

OS REFLEXOS/IMPACTOS DA PANDEMIA DO COVID-19 PARA A MICRO E PEQUENA EMPRESA: A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

ROBERTO EURICO SCHMIDT JÚNIOR

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Endereço profissional: Rua Nunes Machado 472 CJ. 1401 Centro, CEP 80250000. Curitiba/PR. Professor no Centro Universitário Curitiba e Advogado. E-mail: professoreurico@gmail.com.

AMANDA CAVALHEIRO BARBOSA

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Unicuritiba. Endereço pessoal: Rua Augusto de Mari, nº2542-CEP:80630-010, Curitiba/PR. Estagiária no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, 4º Câmara Cível. E-mail: amandac38@gmail.com

RESUMO

A Pandemia do novo coronavírus trouxe diversos impactos para a economia brasileira, e se mostrou um desafio perante a administração pública do Estado e a atividade empresarial, especificamente para o setor mais vulnerável, o da micro e pequena empresa. Tal setor, sofreu com a má gestão da pandemia pelo Estado, o que trouxe reflexos expressivos, como a falência em massa de inúmeros negócios. De modo que o presente trabalho tem por objetivo explicitar os impactos e reflexos da pandemia para a Micro e Pequena empresa, assim como estabelecer um paralelo perante a gestão administrativa do Estado e os prejuízos causados a esse setor no período de crise, o que pode resultar na responsabilidade civil do Estado frente a essas perdas. Com a finalidade de responder à questão suscitada, adotou-se o método dedutivo por meio de pesquisas bibliográficas, jurisprudenciais e doutrinárias, fundamentadas no ordenamento jurídico vigente.

Palavras-Chave: Responsabilidade Civil do Estado; Pandemia; Micro e Pequena Empresa.

INTRODUÇÃO

A Pandemia do SARS-CoV-2 (Covid-19) afetou todos os setores da economia, entretanto existem aqueles mais sensibilizados pelos decretos que visam inibir a transmissão do vírus, como o setor de comércio, serviços e eventos.

Muitas empresas de pequeno porte fecharam suas portas, segundo os resultados da “Pesquisa Pulso Empresa: Impacto da Covid-19 nas Empresas” a qual faz parte da



Estatísticas Experimentais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 522,7 mil empresas encerraram suas atividades de modo temporário ou definitivo no início de Junho/2020, em sua maioria eram micro e pequenas empresas contando com menos de 50 empregados, interessados em evitar essa situação, muitos empresários recorrem as vendas online e entregas de mercadorias via delivery, outros ainda mudaram de nicho.

O Trabalhador autônomo assim como as pequenas empresas sofreu um grande impacto causado pela crise sanitária, passou a oferecer outros tipos de serviços diversos de sua ocupação anterior, para manter sua renda entre um decreto e outro, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), no segundo trimestre de 2020 o trabalhador autônomo ganhou cerca de 24% abaixo de seu habitual ganho, portanto sua renda foi limitada a menos um quinto do que ganhava na mesma época no ano anterior, esses somados em Abril de 2020 pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), publicada pelo IBGE, contavam com 24,5 milhões de trabalhadores desta classe pelo país inteiro.

Grande parte do estresse financeiro dos setores que demonstraram ser os mais afetados, se deu pelo, na linguagem popular, “abre e fecha” das atividades comerciais, no Município de Curitiba, por exemplo, os decretos de combate a Covid-19 são editados semanalmente, de acordo com o índice de transmissão do vírus, entretanto são feitos de forma indiscriminada e aleatória e até mesmo conflitam com um decreto estadual vigente. O fato é que tais decretos determinam em sua maioria a não abertura de atividades comerciais não essenciais, alegando que sua atividade aumenta a contaminação pelo vírus, em contrapartida o transporte coletivo é abarrotado de pessoas que não possuem a possibilidade de fazer o distanciamento social, e a prefeitura afirma que não há contágio relevante, isso cria uma situação errática, em uma semana abre e na próxima não, o empresário não consegue manter seu negócio aberto ou ainda manter-se fora do vermelho.

Um negócio com filiais no estado do Paraná, por exemplo, em uma cidade tem autorização para abrir, porém em outra não, isso acontece de maneira aleatória, pois as regiões metropolitanas ainda que compartilhem do mesmo alto índice de contaminação

da cidade que é conturbada, não compartilha do mesmo decreto que ela, não existe uma frente única de combate à doença ou uma decisão conjunta e pacificada, o que impossibilita uma boa administração de qualquer negócio.

