

CALAMIDADE PÚBLICA

HÉSIO FERNANDES PINHEIRO

Advogado no Distrito Federal

SUMÁRIO: *Etimologia do vocábulo calamidade. Exemplos de calamidade. Princípios constitucionais e legais. Art. 18, § 2.º, da Constituição. Como se caracterizam as calamidades públicas. Conclusão.*

Encontra-se no antigo grego a origem da palavra *calamidade* onde *kalamos* significava tormenta. Para o Latim foi traduzida como *calamus* (haste), de onde derivou *calamitasatis*, usada para expressar a distribuição dos trigais antes das messes.

Sobre o vocábulo informa Antenor Nascentes que “Walde considera etimologia popular a relação com *calamus*, colmo, no sentido de ter o étimo significado primitivamente o prejuízo causado por um temporal, por uma saraivada que quebrasse as hastes verdes do trigo.”¹

João Ribeiro, por outro lado, diz: “Era primitivamente um termo da agricultura. Calamo é o caniço, a cana em tala de trigo. Succedia, por vêzes, cair nos campos forte granizo que quebrava os tales dos trigais. Para o lavrador era a *calamidade*, a destruição da seára. Essa praga, do campo e da agricultura, passou à cidade e ao sentido comum de infortúnio ou desgraça geral”.²

Thomasson, entretanto, critica os etimologistas nos termos seguintes: “Pour *calamité*, au contraire, les auteurs s'embarrassent. Dire qu'il vient du latin *calamitas* n'est pas grand chose, car *calamitas*, lui même, est mystérieux. Chez les auters, du temps de Plaute, *calamitas* désignait un fléau ravageant des cultures et en particulier détruisant les tiges des céréales comme la grêle. Un auteur écrivait: “*Calamitatem rustici grandinem dicunt, quod calamus comminuat.*”

1 A. Nascentes. *Dicionário Etimológico de Língua Portuguesa*, 1.ª ed., 1932.

2 João Ribeiro, *Curiosidades Verbiais*, pp. 22 e 23, cit. in o *Nosso Vocabulário*, de A. Tenório d'Albuquerque, p. 249

Calamus c'est le réseau ou la tige de graminée. Sans effort d'imagination on a donc pu dire que *calamitas* venait de *calamus*".³

Se, de início, a palavra tinha conceito tão restrito, com o correr dos tempos foi sofrendo alterações e ampliações, passando a ser empregada para indicar todos os males, de certa gravidade, que atingiam uma coletividade.

Os letrados muito contribuíram para a disseminação do vocábulo e para a sua elasticidade, pois não vacilaram em utilizá-lo como força de imagens nas transmissões de suas idéias. Assim temos, por exemplo:

Padre Antônio Vieira pregando: "Verdadeiramente que se não puderam pintar com côres de mais horror os danos e calamidades de que são causa aos homens, aos reinos e ao mundo as mulheres alheias, ou uma só mulher alheia, que é mais".⁴

Mme. Guizot opinando: "La *calamité* qui réduit un Acèlérat à la impuissance de nuire est un bien pour la société."⁵

Flaubert esclarecendo: "Os calores do mês de Aboul, excessivos nesse ano, eram uma *calamidade*"⁶

Proudh salientando: "Dans nos vignobles, trois anées d'abondance sont une *calamité* pour le vigneron".

Frei Luis de Sousa descrevendo: "Padecia nesse tempo o reino de Portugal *calamitoso* apêrto de fome; porque, quanto mais corria o ano de 22 em que vamos, tanto maior era o trabalho."⁷

Chateaubriand dizendo: "Des orages nouveaux se formeront; incroit préssentir des *calamités* qui l'emporteront sur les afflictions dont nous avons été accablés."⁸

Francisco Manoel de Melo informando: "Era de ânimo tão in-teyro (Epitecto) que cada hora dezafiava o nosso Jupiter, pedindo que chovesse sôbre êle tôdas as *calamidades*, com que os outros não podião."⁹

Barthél consignando que: "Il épuisa toutes les *calamités* attachés à toutes les conditions de la vie humaine"⁵

Padre Antônio Vieira, ainda, avisando: "Se as pennas de que se serve o rey não forem sans, desses calamos se derivarão tôdas as *calamidades* públicas."⁹

Osório Duque Estrada anotando: "Três são os Estados que freqüentemente suportam, no Norte do Brasil o terrível flagelo das sêcas: Ceará, Rio Grande e Paraíba. O mal estende-se também por vêzes ao Piauí, mas é sôbre tudo no Ceará que se faz sentir o pêso das grandes *calamidades*."

