

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO II

LEILANE SERRATINE GRUBBA

MAGNO FEDERICI GOMES

AMADEU DE FARIAS CAVALCANTE JÚNIOR

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito ambiental, agrário e socioambientalismo II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Amadeu de Farias Cavalcante Junior; Leilane Serratine Grubba; Magno Federici Gomes; Norma Sueli Padilha. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-187-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO II

Apresentação

O VIII Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), realizado nos dias 24 a 28 de junho de 2025, objetivou o fortalecimento e a socialização da pesquisa jurídica. Teve como tema geral: DIREITO GOVERNANÇA E POLÍTICAS DE INCLUSÃO.

Este livro é derivado da articulação acadêmica, com o objetivo de transmissão do conhecimento científico, entre o CONPEDI, docentes e pesquisadores de diversos Programas de Pós-graduação stricto sensu no Brasil e no exterior, com vínculo direto com seus respectivos projetos e Grupos de Pesquisa junto ao CNPQ.

O Grupo de Trabalho (GT) DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO II, realizado em 26 de junho de 2025, teve bastante êxito, tanto pela excelente qualidade dos artigos, quanto pelas discussões empreendidas pelos investigadores presentes. Foram apresentados 22 trabalhos, efetivamente debatidos, a partir dos seguintes eixos temáticos: MUDANÇAS CLIMÁTICAS, TUTELA DIFERENCIADA DO MEIO AMBIENTE e CONSTITUCIONALISMO E EDUCAÇÃO AMBIENTAIS.

No primeiro bloco, denominado MUDANÇAS CLIMÁTICAS, apresentaram-se os seguintes artigos:

O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO EM TEMPOS DE CRISE CLIMÁTICA, de Mario Marrathma Lopes de Oliveira e Gerardo Clésio Maia Arruda, enfoca o princípio da precaução como um instrumento relevante para o desenvolvimento sustentável, principalmente em contextos de riscos ambientais e crise climática.

PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 233/2019 E 37/2021 E O CONSTITUCIONALISMO CLIMÁTICO, de Natália Bossle Demori, Jéssica Scopel Signorini e Alessandra Antunes Erthal, discute a necessidade de constitucionalização ou fundamentalização jurídica do direito ao clima estável, limpo e seguro, com distinção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: DESAFIOS PARA ALCANÇAR A SUSTENTABILIDADE, de Lívia Maria Cruz

Gonçalves de Souza e Vitória Ferraz Alves, investiga a relação entre os setores da economia brasileira e as mudanças climáticas, com o objetivo de identificar quais são os mais propensos aos impactos ambientais.

A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E O DEVER DE REPARAÇÃO: UMA ANÁLISE PRÁTICA DOS EVENTOS CLIMÁTICOS EXTREMOS SOFRIDOS PELO RIO GRANDE DO SUL EM 2024, de Daniel Brasil de Souza e Magno Federici Gomes, questiona a possibilidade de responsabilização de agentes políticos em virtude de atos omissivos que possam ter concorrido para agravar as consequências dos eventos climáticos que ocasionaram danos sociais, históricos e humanos no Estado membro.

ECOANSIEDADE E CRISE CLIMÁTICA: EFEITOS PSICOLÓGICOS DAS MUDANÇAS AMBIENTAIS NA SAÚDE MENTAL COLETIVA, de Abraão Lucas Ferreira Guimarães e Edvania Barbosa Oliveira Rage, analisou o sentimento constante de angústia e apreensão diante dos efeitos das mudanças climáticas.

ALIMENTOS E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O IMPACTO DO CONSUMO NÃO CONSCIENTE NA CRISE CLIMÁTICA, de Iradi Rodrigues da Silva e Antônio Fagundes Filho, investigou a forma com que padrões de consumo alimentar não conscientes contribuem para o aumento das emissões de gases de efeito estufa.

CURUMIM PERDIDO: O IMPACTO DAS QUEIMADAS ORIUNDAS DA CRISE CLIMÁTICA NA VIVÊNCIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES INDÍGENAS DO POVO TREMEMBÉ NA REGIÃO DE SÃO JOÃO DE RIBAMAR/MA, de Maria Luiza Belfort Rodrigues e Teresa Helena Barros Sales, ponderou sobre o impacto da crise climática sobre comunidades indígenas.

A IMPORTÂNCIA DOS CONHECIMENTOS TRADICIONAIS NO ENFRENTAMENTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS, de Aline Andrighetto, explorou a importância da participação de povos originários (v.g., quilombolas e indígenas) em debates sobre o clima.

A LITIGÂNCIA CLIMÁTICA COMO MEIO DE REIVINDICAR POR DIREITOS HUMANOS EM UM CONTEXTO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA, de Emanuela Rodrigues dos Santos e Mousas Stumpf, objetivou compreender a relevância da litigância climática para se reivindicar justiça ambiental e climática, assim como direitos humanos.

O segundo eixo de trabalhos, agrupados sob o título **TUTELA DIFERENCIADA DO MEIO AMBIENTE**, contou com a apresentação de cinco artigos:

COMMONS EM JUÍZO: A TUTELA COLETIVA DOS MODELOS DE GESTÃO COLABORATIVA SOBRE RECURSOS NATURAIS DE USO COMUM E O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO, de autoria de José Jacir Victovoski e Silvana Terezinha Winckler, analisou o manejo das ações coletivas no campo dos comuns e propôs alternativas para garantir a participação social no processo coletivo.

A GRILAGEM DE TERRAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA LEGAL E O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA GESTÃO DE CONFLITOS E CONCRETIZAÇÃO DA CIDADANIA, de Augusto Martinez Perez Filho e Ana Clara Chaves Marques, estudou a atuação do Poder Judiciário no combate à grilagem de terras públicas na Amazônia Legal, à luz dos impactos sociais, ambientais e fundiários provocados por essa prática.

ATA NOTARIAL COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DOS IMÓVEIS RURAIS NO MUNICÍPIO DE PEDRO AFONSO/TO, de Renato Duarte Bezerra e Tagore Trajano de Almeida Silva, pesquisou a utilização da ata notarial como instrumento jurídico de apoio à regularização ambiental de imóveis rurais em Pedro Afonso/TO.

IMPACTOS JURÍDICOS E SOCIOAMBIENTAIS DO DESASTRE DE MARIANA/MG: (IN)EFETIVIDADE DOS INSTRUMENTOS DE RESPOSTA AOS DESASTRES AMBIENTAIS, de Antônio Fagundes Filho, Emanuela Rodrigues dos Santos e Thais Coelho Rodrigues, focou na necessidade de desenvolvimento e aprimoramento de instrumentos jurídicos efetivos de resposta a desastres ambientais, com especial atenção à proteção dos direitos das populações vulneráveis.

AS GARANTIAS EM CONTEXTO DE DESASTRES: ENSAIO ACERCA DE UMA REGULAMENTAÇÃO PRÓPRIA DE EXECUÇÃO PÓS-CATÁSTROFES, de autoria de Daniel Brasil de Souza e Magno Federici Gomes, investigou a necessidade de uma regulamentação específica para as garantias das obrigações em um contexto pós-desastres ambientais, concluindo que uma regulamentação própria para a matéria estaria em consonância com o que propõe o Direito dos Desastres e que há precedentes na legislação que servem como exemplos de como poderia ocorrer a aplicação dessa regulamentação.

No último bloco de trabalhos, chamado CONSTITUCIONALISMO E EDUCAÇÃO AMBIENTAIS, procedeu-se aos debates dos seguintes textos:

A SUPERANÇA DO POSITIVISMO JURÍDICO PELO PÓS-POSITIVISMO: ANÁLISE CRÍTICA À LUZ DA HERMENÊUTICA AMBIENTAL E O CASO SAMARCO, de Eid Badr e Nubia de Souza Oneti Lima, discute a superação do positivismo pela valorização de

princípios constitucionais e éticos. Com base no desastre da barragem da Samarco, os autores demonstram a importância do pós-positivismo na efetivação dos direitos fundamentais e da justiça socioambiental.