Outro fato que se deve atentar, é que conforme os meses da pandemia passaram, somando 1 ano e 2 meses, entre decretos, os empresários acabaram se exaurindo, vendo inúmeros comércios fechando as portas definitivamente, muitos resolveram se insurgir contra os decretos e abrir mesmo sob a obrigação de fechar. Em uma última chance de salvar seu negócio, frente a incerteza e insegurança jurídica que esse ordenamento traz, como aconteceu nas últimas semanas do mês de maio de 2021 quando um decreto n.º 940/2021 do Município de Curitiba, a fim de vigorar no final de semana, foi revogado na sexta feira a noite por uma decisão judicial e mantido por outra na manhã do sábado.

1. OBJETIVO DO TRABALHO

O presente trabalho possui o objetivo de explicitar os reflexos e impactos que a Pandemia do novo coronavírus junto a má gestão do Estado trouxe á Micro e Pequena empresa, assim como estabelecer um paralelo perante a gestão administrativa do Estado e os prejuízos causados a esse setor no período de crise.

Estabelecendo um nexos de causalidade que conforme uma análise minuciosa, irá resultar na Responsabilidade Civil do Estado.

2. METODOLOGIA UTILIZADA

Com a finalidade de responder à questão suscitada, adotou-se o método dedutivo por meio de pesquisas bibliográficas, jurisprudenciais e doutrinárias, fundamentadas no ordenamento jurídico vigente.

4. RESULTADOS OBTIDOS



Acerca do paralelo traçado, foi demonstrado que A Constituição de 1988, trouxe uma nova ordem econômica, no artigo 170 ela elenca seus princípios, os dispositivos normativos deverão ser apreciados sob sua ótica.

Apresenta o princípio do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras onde sua sede e administração residam no Brasil, evidenciando portanto a imprescindível necessidade de proteção da pequena e micro empresa, tendo em vista sua vulnerabilidade perante a competitividade para com grandes empresas, devendo o Estado as prover e incentivar.

Esse princípio pode ser percebido em ordenamentos específicos que regulamentam essa atividade empresária como o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, criado pela Lei Complementar nº 123/2006 e a Lei da Liberdade Econômica nº 13.874/2019, a qual reduziu a burocracia para pessoas jurídicas, buscando garantir o livre exercício da atividade econômica e ajudar a economia.

O Estado possui o dever de respeitar e promover esse princípio assim como todos os presentes na Carta Magna, entretanto, quando ele não promove essa segurança ou proteção, e falha ao dever de incentivar e promover o fomento, quais são os limites de sua responsabilidade.

O doutrinador Francisco Amaral (1998, p. 531) ao discorrer sobre a responsabilidade civil afirma que:

A expressão responsabilidade civil pode compreender-se em sentido amplo e em sentido estrito. Em sentido amplo, tanto significa a situação jurídica em que alguém se encontra de ter de indenizar outrem quanto a própria obrigação decorrente dessa situação, ou, ainda, o instituto jurídico formado pelo conjunto de normas e princípios que disciplinam o nascimento, conteúdo e cumprimento de tal obrigação. Em sentido estrito, designa o específico dever de indenizar nascido do fato lesivo imputável a determinada pessoa.

A função original e primordial da responsabilidade civil é a reparatória quando se trata de danos materiais e/ou compensatória quando trata de danos extrapatrimoniais, a responsabilidade civil do Estado evoluiu ao longo dos anos, possuindo 4 fases principais de evolução histórica, sendo a primeira a da teoria da responsabilidade.

Existiu um cenário histórico do Estado absolutista e despótico onde prevaleceu o Princípio da Irresponsabilidade, onde o Estado se abstinha da responsabilidade de

qualquer ato de seus agentes, ainda que o admitia como uma unidade jurídico-política, onde fundamentava sua irresponsabilidade na concepção político-religiosa de soberania, se valia de conhecidas expressões da época como “The King can do no wrong (o rei não pode errar)” e “O Estado sou eu (L’État c’est moi)”, a população possui apenas o poder de ação contra o suposto agente que causou diretamente o dano, não o Estado.

Já na segunda fase houve uma concepção civilista da responsabilidade civil do Estado, a qual era fundada na culpa do agente e nos princípios da responsabilidade por fato de terceiro que poderia ser o patrão, mandante ou representante.