.....

3 Thomasson. *Curiosités de la Langue Française*, p. 159, idem.

4 Padre Antônio Vieira. *Sermões Selectos*, p. 185.

5 Pierre Larousse. *Grand Dictionnaire Universel du XIX Siecle*.

6 Flaubert, *Salambô*, trad. de J. Barreiro. Pôrto, 1925. p. 218.

7 Frei Luis de Sousa. *Anais de D. João III*.

8 Francisco Manuel de Melo. *Apólogos Dialogais*, p. 515. cit. por Domingos Vieira. *Grande Dicionário Português ou Tesouro da Língua Portuguesa*, v. II.

9 Padre Antônio Vieira, *Sermões*, v. 1, ps. 513-14, cit. idem.

“O período mais calamitoso das sêcas correntes foi o de 1877 a 1900, em que o flagelo se manifestou por quatro vêzes”.¹⁰

Manoel Bernardes escrevendo: “Sucedeu pois haver em tôda aquela região uma grande sêca; e chegou a *calamidade* a tal apêrto que... não havia imagem de Santo nem Reliquia a que não recorressem”.¹¹

Euclides da Cunha descrevendo o fato: “... de se não afeiçoar nunca o homem às *calamidades*.”¹²

A História constitui ubérrimo manancial em exemplos de calamidades quando nos dá notícia, *v. gr.*, das destruições de Sodoma e Gomorra, de Herculano e Pompéia; dos memoráveis incêndios de Roma e de Londres; da fome em Portugal no tempo de D. João III e “de hua febre specia de modorra, doeça de que naquele tempo — (principios de 1920) — em Lisboa, morria muita gente”¹³; da Peste que assolou a Europa no século XIV; da gripe que seguiu à primeira Grande Guerra; dos terremotos, das pragas, das guerras em geral, etc.

A Biblia fala-nos do Dilúvio e das Pragas do Egito, e prenuncia calamidades do Apocalipse.

As Leis de Manú preconizavam que: “Al pais poblado por un gran numero de Sudras, frecuentado por ateos y desprovidos de Bramanes, pronto lo destruyen enteramente los estragos del hambre y de las enfermedades”.¹⁴

A mitologia e a iconografia apresentam a Calamidade à semelhança da adversidade: “una mujer triste cubierta por negros crespones y apoyada en una cana, simbolo de lo frágil que est la fortuna; en la mano tiene un manajo de aspigas rotas y desgranadas y en el fondo del cuadro aparece un campo inundado ó arrasado por el granizo y una encina desgajada por el rayo. Boudart la representó sentada sobre un montón de canas partidas”.¹⁵

Uma calamidade, qualquer que seja ela, redundava sempre num desequilíbrio social imprevisto.

Incluindo-se dentre as funções precípua do Estado as de prever e prover as necessidades públicas, torna-se evidente que se não pode êle abstrair de tomar as providências cabíveis quando ocorrer qualquer fato deveras calamitoso.

Tôdas as nossas Constituições, salvo a de 1937, admitiram a forma de assistência em tais casos.

Assim, a Constituição do Império (25 de março de 1824) garantiu os socorros públicos no item 31 do art. 179, dizendo:

10 O. Duque Estrada. *O Noite*. Pôrto, ps. 146-48.

11 Manuel Bernardes. *Nova Floresta*, t. II, p. 360.

12 Euclides da Cunha. *Os Sertões*, cit. por Pedro A. Pinto. *Vocabulário e Notas Lexicológicas*, ed. 1930, p. 61.

13 *Demissões de Goiás — Crônica Del Rei Dom Emanuel*, parte IV, cap. 82, cit. por Pedro A. Pinto. *Vocabulário e Notas*, 136, p. 8.