CONSTITUCIONALISMO NEGRO E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL NA BAHIA: DIREITO, RESISTÊNCIA E PLURALISMO CONSTITUCIONAL, de Maria Eugênia Damasceno Pinto e Tagore Trajano de Almeida Silva, analisa revoltas históricas como expressão de práticas normativas afro-brasileiras. Destaca a ancestralidade, oralidade e territorialidade como fundamentos jurídicos legítimos. Defende o reconhecimento dessas práticas como base de uma ordem constitucional plural e sustentável.

DIREITOS DOS POVOS TRADICIONAIS E INSTRUMENTOS ECONÔMICOS AMBIENTAIS, de Ana Beatriz Freitas Silva e Lise Tupiassu, estuda a implementação de projetos econômicos e suas falhas em considerar os contextos socioecológicos locais. A pesquisa evidencia impactos sobre os direitos das populações tradicionais e sugere a necessidade de critérios mais inclusivos e sensíveis à realidade amazônica.

O DESCUMPRIMENTO DA CONVENÇÃO Nº 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT) NA AMAZÔNIA, de Guilherme Oliveira Freitas de Assis Vieira Faial, evidencia a ausência da consulta prévia, livre e informada nos processos de licenciamento ambiental da rodovia. A pesquisa mostra impactos socioambientais e o desrespeito à Convenção 169 da OIT, comprometendo direitos fundamentais e normas internacionais.

PATRIMÔNIO CULTURAL E ERA DIGITAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A ANTIGA RODOVIÁRIA DE MARINGÁ E OS LIMITES DA DIGITALIZAÇÃO, de Jussara Schmitt Sandri e Priscila Kutne Armelin, discute como as Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTICs) ampliam o acesso a bens culturais, mas ignoram dimensões sensoriais e afetivas. A partir do caso da rodoviária de Maringá, as autoras defendem estratégias de preservação mais holísticas, que integrem o valor imaterial do patrimônio.

PERCEPÇÕES ACERCA DAS TENDÊNCIAS DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO CONTEXTO DA LEI Nº 9.795/1999, de Élica Viveiros, Bruno Henrique Martelletto e Caio Augusto Souza Lara, analisa políticas públicas e macrotendências pedagógicas voltadas à gestão ambiental. Destaca-se a predominância da educação crítica, embora haja limitações na efetivação das políticas educacionais.

A IMPORTÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PERMANENTE AVALIAÇÃO CRÍTICA DO PROCESSO EDUCATIVO PARA A EFETIVAÇÃO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL, de Eid Badr, ressalta que essa prática fortalece a cidadania ambiental e a justiça socioambiental. A pesquisa destaca experiências pedagógicas bem-sucedidas e defende políticas públicas e formação docente contínua como condições para uma educação transformadora.

Por fim, ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS/RJ: O PROGRAMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL (PROMEIA), de Victor Paulo Azevedo Valente da Silva, avalia a trajetória normativa e institucional da educação ambiental na referida cidade. Destaca avanços com a criação do PROMEIA, mas também desafios na articulação entre esferas e na promoção de práticas transformadoras.

Como conclusão, a Coordenação sintetizou os trabalhos do grupo, discutiu temas conexos e sugeriu novos estudos, a partir da leitura atenta dos artigos aqui apresentados, para que novas respostas possam ser apresentadas para os problemas que se multiplicam nesta sociedade de risco líquida.

O GT possibilitou um diálogo aprofundado e colaborativo sobre as temáticas do Direito ambiental, agrário e socioambientalismo, compreendidas como locais, regionais e globais, que demandam não apenas o enfoque jurídico, mas igualmente político, econômico e social. Ao abordar os desafios contemporâneos, evidenciou-se a necessidade de soluções jurídicas e de uma governança ética para prevenir, precaver e solucionar danos ambientais, cujos impactos afetam todas as formas de vida, inclusive a vida humana. As discussões possibilitaram, ainda, um pensar sobre a importância da educação ambiental e sobre a justiça climática, considerando que os impactos de danos ambientais afetam de maneira diferente as pessoas, em decorrência de vulnerabilidades que diminuem a possibilidade de resiliência.

A finalidade deste livro é demonstrar os estudos, debates conceituais e ensaios teóricos voltados ao Direito ambiental, no qual a transdisciplinaridade, em suas várias linhas de pesquisa, serão empregadas para expor os temas e seus respectivos problemas. Objetiva-se, ademais, ampliar as reflexões e discussões sobre a pesquisa realizada sob diversos posicionamentos, posto que as investigações não se encontram totalmente acabadas.

Na oportunidade, os Coordenadores agradecem a todos que contribuíram a esta excelente iniciativa do CONPEDI, principalmente aos autores dos trabalhos que compõem esta coletânea de textos, tanto pela seriedade, quanto pelo comprometimento demonstrado nas investigações realizadas e na redação de trabalhos de ótimo nível.

Gostaríamos que a leitura dos trabalhos aqui apresentados possa reproduzir, ainda que em parte, a riqueza e satisfação que foi para nós coordenar este Grupo, momento singular de aprendizado sobre os temas discutidos.

Os artigos, ora publicados, pretendem fomentar a investigação transdisciplinar com o Direito ambiental, em todas as suas vertentes. Assim, convida-se o leitor a uma leitura atenta desta obra.

Em 06 de julho de 2025.

Prof. Dr. Amadeu de Farias Cavalcante Júnior - Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA): amadeufarias@outlook.com.br

Profa. Dra. Leilane Serratine Grubba – Atitus: lsgrubba@hotmail.com

Prof. Dr. Magno Federici Gomes - Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF): magnofederici@gmail.com

**AS GARANTIAS EM CONTEXTO DE DESASTRES: ENSAIO ACERCA DE UMA
REGULAMENTAÇÃO PRÓPRIA DE EXECUÇÃO PÓS-CATÁSTROFES**
**GUARANTEES IN THE CONTEXT OF DISASTERS: ESSAYS ON SPECIFIC POST-
DISASTER ENFORCEMENT REGULATIONS**

Daniel Brasil de Souza ¹
Magno Federici Gomes ²

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo analisar a necessidade de uma regulamentação específica para as garantias das obrigações em um contexto pós-desastres ambientais. Os objetivos específicos perpassam pelo estudo do Direito dos Desastres, do sistema de garantias e da regulamentação em emergências. A hipótese central é que a atual regulamentação das garantias é insuficiente para abordar de forma satisfatória as consequências dos desastres nas relações privadas. Para verificar a hipótese levantada, utilizou-se como método a pesquisa bibliográfica, baseando-se em um raciocínio lógico-dedutivo. Conclui-se que uma regulamentação própria para a matéria estaria em consonância com o que propõe o Direito dos Desastres e que há precedentes na legislação que servem como exemplos de como poderia ocorrer a aplicação dessa regulamentação. A pesquisa resultou na indicação de parâmetros indispensáveis para a legitimidade e efetividade de eventual normatização sobre a matéria, bem como foram apontados exemplos de situações emergenciais já regulamentadas para fins de regresso a normalidade em situações de emergência, preservação das relações e também da segurança jurídica.

Palavras-chave: Direito dos desastres, Direito ambiental, Garantias das obrigações, Regulamentação específica, Parâmetros para normatização

Abstract/Resumen/Résumé

This paper aims to analyze the necessity of specific regulation for the guarantees of obligations in a post-environmental disaster context. The specific objectives involve the study of Disaster Law, the system of guarantees and regulation in emergencies. The central hypothesis is that the current regulation of guarantees is insufficient to satisfactorily address the consequences of disasters on private relationships. To verify the raised hypothesis, the bibliographic research method was used, based on logical-deductive reasoning. It is concluded that specific regulation for the matter would be in line with what Disaster Law proposes, and that there are precedents in legislation that serve as examples of how the

¹ Oficial de Registros em Panamá/GO. Tabelião em Goiátuba/GO. Doutorando em Direito pelo IDP. Mestrado e graduação em Direito pela DHC. CLattes: <http://lattes.cnpq.br/6863844865812490>.

