scientificos, mostrando ao alumno a necessidade do respeito á lei e á ordem constituida, ligando os preceitos mais comezinhos de civildade aos altos principios da Moral. Nunca se repetirá demais que “a Moral é o lubrificador do Direito”

Não me falem no nosso ensino de deveres civicos. Tal ensino não tem passado de uma ladainha de louva-minhas aos poderosos: inspira aos espiritos juvenis bem formados asco, e ensina aos mal inclinados o caminho que seguem os bajuladores.

A moral religiosa tinha graves defeitos, entre os quaes deixar na penumbra os deveres para com o semelhante, occupando-se mais dos relativos á Divindade, gerar o odio aos descrentes (o que alias não é do puro Evangelho, mas da sua má applicação) e produzir um orgulho desmarcado nos que se julgavam fieis e protegidos da Divindade. Força é porém reconhecer que os principios catholicos que diziam respeito aos deveres moraes *erga alios* eram purissimos, e auxiliavam grandemente as regras juridicas, que são unicamente destinadas a manter o respeito mútuo na sociedade, tornando possível a ordem e o progresso.

Inquestionavelmente, a Egreja Catholica teve luctas com o Estado em certos pontos regulamentares, como, por exemplo, o do logar da inhumação dos cadaveres.

Eram porém pontos secundários, pois estavam ambos de accordo em que se deve respeitar a hygiene, para nos referirmos ao exemplo dado.

Abolido pelo movimento leigo o ensino da moral religiosa, nada se fez ao intento de o substituir. Havemos

de deixar que se proclame que só Nietzsche, o continuador do amoralismo de Max Stirner, tinha razão? O que é facto é que, como bem disse certo espirito observador, si não tivesse Nietzsche enlouquecido, teria apreciado o triumpho de sua doutrina.

O Dr. Pedro Lessa que tanto fez na cathedra de Philosophia do Direito para firmar o Direito em bases positivas, e para constituir a Moral scientifica, dizia-me, ha pouco, retirado do meio docente, e collocado no centro da direção da nossa União, que elle está convencido de que todos os males que nos affligem vem da falta de respeito pelas normas de acção e pela autoridade, pois raros são os homens que devidamente avaliam a importancia do direito como *força especifica do organismo social*. Mas não pôde haver respeito verdadeiro á lei sem educação moral, sem a comprehensão dos males que advirão fatalmente á sociedade, e ao mesmo individuo, pela perturbação da ordem juridica. Bem agiram os primeiros legisladores, que diziam suas leis inspiradas pela dividade, e ameaçavam seos violadores das penas humanas e divinas. Temos nós os modernos, necessidade de convencer a sociedade de que o respeito ás normas legaes e ás normas ethicas, que não são asseguradas pelo poder de coacção do Estado, é a condição essencial da vida em sociedade; e que a transgressão dos preceitos de acção relativos á convivencia terá como fatal resultado a dissolução social.

Diziam os romanos que as leis devem ser obedidas *civiliter*, querendo com ésta expressão significar que a sua observancia devia ser em boa fé, sem o desejo de as fraudar ou illudir. Este sentimento de amor á lei, só a educação moral o fórma.

A modificação social pois a fazer é profunda, e só gradativamente poderá ser conseguida.

A lucta que a sciencia penal estabeleceu para completar a acção da pena, é a que deve travar a sciencia da administração para completar a acção do regulamento.

Até hoje têm-se mostrado os espiritos liberaes muito zelosos em restringir a avassaladora acção regulamentar. Quanto aos regulamentos que alguns denominam executivos, oppõem-se esses espiritos a que accrescente o Poder Executivo qualquer coisa á lei, ou que lhe modifique o espirito. Quanto aos que alguns denominam organizadores, estabelecem os liberaes fórmulas, dizendo que não devem ferir a liberdade individual, como si houvesse lei que pudesse deixar de ser uma restricção á liberdade.

Não lhes occupa porém a attenção o modo de diminuir o numero de leis regulamentares, problema que, como dissemos, parece achar sua solução na educação popular.

Na educação, conviria mostrar ao educando que seu interesse coincide, *em geral*, com o da sociedade. Raras vezes estão em collisão, embora, com frequencia pareçam chocar-se. Lembrarei um exemplo apresentado por F. Camneo, no Tratado de Dir. Administrativo de Orlando (V 3 p. 155), e o desenvolverei. Houve na Italia a prohibição de se envolverem substancias destinadas á alimentação em folhas de videira, em razão do risco de serem polluidas pelo sulphato cobre. Este preceito provocou dúvidas sobre ser da competencia das communas. Ora, desde que as autoridades sanitarias fizessem sentir aos consumidores o grande risco que ha em utilizar-se de alimentos em taes condições, o interesse dos vendedores seria não mais apresentarem substancias alimenticias á venda em condições de não serem acceitas pelos compradores.

Analogo é o caso, aliás não regulamentado entre nós, de pôrem os negociantes saliva nos dedos para

tomarem os papeis em que devem envolver o género vendido. Desde que soubessem que o risco que correm é tão grande quanto o do comprador, o egoismo faria que não puzessem em perigo a saúde e a vida do proximo, com tal acto repugnante e contrário á hygiene.

Só pois, creio eu, nos casos em que a educação, as instrucções dadas pelas autoridades ao povo, não produzam resultado deve apparecer o preceito regulamentar, que é, como toda disposição legal, uma *ultima ratio*, a evitar sempre.

JOÃO ARRUDA.