14 Manava Tharva Sastra. *Leyes de Manú*, trad. arg., l. 8, n. 22, p. 169.

15 *Enciclopédia Universal Ilustrada Europeu-Americana*, t: X. Barcelo s/d.

“A Constituição também garante os socorros públicos”.

A Constituição Provisória da República (Decreto n.º 510, de 22 de junho de 1890) no art. 4.º rezava: “Compete a cada Estado prover, a expensas próprias, às necessidades do seu Governo e administração, podendo a União substituí-lo somente nos casos excepcionais de calamidade pública”.

A Constituição de 1891 (24 de fevereiro) tratou da questão em seu art. 5.º “Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, às necessidades de seu governo e administração; a União, porém, prestará socorro ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar”.

Este dispositivo suscitou dúvidas e, em consequência, aos 22 de março de 1897, o Governo federal enviou uma Circular a todos os Governadores ou Presidentes dos Estados, regulando provisoriamente o assunto, nos seguintes termos:

.....
“Como calamidade pública só pode ser considerada, em tese, além das sêcas prolongadas e devastadoras, dos grandes incêndios e inundações e de outros flagelos semelhantes, a invasão súbita do Território de um Estado por moléstia contagiosa ou pestilencial, suscetível de grande expansão epidêmica, de disseminação rápida e de alta letalidade, diversa daquelas que só se desenvolvem ao favor da ausência de providências adequadas e do descuido no emprêgo dos meios conhecidos de profilaxia usual”.¹⁶
.....

Torna-se, pois, preciso que previamente demonstre o Governo respectivo terem sido já tomadas, quer por êle, quer pela administração local, se o serviço fôr de natureza municipal, tôdas as providências que a situação exigia, e, ainda, mais haverem-se exaurido todos os recursos disponíveis, sem que, entretanto, se conseguisse debelar o mal”.¹⁶

Paulo de Lacerda, entretanto, observou ao apreciar o citado artigo 5.º que: “O Estado necessitado fica no papel de solicitante, de pedinte, entregue, portanto, à apreciação das suas circunstâncias aflitivas ao Juízo dos Poderes da União. A êstes cabe deliberar livremente acêrca da concessão, do tempo, da qualidade e da quantidade dos socorros. E não há coação alguma, afora a opinião pública, que existe igualmente para todos os casos não incluídos no dispositivo da Constituição”.¹⁷

A reforma Constitucional de 1926 não atingiu êsse artigo, razão pela qual, vigorou êle com a sua redação originária até 1934, quando foi o princípio incluído na carta dêsse ano (16 de julho de 1934) com a seguinte redação:

16 *Relatório do M. J. N. I.*, 1897, publ. no *D. O.*, de 24-3-1897; J. Barbalho *Const. Fed. Bras. Comentários*, Rio, 1924, p. 27; Araújo Castro, *A Nova Constituição Brasileira*, Rio, 1935, p. 67; Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição Brasileira*, Rio, 1918, p. 158 etc.

17 Paulo M. de Lacerda, *Princípios de Direito Constitucional Brasileiro*, v. II, p. 51-B, n. 257.

“Art. 7.º — Compete privativamente aos Estados:

.....
II — prover, a expensas próprias, às necessidades da sua administração, devendo, porém a União prestar socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar”.

A Constituição de 1937 (10 de novembro), como já foi dito, silenciou sobre a atuação da União em caso de calamidade pública. O assunto, entretanto, mereceu cuidados na legislação especial que dispôs sobre a Administração dos Estados e Municípios e que aprovou a Codificação das Normas Financeiras para os mesmos.