² Estágio Pós-doutoral pela UNL-Portugal. Doutor e mestre em Direito Processual pela Universidad de Deusto-Espanha. Professor do Departamento de Direito Público Formal na UFJF. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4711-5310>. CLattes: <http://lattes.cnpq.br/1638327245727283>. E-mail: magno.federici@ufjf.br

application of such regulation could occur. The research resulted in the indication of indispensable parameters for the legitimacy and effectiveness of eventual regulation on the matter, as well as examples of emergency situations already regulated for the purpose of returning to normality in emergency situations, preservation of relationships, and also legal certainty, were pointed out.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Disaster law, Environmental law, Guarantees of obligations, Specific regulation, Parameters for standardization

1 INTRODUÇÃO

Os desastres ambientais acompanham a civilização humana desde tempos remotos, havendo menções a acontecimentos catastróficos nos textos mais antigos. A conduta humana, contudo, e especialmente a partir da industrialização, passou também a contribuir para que esse tipo de evento se tornasse cada vez mais frequente. Somado a isso, o adensamento populacional em locais propensos a catástrofes fez com que os efeitos fossem sentidos de maneira cada vez mais intensa pela humanidade. Com vistas a restabelecer a desestabilização sistêmica ocorrida após esses eventos, foi criado, a partir do âmbito internacional, um ramo do direito denominado direito dos desastres, para mitigar os efeitos e atribuir responsabilidades pela reconstrução.

O desenvolvimento da civilização humana também levou a uma maior complexidade das relações jurídicas, que demandaram novos mecanismos para permitir que as relações econômicas fluíssem de maneira mais eficaz. Nesse contexto, surgem as garantias, com o objetivo de conferir mais segurança às partes e permitir que operações, principalmente de crédito, fossem realizadas sem a necessidade de dispêndio imediato de recursos pelo credor que, caso o devedor não cumprisse sua obrigação, poderia executar a garantia ofertada inicialmente. Apesar de ser um instituto antigo, as garantias no Brasil tiveram seu marco legal apenas no ano de 2023, que buscou modernizar as já existentes e também propiciar um modelo mais eficaz para maior fluidez das relações econômicas.

Em que pese a relevância das garantias e do direito dos desastres, carece no ordenamento jurídico pátrio um ponto de contato entre ambas as matérias, ainda que as relações privadas estejam sujeitas aos efeitos de eventos catastróficos. Dessa maneira, buscou-se no presente trabalho responder ao seguinte problema: há necessidade de regulamentação específica para as garantias em um contexto pós-desastres? A hipótese preliminar é a de que a atual regulamentação, tanto do direito dos desastres quanto do marco legal das garantias, não abordou essa temática.

O objetivo da pesquisa é analisar a prescindibilidade, ou não, de uma regulamentação específica das garantias das obrigações, no contexto do Direito dos Desastres. Assim, os objetivos específicos perpassam pelo estudo do Direito dos Desastres, do sistema de garantias e da regulamentação em emergências.

Justifica-se o estudo do tema pelas consequências dos desastres nas relações jurídicas privadas, a fim de outorgar maior segurança jurídica no cenário pós-desastre, sem a necessidade de judicialização da matéria perante o Poder Judiciário.

Em relação aos aspectos metodológicos utilizados nesta pesquisa, optou-se por uma abordagem qualitativa dos resultados. Os objetivos são classificados como explicativos e, para alcançá-los, utilizou-se o método hipotético-dedutivo. Dessa maneira, foram empregados na realização deste artigo o método jurídico-teórico e o raciocínio dedutivo, sendo escolhida a técnica de pesquisa bibliográfica. O marco teórico é o artigo de Carvalho (2020), denominado: “Direito Internacional dos Desastres: da centralidade na resposta humanitária à formação do dever internacional de redução de riscos de desastres”, porque o doutrinador é o principal referencial nacional em Direito dos Desastres.

Para tanto, o trabalho foi dividido em três capítulos, excluindo-se a introdução, as considerações finais e as referências. O primeiro aborda o direito dos desastres no Brasil. O segundo dedica-se ao estudo das garantias de maneira geral, com atenção para o marco legal das garantias. Por fim, trabalhou-se um regime próprio de regulamentação, exemplificando situações da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e da legislação em que há normatização para situações extraordinárias.

2 O DIREITO DOS DESASTRES NO BRASIL

As relações sociais historicamente têm se tornado cada vez mais complexas, o que faz com que o ordenamento jurídico venha a reboque, regulamentando tais situações. Concomitantemente, existem eventos naturais que possuem impacto direto na vida das pessoas e, quando esses eventos atingem determinada escala, são classificados como desastres. Os desastres, enquanto fatos jurídicos, receberam atenção por parte dos legisladores ao redor do mundo, o que culminou em diversas normas em âmbito internacional e também nacional.

A *International Federation of Red Cross and Crescent Societies*, em seu estudo intitulado *World Disaster Report*, do ano de 2016, trouxe um dado acerca dos desastres ocorridos entre os anos de 2006 e 2016. Segundo a instituição, neste período, mais de 771.000 mortes foram atribuídas aos desastres, e mais de 2 bilhões de pessoas foram afetadas. No que diz respeito ao impacto financeiro, houve perdas estimadas em um valor que supera 1,5 trilhão de dólares (Suiça, 2016, p. 232-263).

Segundo Carvalho (2020, p. 2), desastres podem ser conceituados como um cataclismo sistêmico de causas que, combinadas, adquirem consequências catastróficas. Uma vez ocorrido o evento catastrófico, há uma perda da capacidade de resposta por parte do Estado e uma desestabilização sistêmica entre as relações jurídicas. A insegurança trazida

pelo evento fez com que normas especiais fossem editadas justamente para regulamentar a situação excepcional.

Os efeitos decorrentes de desastres acabam por se irradiar para além das fronteiras de onde efetivamente ocorreu o evento, de forma que a desestabilização sistêmica local pode ter influência em diversos outros locais. Por haver essa irradiação dos efeitos dos desastres, inicialmente a normatização acerca da matéria se deu em âmbito internacional. A partir das convenções internacionais, os países signatários acabam por internalizar as disposições internacionais, fazendo com que, no âmbito interno, tenham efeitos práticos.

Segundo Urioste (2006, p. 183), o terremoto na cidade de Lisboa, Portugal, no ano de 1755, foi o evento histórico que marca o início do que viria a ser conhecido como direito dos desastres. As primeiras normas acerca da matéria foram voltadas para o restabelecimento da normalidade no local onde ocorreu o evento, momento este que posteriormente viria a ser chamado de fase pós-desastre. Modernamente, a preocupação vai além da volta ao cotidiano, de forma que o direito dos desastres passou a se preocupar também com a prevenção e com a reparação.

Farber (2012, p. 5) apresenta o ciclo dos desastres, dividindo-o em cinco fases: prevenção e mitigação, evento de desastre, resposta de emergência, compensação e, por fim, a reconstrução. A magnitude desse tipo de evento faz com que os mais diversos ramos do direito estejam envolvidos, tais como direito ambiental, civil, administrativo, tributário, empresarial, dentre outros. As normas relacionadas aos desastres devem gerir todas as fases e ser autônomas, sob pena de não atingirem os fins que se propõem, que devem ser: prevenir danos e restabelecer a estabilidade nas relações jurídicas. Acerca da primeira fase, prevenção do risco, o autor enfatiza que os riscos de desastres ambientais não estão fora do controle humano; os desastres geralmente estão ligados a alguma falha na proteção do meio ambiente ou diretamente com a conduta humana. Propor um plano em caso de inundação, tornar as plataformas de extração de petróleo e os reatores nucleares mais seguros, e a mudança climática pode ser mitigada. Tais medidas exemplificam como o direito dos desastres pode atuar para prevenir ou até mesmo mitigar os efeitos do evento de desastre (Farber, 2012, p. 6).

Vale ressaltar que, conforme será tratado adiante, os desastres podem ser classificados de acordo com a sua relação ou não com a conduta humana, de forma que existem eventos naturais e também aqueles que possuem interferência antropológica.

Comumente, os desastres são relacionados com eventos repentinos e naturais; contudo, para fins de direito dos desastres, trata-se de um termo que na prática é maleável por abarcar diversas situações. A naturalidade e a rapidez como características dos eventos para

serem classificados como desastres são questionáveis, tendo em vista que as criações humanas tecnológicas também podem ser causas de desastres, e condições lentas, tais como a poluição atmosférica, outrossim levam a uma ruptura da normalidade. Dessa maneira, a melhor conceituação para o presente trabalho é a de que os desastres são eventos que adquirem consequências catastróficas e que levam à desestabilização sistêmica das instituições e relações jurídicas.