Então, alguns Interventores, Governadores e Prefeitos interpretaram de forma mui variada o item V do art. 6.º do Decreto-lei n.º 1.202, de 8 de abril de 1939, alterado pelos decretos-leis ns. 5.511, de 21 de maio de 1943 (arts. 4 e 8), e n.º 7.518, de 3 de março de 1945 (art. 1.º) e os §§ 1.º do art. 11, do Decreto-lei n.º 2.416, de 17 de julho de 1940.

Esses dispositivos regulavam, todos, a expedição de decretos-leis estaduais e municipais com fundamento nos casos de necessidade ou de calamidade pública.

O decreto-lei n.º 1.202, de 1939, com a alteração introduzida, pelo decreto-lei n.º 5.511, de 1934, dispunha:

“Art. 6.º — Compete ao Interventor ou Governador especialmente:

.....
VI — expedir decretos-leis independentemente de aprovação prévia do Conselho Administrativo em casos de calamidade ou de necessidade de ordem pública, sujeitando *a posteriori* o seu ato à aprovação do Presidente da República depois de emitido parecer por aquele Conselho. ¹⁸

.....
e o Decreto-lei n.º 2.416, de 1940 (art. 11) rezava que:

O Estado e o Município não poderão, sem autorização prévia, respectivamente do Presidente da República e do Departamento Administrativo, abrir créditos suplementares antes do segundo semestre, ou crédito especial no decorrer do primeiro trimestre.

§ 1.º — No caso do art. 17 ¹⁹, ou no de calamidade ou necessidade pública os créditos extraordinários poderão ser abertos em qualquer mês do exercício é independentemente de autorização prévia, mas devem ser submetidos, *a posteriori*, à aprovação do Presidente da Re-

18 Em 1945 esse dispositivo foi simplificado pelo Decreto-lei n. 7.510, de 3-3-45, que lhe deu a seguinte redação:

“IV — expedir decretos-leis, independentemente de aprovação prévia do Conselho Administrativo em casos de calamidade ou necessidade de ordem pública”.

19 “Art. 17 — No caso de falta de empenho, ou quando os compromissos do Governo forem apurados depois do encerramento do exercício respectivo, a despesa, após cabal justificativa, e comprovação, deverá correr à conta de crédito especial, que poderá ser aberto em qualquer tempo”.

pública, ou do Departamento Administrativo, conforme se trate de crédito do Estado ou Município”.

.....
A aplicação desses preceitos originou a expedição de alguns atos com ementas e textos inadequados e isto porque, precisamente, se confundiram os casos de calamidade com os de necessidade de ordem pública; ou, melhor, eram consideradas calamitosas certas ocorrências que, substancialmente, não se apresentavam senão como simplesmente necessárias ou tão somente úteis, no tocante às providências que requeriam.

Em que pese a argumentação então empregada de que, quer uns quer outros atos, ficavam sujeitos à mesma fiscalização e, portanto, a diferença se mostrasse sem alcance prático, sempre defendemos o imperativo dela, não só porque se deviam poupar êrros grosseiros, como também porque se distinção havia na lei, conseqüentemente, distinção deveria ser observada na prática: *lex voluit*.

Com a Constituição de 1946 (18 de setembro) foi magnamente reavivado o instituto de auxílio aos Estados em casos de calamidade pública e, assim temos o § 2.º do art. 18, dispondo o seguinte:

“Os Estados proverão às necessidades do seu Governo e da sua administração, cabendo à União prestar-lhes socorro, em caso de calamidade pública”.

Esta redação, vigorante, empresta sem dúvida alguma um caráter de obrigatoriedade de socorro, por parte da União, a qualquer unidade federada atingida. Tal ajuda “é dever” em todos os casos calamitosos; dever de assistência efetiva, eficiente e gratuita e independente de qualquer pedido de auxílio. ²⁰

A União somente poderá furtar-se ao cumprimento desse dever, que lhe é constitucionalmente cometido, na hipótese de haver dispensa expressa por parte do Estado ou Estados onde a calamidade ocorrer, e isso, assim mesmo, se forem notórios a capacidade e os recursos locais disponíveis para debelar eficientemente o mal, impedindo a expansão das suas conseqüências.

A êsse dever opõe-se o obstáculo que resuma do próprio texto constitucional quando, normalmente, não abriga a possibilidade de ingerência do Governo federal em problemas internos dos Estados.

Em assim sendo, os socorros da União deverão cingir-se, via de regra, à cooperação, à prestação de auxílio moral, técnico, material e financeiro, no sentido de incrementar ou ampliar as providências e as medidas em prol do interesse coletivo, que já estiverem sendo tomadas. Não poderá o Governo federal, entretanto, sem a existência de um prévio acôrdo, fórmula prevista no § 3.º do art. 18.º da Constituição, assumir o encargo da execução dos serviços ou tomar-lhes a direção.

20 V., por exemplo, o Decreto n. 32.702, de 4-5-1953 que criou a Comissão Executiva de Socorro às populações atingidas pelas enchentes do rio Amazonas e seus tributários. E o Decreto n. 32.796, de 18-5-1953 que abriu o crédito extraordinário de vinte milhões de cruzeiros para socorrer as populações atingidas pela mesma enchente.

Caso a calamidade, pela sua natureza, venha a oferecer risco evidente de propagação a outros Estados e haja negligência ou oposição obstinada e caprichosa do Governo local em receber amistosamente socorros da União, *motu proprio* do Governo federal.

Essas hipóteses (de negligência ou oposição) podem parecer, à primeira vista, inadmissíveis ou até mesmo absurdas em se tratando de certas calamidades, mas nem por isso devem ser desprezadas.

Se por um lado a Constituição não prevê especialmente a forma de resolvê-las, pelo outro, é de se considerar o imperativo da utilização de todos os recursos para evitar o espargimento do mal.

Sem esquecer o perigo que existe nos regimes constitucionais de permitir-se interpretações extensivas dos preceitos da Lei Magna, no caso em tela, não vacilamos em encontrar a solução no item I do artigo 7.º.

Isto porque, prevendo êle a intervenção para “manter a integridade nacional” — (note-se que não se refere o texto à “integridade do território nacional”) — não deve ser esta considerada tendo-se presente apenas o elemento físico, geográfico ou territorial.

A expressão integridade nacional”, em que pese a discordância de alguns, é ampla, pois envolve com o seu conceito também os interesses gerais de tôda a população.

Por êsse motivo não se deve nunca admitir que uma calamidade podendo ser cercada e debelada no nascedouro se alastre devido à inércia ou ao capricho de dirigentes locais.

No tocante aos auxílios financeiros para atender a casos de calamidade pública a fórmula adequada para sua concessão encontra-se na abertura de créditos extraordinários, *ex-vi* do disposto no art. 80, § 1.º, do Código de Contabilidade Pública.

Não se pode negar que a expressão calamidade pública comporta em seu bojo uma grande dose de subjetivismo e isso é perigoso porque pode originar má interpretação do que a Constituição verdadeiramente preceitua.

Partindo-se da idéia de que as calamidades públicas são males notórios que atingem um país, uma região ou um grupo numeroso de pessoas, causando perturbações profundas na coletividade e criando situações excepcionais em que as necessidades humanas alcançam, inesperadamente, um elevado grau, está-se a ver que elas sempre exigem providências enérgicas, eficientes e imediatas dos poderes públicos.

Sem desprezo aos ditames da Prudência que aconselham ser melhor para tais casos exemplificar do que limitar com normas rígidas, podem-se considerar, via de regra, como calamidades públicas os fenômenos meteorológicos ou geológicos em geral, quando ruinosos e de vulto enorme ou de conseqüências anormalmente duradouras (enchentes, terremotos, sêcas, maremotos, geadas, furacões, etc.) ; as pragas ; os incêndios de extraordinárias proporções ; as epidemias e epizootias com tendência à generalização e com alto índice letal, etc.