A resposta de emergência é a efetivação dos planos para conter os efeitos do evento catastrófico, devendo ter, por exemplo, a atribuição clara das responsabilidades entre as autoridades civis e militares, bem como os planos de emergência. A atenção primária em caso de desastres é que vai fazer com que, no momento, as necessidades básicas das pessoas atingidas sejam atendidas, tendo em vista que é a fase mais delicada do ciclo. A execução dos planos feitos na primeira fase é primordial para o bom andamento desta e também para atender às urgências.

No momento da resposta de emergência, a vida e a dignidade da pessoa humana devem se sobrepôr aos interesses individuais, e a atuação da administração pública como um todo deve ser pautada no resguardo desses dois valores. Uma estratégia bem definida, prévios ajustes sobre quais serão as autoridades responsáveis e quais serão as atitudes emergenciais a serem colocadas em prática são as características marcantes desta fase. Por ter como foco o retorno à situação de normalidade, os danos materiais e as responsabilidades são objetivo de outras fases que não a atual de resposta de emergência.

A quarta fase é a compensação pelos danos ocorridos no evento de desastre. Ainda conforme Faber (2012, p. 6), é o ponto central do direito dos desastres e envolve métodos que atribuem tanto ao setor público quanto ao privado a responsabilidade pela compensação dos danos, de maneira que essas compensações possuem suas limitações de acordo com o método utilizado. Para o autor (2012), embora a maior parte da atenção vá para a prevenção e a resposta de emergência, a compensação das vítimas dos desastres é um foco central das normas. O primeiro método de compensação é o seguro privado, que merece críticas quanto à sua indisponibilidade quanto à adesão em massa, por questões financeiras e burocráticas, e dificuldade em lidar com o alto número de demandas. Além disso, o ramo dos seguros comumente está relacionado com questões patrimoniais, e os riscos e danos decorrentes de desastres vão para além do patrimônio. Já o segundo método é a efetiva litigância com aquele que deu causa ao dano, necessitando comprovar os requisitos descritos na legislação para que seja caracterizada a responsabilidade civil. E a possibilidade de compensação pela

responsabilidade civil também pode ser direcionada ao Estado quando da sua atuação ou omissão decorrer o evento danoso.

A quinta e última fase é a de reconstrução e restauração, e ela está intrinsecamente relacionada com a recriação das estruturas físicas perdidas em função do desastre, seja no mesmo espaço ou não. Por vezes, há atuação da primeira fase, prevenção, na fase de reconstrução após o desastre, pois a reconstrução pode se dar em locais diferentes para evitar danos em um evento catastrófico futuro. As fases como um todo não são estanques, de forma que apenas com a finalização de uma, se é que isso é possível de se aferir, é que se dá o início da subsequente; elas estão relacionadas entre si.

As fases de compensação e de restauração ganham mais relevância na sociedade atual, na qual vários dos eventos de desastre estão relacionados com a conduta humana. Aqui merece atenção o fato de que atualmente se vive em uma sociedade de risco, na qual a conduta humana, cada vez mais complexa, traz mais riscos para a própria humanidade. À medida que há o avanço tecnológico e novas formas de se explorar os recursos ambientais, também são criadas ameaças no que diz respeito a novas formas de eventos danosos.

Para que um Direito dos desastres seja eficaz, é necessário partir da premissa de que os tais eventos vão ocorrer e que é necessário que se tenha um arcabouço jurídico apto a permitir que o ciclo dos desastres mitigue os danos possíveis e que compense aqueles que não foram mitigados. O propósito de gerenciamento de risco deve permear a elaboração das legislações pertinentes a todas as cinco fases do ciclo de desastres. Nesse sentido, Carvalho sintetiza que:

O elemento que une todas estas fases é exatamente a necessidade de gestão (circular) do risco catastrófico, onde mesmo nas fases pós-desastre (resposta, compensação e reconstrução), deve haver a gestão de riscos como dever jurídico, a fim de reduzir os impactos e evitar novos eventos. O Direito dos Desastres tem um protagonismo durante eventos extremos, com a função precípua de fornecer estabilidade durante um processo de anormalidade, reestabelecendo, o mais rápido possível, uma nova normalidade. Trata-se de um processo de estabilização social por decisões jurídicas dinâmicas num processo de racionalização das incertezas (Carvalho, 2020, p. 338).

O evento de desastre envolve uma série de ações e responsabilidades que, se definidas previamente ao desastre, são cruciais para o retorno à normalidade. A gestão de riscos deve estar alinhada tanto no campo da prevenção quanto na fase pós-desastre, de forma a evitar que os danos se perpetuem ou que novos danos surjam. O direito dos desastres, então, surge para que, quando ocorrer um desastre, ele seja aplicado no tocante aos planos de

emergência, a fim de que, em um momento de comoção, haja diretrizes claras a serem seguidas e a ordem seja restaurada.

A sociedade atual tem como características o dinamismo das relações sociais e a rapidez da troca de informações e dos avanços tecnológicos, marcados pelo progresso científico, resultando em uma forma mais complexa de interação entre a humanidade e o meio ambiente. Nesse sentido, a complexidade com que atualmente se exploram os recursos naturais e se vive com as tecnologias traz consigo riscos que antes eram inexistentes. A modernidade tem consigo o ônus de suportar os riscos trazidos pelo seu próprio progresso, e o convívio com esses novos riscos, por vezes, passa despercebido pela população ou, pior, ela sequer é informada acerca da existência deles.

É seguro afirmar que o risco é inerente à atividade humana, o que ganha maior relevância em um contexto de alta complexidade das relações sociais. E, nesse sentido, Gomes e Simioni afirmam:

Na sociedade moderna, os riscos e as ameaças diferem daqueles do período medieval devido à sua *globalidade* ou seja, são capazes de alcançar o homem, a fauna, a flora, e possuem causas *modernas*, sendo assim chamados de riscos da modernização.

[...] Nesta “nova sociedade”, que convive com “novos riscos”, os perigos do desenvolvimento químico, atômico e nuclear rompe com os antigos paradigmas, conduzindo a novas formas de pensar, agir, se planejar, tanto no âmbito privado quanto no âmbito dos Estados Nacionais, delineando uma nova estrutura social e política (Gomes; Simioni, 2020, p. 158).

Nesse contexto de novos riscos relacionados com a modernidade, alguns tipos de desastres também surgem como consequências das novas tecnologias e da conduta humana. Se antes os desastres eram considerados como um ato divino ou como uma eventualidade causada pela natureza, na sociedade moderna eles estão associados à conduta humana. A modernidade interfere no equilíbrio do meio ambiente e, se antes os desastres eram puramente ambientais, atualmente existem outras classificações.

No que diz respeito à origem dos desastres, existem atualmente três classificações: os desastres naturais, os desastres humanos ou antropogênicos e os desastres mistos. Segundo Rodrigues, Fachel e Passuello (2012, p. 51), essa classificação pode variar de acordo com a instituição reguladora do respectivo país, porém é comum que as condutas humanas potencializem ou intensifiquem os desastres puramente naturais. Essa classificação possui relevância principalmente no que diz respeito às últimas fases do ciclo dos desastres – compensação e reconstrução – para que seja possível atribuir responsabilidades. Os desastres classificados como naturais são eventos climáticos ou da natureza, produzidos por causas que

independem de qualquer conduta humana. Já os desastres humanos são aqueles em que a ação antrópica é a causa do evento catastrófico, seja por origem tecnológica, nuclear, social ou biológica. Os desastres mistos, por sua vez, são aqueles que têm como causa eventos naturais cujos efeitos são catalisados por condutas humanas ou ainda a conduta que induz ao evento.

A conduta humana trouxe, a partir da classificação acima exposta, novas formas de desastres que impuseram ao Direito o desafio de regulamentar essas situações, que se tornaram mais frequentes do que antes da modernidade. Paralelamente às novas classificações de desastres, as relações privadas também foram se tornando mais complexas. Dentre as relações privadas, chama a atenção as relações de garantia, nas quais há um reforço para que determinada obrigação seja cumprida e, caso não o seja, essa garantia é então executada. É preciso entender, primeiramente, o que é e quais são as garantias permitidas no ordenamento jurídico brasileiro para então aprofundar no debate acerca de uma regulamentação própria sobre a matéria em um contexto de desastres.

3 O SISTEMA DE GARANTIAS NO BRASIL

As garantias têm como função primordial reforçar o cumprimento de determinada obrigação assumida e, caso isso não ocorra, a garantia é então executada. Esse instrumento tem relevância por viabilizar negócios jurídicos sem a necessidade de contraprestação imediata por parte do devedor ao credor, que, por sua vez, tem segurança por estar a obrigação vinculada a uma determinada garantia. Em um contexto em que o crédito é essencial para a economia, as garantias ganham destaque nesse tipo de operação.

Ao se ter em vista a diminuição dos riscos para o credor, as taxas incidentes nas relações de crédito lastreadas por garantias tendem a ser menores do que em comparação com as sem garantias. Classicamente, as garantias são divididas entre reais e pessoais, cada qual com suas características e limitações. Enquanto as primeiras recaem sobre bens determinados do patrimônio do devedor, as segundas abrangem a totalidade desse patrimônio.

No ordenamento jurídico brasileiro, as garantias pessoais são a fiança e o aval e, apesar de sua abrangência (totalidade do patrimônio do devedor), podem não ser suficientes para determinados negócios. Pinto e Silva (2013, p. 8) ensina que as garantias pessoais têm as mesmas características das relações obrigacionais, ou seja, vinculam apenas credor e devedor, não sendo oponíveis a terceiros. Por essa razão, ficam sujeitas à variação patrimonial do devedor, já que não existe um bem específico vinculado à obrigação.

Para evitar a insolvência do devedor em alguns negócios, exige-se que a obrigação seja vinculada a uma parte determinada do patrimônio do credor, restringindo bens à execução. Essa constrição a uma parte específica do patrimônio é a principal característica das garantias reais e, ainda que o devedor entre em insolvência, por aquele bem (móvel ou imóvel) estar afetado a determinada obrigação, sobre ele recairá a execução. No Brasil, as principais garantias reais são a hipoteca, para os bens imóveis, e o penhor, para os móveis.

Tem ganhado destaque um terceiro tipo de garantia que recai sobre a propriedade em si. Conforme explica Pinto e Silva (2013, p. 2), essas novas garantias se distanciam das clássicas por recaírem sobre o próprio bem (*ius in re aliena*) e não sobre o direito que o devedor tem sobre a coisa. O maior expoente desse tipo de garantia é a alienação fiduciária, na qual há uma transferência da propriedade resolúvel para o credor enquanto não ocorre o adimplemento da obrigação.

Via de regra, as garantias são tidas como um contrato acessório a outro negócio jurídico entabulado, de forma que sua maior importância se manifesta no caso de inadimplemento. O risco inerente aos negócios em geral faz surgir as garantias, cuja função é permitir que seu beneficiário se resguarde quanto ao risco existente. Além do resguardo quanto ao risco, a existência das garantias reforça o adimplemento da obrigação principal.

A funcionalidade das garantias, relacionada à certeza de sua existência e à racionalidade de sua execução, permite que as relações econômicas sejam mais fluidas, resultando em um ambiente seguro para o desenvolvimento econômico. Em um contexto pós-desastres, dois importantes temas devem ser analisados: o consequente aumento da inadimplência e a própria existência da garantia que foi anteriormente oferecida, seja ela pessoal, real ou fiduciária.

As garantias são fundamentais para a circulação de riqueza e permitem o desenvolvimento econômico. Em uma sociedade cada vez mais rápida e que produz cada vez mais objetos e serviços para o consumo da população em geral, essa rapidez na circulação de riqueza se torna essencial. Sobre a temática ambiental, é importante ressaltar que diversos empreendimentos potencialmente nocivos e poluidores, ou que possam dar origem a desastres, têm como financiadores operações de crédito.

É interessante mencionar que as garantias utilizadas para o empreendimento são dadas ao credor no momento da constituição da obrigação e, caso venha a ocorrer qualquer dano ambiental decorrente dessa operação, o crédito decorrente da responsabilidade civil ambiental não é abarcado pela garantia. Ao seguir essa linha de raciocínio, os bens dados em

garantia, seja ela real ou fiduciária, para as atividades poluentes são excluídos do patrimônio do devedor no caso de responsabilização civil por dano ambiental.

Não se pode negar que se tratam de relações distintas (a civil decorrente do crédito e a ambiental posterior ao dano). Todavia, o fato daquele que financiou o dano ter seu crédito resguardado em detrimento das obrigações ambientais decorrentes da atividade financiada merece ser objeto de debate próprio.

As garantias, seja de qual espécie for, oferecem benefícios tanto para o credor (maior segurança em seu crédito) quanto para o devedor, que tem a possibilidade de se alavancar sem dispor do bem dado em garantia. Mesmo que os conceitos deem a entender a simplicidade do sistema de garantias, quando regulamentadas e colocadas em prática, elas têm se mostrado com falhas. Uma vez que nas relações de garantia não existe um lado que se sobreponha ao outro, é necessário que tais falhas sejam corrigidas assim que detectadas.

Nas garantias pessoais, o fato de recaírem sobre a totalidade do patrimônio e ficar o credor sujeito à solvência do devedor no momento da execução retira seu potencial de uso para grandes operações. Já as garantias reais, notadamente a hipoteca, que historicamente foi muito difundida no Brasil, sofreram limitações em razão de sua execução ser demorada e depender de ato notarial pós-constituição e intervenção do Poder Judiciário. E por essas razões que as garantias fiduciárias, também não imunes a críticas, ganharam mais espaço no cotidiano brasileiro.

No Brasil, o estudo das garantias é dividido de acordo com seu tipo: enquanto as garantias pessoais são estudadas no direito das obrigações, as reais são estudadas no direito das coisas, e as fiduciárias são regulamentadas por legislações extravagantes. Já na França, as garantias são estudadas no *Droit des Sûretés*, que em uma tradução livre significa direito das garantias. A matéria foi incorporada ao Código Civil francês e regulamenta as garantias e o pagamento das dívidas ao longo do tempo¹.

A sistemática do direito francês, segundo Aynès e Crocq (2008, p. 7), discorrem acerca das quatro características de uma garantia que, segundo eles, seria a ideal. A primeira característica é a constituição da garantia, que deve ser pouco onerosa para não aumentar o custo do crédito. A segunda é a adequação da garantia à dívida, de forma a não prejudicar o crédito do devedor; a garantia não pode ser excessiva nem insuficiente. A terceira é a eficácia da garantia, ou seja, a certeza de que, em caso de inadimplemento, o negócio será pago. Por fim, deve ter execução simples, com custos apenas necessários e sem excesso de prazo.

¹ Para aprofundamentos, ver: Aynès; Crocq, 2008, p. 341 e ss.

O sistema de garantias brasileiro passou por algumas modificações ao longo dos anos, tanto em função de alterações legislativas quanto em razão de jurisprudência consolidada pelos tribunais superiores. Tais mudanças têm como pano de fundo fatores em comum, tais como a necessidade social e a demanda do mercado, no que diz respeito às alterações legislativas. E coube à jurisprudência fazer o juízo de juridicidade da forma como o legislador inseriu as garantias no ordenamento jurídico, o que às vezes ia de encontro a preceitos fundamentais ou ainda às normas em geral.

Nesse contexto de adequação das garantias existentes no ordenamento jurídico brasileiro, em 31 de outubro de 2023 foi publicada a Lei 14.711/23, que dispõe sobre o aprimoramento das regras relativas ao tratamento do crédito e das garantias e às medidas extrajudiciais para a recuperação de crédito (Brasil, 2023). Essa lei buscou sistematizar a regulamentação das garantias, aproximando as já existentes das quatro características da garantia ideal anteriormente citadas. Para tanto, ela tratou não apenas sobre o Direito privado, notadamente o civil, mas também de questões de direito administrativo, ambiental e sobre registros públicos.