Note-se, entretanto, que para que se aceite um acontecimento como verdadeiramente calamitoso devem, antes, ser examinados os seguintes elementos:

- sua natureza;
- suas proporções;
- suas conseqüências;
- suas tendências para o desenvolvimento ou suas possibilidades de derivação no caso de não ser pronta e eficientemente debelado o mal.

Esses aspectos hão de ser ponderados rápida, porém cuidadosamente antes da prestação do socorro a fim de se evitarem decisões precipitadas, liberalidades ou abusos, como, *v. gr.*, ocorriam no tempo em que a Constituição o condicionava à solicitação pelos Estados. Naquela época, tais e tantas foram as calamidades que surgiam e, conseqüentemente, os pedidos de socorro, que o Governo federal achou de bom alvitre, desde logo, regulamentar embora provisoriamente, o dito dispositivo (art. 5.º da Const. de 1891) pela já citada Circular, de 1897, deixando esclarecido que:

“... para ter lugar a intervenção da União não basta apenas que se manifeste e desenvolva em algum dos Estados um dos flagelos aludidos. No ponto de vista de que se trata, a calamidade pública é relativa. Assim pode assumir êsse caráter qualquer daqueles acontecimentos, quando se dê em Estado que disponha de poucos recursos; outro tanto, porém, não terá cabimento afirmar se o caso se der em território de Estado cuja administração esteja aparelhada com os meios necessários para socorrer eficazmente a população.”²¹

Questão deveras interessante e que se prende ao tema dêste trabalho, é a que diz respeito às desapropriações em casos de calamidade pública.

Não há muito, foi ventilada a possibilidade de desapropriação de terras próximas dos açudes para que fôsem cultivadas pelos nordestinos vítimas das sêcas.

Manifestando-se a respeito assim opinou Carlos Medeiros Silva, em trechos de luzente Parecer:

“18 — Não havendo Lei, definindo os casos de desapropriação por interêsse social, não pode o Executivo decretá-la.

19 — Mas, se aquela causa constitucional de desapropriação não dá remédio para a hipótese configurada no processo, por falta de regulamentação, nem por isto o Poder Executivo está inibido de tomar providências adequadas.

Em verdade, no art. 5.º, letra *c*, do Decreto-lei n.º 3.365, de 21-6-41, é autorizada a desapropriação por utilidade pública na hipótese de socorro público em caso de calamidade”.

.....
22 — Como o despacho presidencial alude “a localização de retirantes nordestinos em terras irrigáveis”, penso que, dentro da lei

21 Circular cit., nota 16.

vigente, será possível dar solução ao caso. Decretada a urgência da desapropriação e mediante o depósito do valor da indenização, calculado de acôrdo com a lei, poderá o expropriante imitar-se na posse dos bens, independentes da citação do réu (art. 15 do Decreto-lei n.º 3.365, de 1941, alterado pelo Decreto-lei n.º 9.811, de 9-9-46). E, em seguida, nêles localizar os retirantes e permitir-lhes atividades que possibilitem a sua manutenção. Esta utilização temporária poderá tornar-se definitiva, com o advento de lei que regule a desapropriação por interesse social. Integrados os bens no domínio da União, poderão êles ser arrendados aos particulares na forma da lei geral”.²²

Cabe lembrar, finalmente, que o Código Penal protege as calamidades públicas, considerando circunstância agravante, a prática de crime “em ocasião de incêndio, naufrágio, inundação ou qualquer calamidade pública, ou de desgraça particular do ofendido”.²³ e, ainda, no art. 257, cominando pena de 2 a 5 anos e multa de um a oito mil cruzeiros quando alguém “subtrair, ocultar ou inutilizar por ocasião de incêndio, inundação, naufrágio ou outro desastre ou *calamidade*, aparelho, material, ou qualquer meio destinado a serviço de combate ao perigo, socorro ou salvamento, ou impedir ou dificultar serviço de tal natureza”.

22 Carlos Medeiros Silva, Consultor Geral da República, parecer publicado no D. O. de 15-5-1953, ps. 8926-8928.

23 Código Penal, 1940, art. 44, II, letra K.