A referida lei foi precedida do Projeto de Lei 4.188, de 8 de novembro de 2021, cuja exposição de motivos traz informações relevantes sobre a necessidade de oxigenar e sistematizar as garantias no Brasil. Na exposição de motivos do anteprojeto que precedeu a referida lei, merecem destaque as motivações para: gestão especializada de garantias e aprimoramento das regras sobre garantias (Brasil, 2021). E, apesar de ter ponto de contato com o direito ambiental, não houve, como será exposto adiante, qualquer ganho no que diz respeito à proteção ambiental ou à regulamentação sobre situações especiais, tais como desastres.

Segundo a citada exposição de motivos (Brasil, 2021, item 2), a criação de um sistema de gestão de garantias especializada com a criação do Instituição Gestora de Garantias (IGG) facilitaria a utilização e o controle dos bens móveis e imóveis utilizados em operações de crédito. Busca-se a eficiência no momento da constituição das garantias e também para as baixas nos respectivos gravames, tornando as operações de crédito menos custosas. Dessa maneira, estima-se que haverá a redução do custo do crédito, bem como ganho na eficiência e diminuição dos entraves para o acesso às operações financeiras.

No que diz respeito ao aprimoramento das regras sobre as garantias, foram ouvidos, além dos órgãos federais, tais como o Ministério da Economia (ME) e o Banco Central do Brasil (BACEN), associações representativas da sociedade, como as dos bancos e dos Cartórios de Registros. O ponto que mereceu especial atenção e que foi objeto de posterior

alteração foi a execução das garantias, principalmente as imobiliárias. As alterações mais significativas se deram no âmbito da alienação fiduciária de bem imóvel que, segundo a exposição de motivos, corresponde a 90% do crédito imobiliário no Brasil (Brasil, 2021, item 22).

A existência de normas bem definidas sobre garantias é segurança para todas as partes envolvidas. Ao credor, é interessante por saber desde logo de que forma se dará a execução da garantia em eventual inadimplemento da obrigação. Ao devedor, também o é por garantir que o avanço sobre seu patrimônio se dará com observância do devido processo legal resultante do processo legislativo, traduzindo a democracia indireta.

O ideal é que a obrigação primitiva seja cumprida de forma que não seja preciso a execução da garantia; contudo, uma vez que seja necessário avançar de forma coercitiva sobre o bem garantidor, que tal processo se dê respeitando os ditames da lei.

Verifica-se a importância das garantias para o bom andamento das relações econômicas, principalmente no tocante ao acesso ao crédito. No Brasil, o sistema de garantias sofreu alterações em que o legislador buscou aproximar as modalidades existentes ao que a doutrina francesa denomina como garantia ideal. E, embora essas alterações sejam de cunho estritamente econômico, pouca ou nenhuma atenção foi dispensada à proteção ambiental.

Como visto, os desastres podem ser socialmente construídos ou, ainda que naturais, serem catalisados pela conduta humana. Ao se considerar todo o ciclo dos desastres e principalmente a mitigação, é preciso analisar não apenas questões relacionadas ao agir do Poder Público, mas também como as relações privadas devem ser regulamentadas na fase pós-desastre até que as relações jurídicas se estabilizem. E, apesar das alterações legislativas, essas situações foram negligenciadas pela normatização aprovada em 2023 (Lei 14.711/23).

Uma distinção importante a se fazer para o que o trabalho se propõe é sobre a execução das garantias preexistentes ao evento desastre e as excludentes de responsabilidade civil. Classicamente, as excludentes da responsabilidade civil são: estado de necessidade, legítima defesa, exercício regular do direito ou estrito cumprimento do dever legal, culpa exclusiva da vítima e caso fortuito ou força maior. E a premissa básica da responsabilidade civil está esculpida nos artigos 186 e 927 do Código Civil de 2002 (CC/2002), que prevê que aquele que, por ato ilícito, provoca danos a outrem, ainda que exclusivamente moral, fica obrigado a repará-lo (Brasil, 2002).

A maior parte das excludentes reside no elemento "ato ilícito" do dano e, ao não se considerar mais o ato como contrário ao Direito, não haveria, então, dever de indenizar. Dentro da dinâmica do ciclo dos desastres, a quarta fase, compensação, estabelece que, após a

ocorrência dos desastres, aqueles que deram causa ao evento ou que se comprometeram a indenizar são obrigados a suprir ou restituir os danos sofridos. Em um contexto em que os riscos de desastres estão intrinsecamente relacionados com a conduta humana, há de se voltar os olhos para essa fase do ciclo para que seja aplicada a responsabilidade na medida da culpabilidade de cada responsável, salvo a hipótese de solidariedade, conforme o artigo 942 do Código Civil (Brasil, 2002).

Contudo, apesar da importância da aplicação da responsabilidade em um contexto de desastres, o que se propõe é diverso por se tratar de pressupostos distintos. Enquanto a responsabilidade (a obrigação de indenizar) surge com o dano, nas relações de garantia já existia uma obrigação que foi cumprida e cuja execução se dará de forma diversa da primitiva, às vezes inclusive envolvendo obrigações diversas. Apesar da similaridade, tais pressupostos são essenciais para afastar, por exemplo, a alegação das excludentes de responsabilidade para a execução das garantias na fase pós-desastres, não se confundindo com a fase da compensação, prevista no ciclo dos desastres.

Dessa maneira, é necessário, então, observar a necessidade de um regime jurídico próprio para as garantias (pessoais, fiduciárias ou reais) nas fases de mitigação e reconstrução dentro do ciclo dos desastres, não se confundindo com as compensações por indenização civil.

4 A NECESSIDADE DE REGIME JURÍDICO PRÓPRIO

O atual sistema de garantias brasileiro caminha para adquirir as quatro características tidas como primordiais para a garantia ideal, especialmente nas operações garantidas por alienação fiduciária imobiliária. Além da alienação fiduciária, a hipoteca também ocupa um lugar importante entre as principais formas de financiamento relacionadas a imóveis. Ainda na exposição de motivos do anteprojeto do marco legal das garantias, ficou constatado que 6% das operações de crédito envolvendo imóveis envolviam a hipoteca (Brasil, 2021, item 23).

Ao somar as operações de crédito mediante alienação fiduciária com as hipotecárias, chega-se ao percentual de 96% das operações de crédito envolvendo imóveis, seja para aquisição, seja com o imóvel como garantia para créditos a serem utilizados em outros setores da economia. Após a entrada em vigor da Lei 14.711/23, houve modificações no que diz respeito a ambos os institutos, que tiveram como objetivo sanear as fragilidades por eles apresentadas, de forma que a tendência é que esses percentuais sejam alterados,

principalmente com a adequação da hipoteca à realidade moderna e as alterações para evitar a subutilização da alienação fiduciária.

Apesar disso, a lei não cuidou de regulamentar situações extremas que, embora não sejam cotidianas, ocorrem. A preocupação com as garantias em um contexto pós-desastres vai ao encontro das diretrizes gerais do Direito dos desastres. Tal como atualmente está regulamentado, o Direito civil, como um todo, não está apto a lidar com os desastres, o que abre margem para uma regulamentação geral a ser aplicada às relações privadas, inclusive as que envolvam garantias, no momento pós-desastre. Os impactos causados por esse tipo de evento desestabilizam tanto as relações públicas (Estado-cidadão) quanto as relações privadas (cidadão-cidadão), de maneira que essas relações também merecem uma regulamentação no ciclo pós-desastres.

As relações civis, embora continuem a existir, sofrem profundas alterações com os desastres, e a ausência de regulamentação nesse sentido acaba resultando em uma judicialização que precisa se apoiar em fontes normativas secundárias para atender às necessidades dos jurisdicionados. A depender do desastre, o próprio Poder Judiciário, que é formado por humanos, também é atingido, de forma que nem a resposta judicial pode ser eficaz para o resguardo do Direito, seja pela paralisação da instituição como um todo, seja pela perda do objeto em si. Portanto, a aprovação de Lei federal sobre o assunto outorgará uniformidade ao seu tratamento, evitando a insegurança jurídica.

Ainda que em âmbito internacional, percebe-se que a proteção das relações privadas ficou em segundo plano por justíssimas razões, que são o restabelecimento da normalidade e o respeito à soberania de cada Estado. Ao comentar acerca do esboço de artigos para a proteção, em eventos graves, de pessoas na Comissão de Direito Internacional, Tokunaga sintetiza bem quais são as principais preocupações da ordem internacional:

Neste sentido, o texto estabeleceu um sistema de direitos e deveres, a partir de uma estrutura que prevê (i) a responsabilidade do Estado afetado a buscar assistência onde sua capacidade nacional de resposta vier a ser excedida; (ii) o dever do Estado afetado não recusar arbitrariamente seu consentimento a assistência externa, e (iii) o direito de oferecer assistência na comunidade internacional (Tokunaga, 2014, p. 53).

Percebe-se que a normativa internacional, em respeito aos princípios próprios, cuida das relações Estado-Estado e também das relações Estado-cidadãos, não havendo previsão para as relações entre os cidadãos justamente por ser assunto interno de cada Estado. Cabe a cada Estado-Nação, a partir de seus próprios trâmites legislativos democráticos, estabelecer padrões de conduta em situações de desestabilização sistêmica das instituições.

Uma forte característica do direito dos desastres é não ser vinculante, ou seja, não ter uma sanção em caso de descumprimento por parte de seus signatários. Por duas razões, tratando-se de relações públicas, essa característica é justificada: a primeira é que não seria coerente aplicar sanções a um Estado que acabou de passar por um desastre e que agora precisa se reconstruir; a segunda é que eventuais sanções aplicadas fariam com que a adesão aos tratados internacionais sobre a matéria fosse diminuta, afastando assim a proteção dos cidadãos.

Dessa maneira, eventual regulamentação acerca das relações privadas em um regime de volta à normalidade pós-desastre deve advir de iniciativa interna de cada Estado. Mas há preceitos do próprio ordenamento jurídico que devem ser observados, sob pena de eventual regulamentação sofrer com a posterior declaração de inconstitucionalidade. Aspectos como o direito adquirido, a irretroatividade das leis, as competências legislativas, o enriquecimento sem causa e a boa-fé objetiva são alguns desses aspectos que devem ser respeitados.

A solução deve vir por lei, por ser cogente e a única capaz de obrigar uma pessoa a fazer ou deixar de fazer alguma coisa. A legislação para relações privadas deve necessariamente ser precedida de amplo debate público e equânime no que diz respeito ao tratamento de credor/devedor. E, uma vez que passou pelo crivo da democracia no processo legislativo, em caso de desastre, adquiriria a legitimidade democrática para de fato regulamentar as situações, ainda que haja certo prejuízo a alguma das partes que não haveria caso a garantia fosse executada em um contexto fora dos desastres.

A necessidade desse debate democrático no processo legislativo, na fase de prevenção e mitigação, deve-se para evitar o fenômeno do capitalismo dos desastres. Esse conceito traduz a corrente que acredita que, no momento de instabilidade geral (política, social, econômica e ambiental), haveria uma certa fragilidade para permitir que alterações legislativas, sob o pretexto de retorno à normalidade, sejam adotadas de forma a trazer retrocesso em relação a direitos e garantias sociais. Sob o pretexto catastrófico, haveria então formas de aumentar a concentração de riqueza em detrimento da proteção dos cidadãos. Nesse sentido, Almeida e Almeida explicam que:

Portanto, crises podem ter efeitos positivos ou negativos para o capitalismo e para os(as) trabalhadores(as) e o meio ambiente, valendo anotar que estes efeitos negativos podem ser provisórios ou definitivos, ou, até mesmo, serem apresentados como provisórios, mas visarem à alteração definitiva da sua condição social. O próprio capitalismo não é estático, bastando ver, neste sentido, as alterações ocorridas nos meios de produção [...], na sociedade [...], no Estado [...], nos modos de domínio sobre o trabalho humano [...] e no próprio capitalismo [...], acrescentando-se, para efeito do presente artigo, o “capitalismo do desastre”, como

mais uma manifestação deste modo de produção e acumulação (Almeida; Almeida, 2021, p. 171).

Assim, os desastres seriam então utilizados para criar retrocessos sociais ou ambientais sob o argumento de que tais medidas são necessárias para o restabelecimento da normalidade. Haveria, para o capitalismo do desastre, o aproveitamento da desordem criada pelo evento e da crise e pânico geral para aprovar medidas que em outro contexto não seriam aprovadas pelo legislativo.

A comoção causada pelo evento desastre somada à desestabilização sistêmica reflete no processo legislativo de maneira que o resultado não seja tão eficiente quanto aquele que se daria caso a elaboração da norma ocorresse fora do contexto catastrófico. Do conceito apresentado pelos autores sobre capitalismo dos desastres se extrai, após a retirada dos argumentos de que a elaboração das leis se daria em proveito da concentração de riqueza, que as normas editadas em momentos de emoção facilitam o enxerto de interesses que não o da nova estabilização ou, ainda, não passam pelo debate democrático adequado, de maneira que, nesse viés, possuem certa deficiência quando comparadas com normas editadas anteriormente.

No ordenamento jurídico brasileiro já existem algumas normas que são aplicadas em momentos de exceção ou ainda possuem vigência temporária, quando presentes determinados requisitos. No próprio texto constitucional, desde a sua concepção, existem os mecanismos para a defesa do Estado e das instituições democráticas, tais como o estado de defesa e o estado de sítio, previstos nos artigos 136 e 137 da CF/1988 (Brasil, 1988). Há também o mecanismo de intervenção previsto nos artigos 34 e seguintes, que pode ser decretado, por exemplo, a fim de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública (Brasil, 1988).

Esses mecanismos demonstram que já existem algumas ferramentas que buscam a normalização do Estado quando se está diante de uma calamidade ou ainda quando as instituições estatais estão ameaçadas. Embora não discorram especificamente acerca de desastres ou sobre as relações privadas, já demonstram que é possível a criação de normatização para o restabelecimento da normalidade, ou ainda, que haja regulamentação das relações que forem afetadas por catástrofes.

Um exemplo de regulamentação transitória constitucional a partir de um contexto de exceção são os artigos 119 e 120 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O primeiro artigo mencionado alterou as regras sobre a responsabilização dos gestores públicos pelo não cumprimento da aplicação de recursos na educação nos anos de 2020 e 2021 (Brasil, 1988). A exceção constitucional foi que, em decorrência do estado de

calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, era justificável que os percentuais mínimos não fossem cumpridos.

Já o artigo 120 do ADCT reconheceu expressamente que, no ano de 2022, houve o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes (Brasil, 1988). A partir desse reconhecimento, foram flexibilizadas várias medidas orçamentárias que não seriam possíveis caso não houvesse o contexto pandêmico por trás.

Essas medidas constitucionais foram direcionadas para o setor público permitir gastos excepcionais ou retirar responsabilidades que existiam antes do reconhecimento da pandemia como uma situação excepcional. Contudo, há algumas leis que também cuidaram de regulamentar situações privadas no contexto da pandemia, uma vez que os efeitos dos desastres não se restringem ao setor público, mas também afetam as relações privadas.

A Lei 14.010, de 10 de junho de 2020, dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET), no período da pandemia do coronavírus (Covid-19) (Brasil, 2020). A partir do reconhecimento do período emergencial, essa lei procurou regular as relações jurídicas privadas por um determinado período e expressamente previu que não implicaria na revogação ou alteração das normas que foram suspensas. Ficou determinado que, no período de 20 de março até 30 de outubro do ano de 2020, haveria a aplicação do regime especial transitório em algumas relações jurídicas privadas.

No regime transitório, matérias como prescrição e decadência, pessoas jurídicas de direito privado, resilição e resolução de contratos, relações de consumo, locação de imóveis, usucapião, condomínios edilícios, regime de concorrências e família e sucessões tiveram algumas de suas previsões suspensas. Uma vez que as aglomerações estavam proibidas, permitiu-se, por exemplo, que as assembleias de condomínio e de pessoas jurídicas se dessem de forma eletrônica. Os prazos de usucapião, prescrição e decadência foram suspensos, uma vez que era recomendado que as pessoas ficassem o máximo possível em casa. Esses são apenas alguns exemplos das suspensões nas relações privadas, tendo em vista o desastre da pandemia da Covid-19.

A necessidade da resposta legal se dá em razão do princípio da legalidade nas relações privadas e de sua aplicação cogente. Ser aplicado de modo temporário também é uma característica fundamental desse tipo de regulamentação, especialmente por não haver razão para sua manutenção após o período em que a normalidade foi restabelecida. A urgência na aprovação do regime fez com que a matéria não fosse colocada em debate adequado, o que,

talvez, tenha feito com que nem todas as relações privadas fossem objeto de regulamentação, a exemplo das garantias.

A regulamentação que se propõe para as garantias em um período pós-desastres deveria obedecer ao que se dedica a primeira fase do ciclo dos desastres (mitigação e prevenção), para ser aplicada nas fases subsequentes ao período dos desastres (compensação e reconstrução). Isso asseguraria a criação de políticas públicas sustentáveis, em conformidade com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável² e implementaria a dimensão jurídico política da sustentabilidade, por efetivar os direitos fundamentais intergeracionais³. Além disso, as garantias, como atualmente estão regulamentadas, não possuem a necessária segurança acerca de sua execução em caso de eventos de desastre, o que acaba por desaguar em uma série de demandas judiciais que poderiam ser evitadas caso houvesse uma regulamentação prévia para essas situações. Dessa maneira, essa parte fundamental para o bom funcionamento da economia e para a estabilização das relações jurídicas seria resguardada quando ocorresse algum desastre, de forma a garantir a segurança jurídica tanto para credor quanto para devedor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das principais funções do direito dos desastres é o regresso à estabilidade e normalidade, bem como a compensação pelos danos causados pelo evento.

O primeiro capítulo foi dedicado ao estudo desse ramo do direito no Brasil. Assim, são criadas normas que são principalmente voltadas para o Poder Público, ao qual são atribuídas responsabilidades nas fases do ciclo dos desastres. Contudo, as relações privadas normalmente não são contempladas nessas fases, embora também sejam atingidas pelos efeitos dos desastres.

O segundo capítulo buscou analisar o atual sistema de garantias no Brasil para demonstrar que a atual regulamentação negligencia situações extremas, tais como a fase pós-desastres. As relações privadas sem regulamentação pós-desastres levam a uma tendência de judicialização, em que o Poder Judiciário é obrigado a recorrer a fontes secundárias do Direito pela falta de legislação. Dessa maneira, as execuções das garantias ficam à mercê da discricionariedade do Poder Judiciário ou de regulamentação emergencial dentro de um

² Em conformidade com: Gomes; Ferreira, 2018, p. 155-178.

³ Para aprofundamentos, ver: Gomes; Ferreira, 2017, p. 94-97.

processo legislativo que carece da devida participação social. A aprovação de Lei federal sobre o tema uniformizaria o seu tratamento e afastaria a insegurança jurídica.

Estabelecidas tais premissas, o terceiro capítulo dedicou-se a apresentar diretrizes para uma regulamentação das garantias em um contexto pós-desastres. Verificou-se que existem mecanismos na CF/1988 que, de maneira semelhante ao proposto, regulam situações extremas em que instituições democráticas estão sob ameaça. Também se utilizou como exemplo de regulamentação especial o RJET, que alterou temporariamente algumas normas de Direito público em razão da pandemia da Covid-19, havendo uma crítica por ter sido elaborado em caráter urgente e deixando de fora institutos importantes, tais como as garantias.

A hipótese inicial foi confirmada e demonstrada, pois a regulamentação atual das garantias não é suficiente para compensar de modo pleno as consequências dos desastres nas relações privadas. Com isso, responde-se afirmativamente ao problema acadêmico deste artigo, pois é necessária uma regulamentação própria para as garantias em um contexto pós-desastres.

Os objetivos da presente pesquisa foram alcançados ao se demonstrar a necessidade de regulamentação própria para preservar as relações privadas e a legitimidade democrática na fase pós-evento desastre. A título de resultados, foram apontados exemplos de situações emergenciais já regulamentadas para fins de retorno à normalidade em situações excepcionais, preservação das relações e também da segurança jurídica. Também a título de resultados, foram apontadas diretrizes para a eventual regulamentação efetiva, em especial o respeito à participação social e democrática.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Cléber Lúcio de; ALMEIDA, Wânia Guimarães Rabêllo de. Pandemia da Covid-19, direito e capitalismo do desastre. In: BRASIL, Deilton Ribeiro; *et al.* (Orgs.). **A emergência do direito dos desastres na sociedade de risco globalizada**. Porto Alegre: Editora Fi, 2021. v. 2, Cap. 8, p. 169-189.

AYNÈS, Laurent, CROCQ, Pierre. **Les sûretés: la publicite foncière**. 3. ed. Paris: Defrénois lextenso éditions, 2008.

BRASIL. **Código Civil**. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 22 set. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei 14.010**, de 10 de junho de 2020. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114010.htm. Acesso em: 29 de jun. 2024.

BRASIL. **Lei 14.711**, de 30 de outubro de 2023. Dispõe sobre o aprimoramento das regras de garantia, a execução extrajudicial de créditos garantidos por hipoteca, a execução extrajudicial de garantia imobiliária em concurso de credores, o procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis em caso de inadimplemento de contrato de alienação fiduciária, o resgate antecipado de Letra Financeira, a alíquota de imposto de renda sobre rendimentos no caso de fundos de investimento em participações qualificadas que envolvam titulares de cotas com residência ou domicílio no exterior e o procedimento de emissão de debêntures. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114711.htm. Acesso em: 29 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Exposição de Motivos 242 do Projeto de Lei 4.188**, de 08 de novembro de 2021. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2112509&filenam e=PL+4188/2021. Acesso em: 11 abr. 2025.

CARVALHO, Délton Winter de. Direito Internacional dos Desastres: da centralidade na resposta humanitária à formação do dever internacional de redução de riscos de desastres. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais – RPPI**. João Pessoa, v. 5, n. 2, p. 335-350, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/52677>. Acesso em: 11 abr. 2025.

FARBER, Daniel. Disaster law and emerging issues in Brazil. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**. São Leopoldo, v. 5, n. 1, p. 2-15, jan/jun. 2012. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2012.41.01/932>. Acesso em: 11 abr. 2025.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. A dimensão jurídico-política da sustentabilidade e o direito fundamental à razoável duração do procedimento. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 52, v. 2, p. 93-111, maio/set. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i52.8864>. Acesso em: 11 abr. 2025.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 9, nº 2, p. 155-178, ago./dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v9i2.667>. Acesso em: 11 abr. 2025.

GOMES, Renata Nascimento; SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Direito ambiental e gestão de riscos: o princípio da precaução na orientação da estrutura e sistemática dos pressupostos para concessão de medidas processuais de urgência. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 10, n. 1, p. 155-175, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/8600/0>. Acesso em: 11 abr. 2025.

PINTO E SILVA, Fábio Rocha. **Garantias hipotecária e fiduciária imobiliária em contratos não habitacionais**: limites da sua aplicação prática e inadequação do direito positivo. 2013. 161 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil) - Universidade de São Paulo. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-13102016-163040/publico/Mestrado_FRP_integral.pdf. Acesso em: 11 abr. 2025.

RODRIGUES, Andriago; FACHEL, Jandyra Maria Guimarães; PASSUELLO, Alexandra Cruz. Estatística espacial e análise de cluster em dados de desastres naturais: mapeamento das inundações no Rio Grande do Sul entre 2003 e 2009. **Revista Iniciação Científica**, Criciúma, v.10, n. 1, p. 48-67, 2012. Disponível em: <https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/iniciacaoocientifica/article/view/1608/1574>. Acesso em: 11 abr. 2025.

SUIÇA. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies – IFRC. **World Disasters Report. Resilience**: saving lives today, investing for tomorrow. Switzerland: IFRC, 2016. Disponível em: https://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201610/WDR%202016-FINAL_web.pdf. Acesso em: 29 jun. 2024.

TOKUNAGA, Emika. Evolution of International Disaster Response Law: toward codification and progressive development of the Law. *In*: CARON, David; KELLY, Michael; TELESETSKY, Anastasia (Coords.). **The International Law of Disaster Relief**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. Cap. 4, p. 46-64.

URIOSTE, Alejandra de. When will help be on the way? The status of International Disaster Response Law. **Tulane Journal of International and Comparative Law**, New Orleans, v. 15, n. 18, p. 183, 2006.