A teoria do órgão foi estabelecida na terceira fase evolutiva, aqui foi constatado que os agentes de fato não representam o Estado, mas agem em seu nome, através dele e de seus órgãos. Existe uma relação de imputação direta que liga o Estado aos atos de seus agentes, a chamada *relação orgânica*, portanto, Estado e agente não são mais entes separados, mas um só, e devem ser tratados dessa maneira, assim o dano causado ao indivíduo é imputado de forma direta a organização de onde o agente que causou o dano é derivado, a atividade dele se transfaz como do próprio Estado.

Outro aspecto da terceira fase é a *culpa do serviço ou falta do serviço* e a *culpa anônima*, ela acontece quando o serviço funciona mal, atrasado ou não funciona, o dever de indenizar que parte do Estado está pautado na falta desse serviço, não da falta do agente, logo a falha do serviço público caracteriza a responsabilidade civil do Estado pelo dano sofrido pelo indivíduo administrado, ficando a modalidade de culpa sob a seara subjetiva, pois baseada na culpa do serviço fluida na sua organização, ficando anônima e impessoal; fica a culpa sendo do Estado, impossibilitada de ser creditada somente ao agente.

A quarta fase evolutiva traz a responsabilidade objetiva do Estado, aqui não existe nenhuma problemática acerca da culpa do agente público que causou o dano, ou ainda sobre a falta de serviço e culpa anônima da administração. O Estado é culpabilizado integralmente do dano causado à vítima que estava sob a sua administração, logo que existe um nexo de causalidade entre a atividade proveniente do mesmo e o dano, Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 1.007) sobre essa temática discorre que:

O fundamento da responsabilidade estatal é garantir uma equânime repartição dos ônus provenientes de atos ou efeitos lesivos, evitando que alguns suportem

prejuízos ocorridos por ocasião ou por causa de atividades desempenhadas no interesse de todos. De conseqüente, seu fundamento é o princípio da igualdade, noção básica do Estado de Direito.

A Constituição ainda traz no artigo 37, que:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

O ato ilícito de onde o dano derivou deve vir de um agente público assim como a condição de ser um agente público deve contribuir para a prática do dano, em contrapartida o Estado não deve ser responsabilizado se esse ato ilícito causador do dano for feito por agente público que quando o praticou não estava exercendo sua função pública.

O autor Sérgio Cavalieri Filho (2012, p. 257), discorre sobre a *teoria do risco* onde a adapta para a atividade pública, tendo a teoria do risco administrativo:

(...)a administração pública gera risco para os administrados, entendendo-se como tal a possibilidade de dano que os membros da comunidade podem sofrer em decorrência da normal ou anormal atividade do Estado. Tendo em vista que essa atividade é exercida em favor de todos, seus ônus devem ser também suportados por todos, e não apenas por alguns.

A responsabilidade civil do Estado, portanto, é objetiva, no caso apresentado neste trabalho, principalmente se demonstra desse modo, e prescinde da demonstração da culpa por causa da Teoria do Risco Administrativo.

Percebe-se que ainda que não seja necessário para responsabilização do Estado o exame da culpa do agente que cometeu o dano que foi atribuído ao poder público, essa responsabilização prescinde da verificação da conduta e do nexo de causalidade, entre o dano e o resultado do dano.

É importante salientar que existe a Teoria do Risco Integral, segundo a qual se perfaz o dever do Estado de indenizar ainda que exista apenas culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro e força maior, assim o ente público teria o dever de indenizar qualquer dano, decorrente ou não de sua atividade.

5. CONCLUSÃO

Perante o explicitado no presente trabalho, é possível o Estado ser responsabilizado objetivamente pelos decretos expedidos por seus agentes (chefes do poder Executivo estadual e Municipal) onde estavam exercendo sua função pública, portanto seus atos se perfazem como do Estado, logo que não respeitado o princípio da eficiência e proteção da micro e pequena empresa, ainda aplicando-se a teoria do risco administrativo, como o autor Sérgio Cavalieri Filho (2012, p. 257) discorre “Deve o Estado, que a todos representa, suportar o ônus da sua atividade, independente de culpa dos seus agentes”, prescinde ainda da demonstração de culpa como demonstrado no presente trabalho, reconhece-se assim a vulnerabilidade do particular perante o Estado.

O nexos de causalidade necessário para a responsabilização do Estado se dá logo que decorrido da atividade e atuação desastrosa do poder público, sendo a responsabilidade civil do Estado objetiva pelo risco da atividade, e deve exercê-la com absoluta segurança, logo que inexistente a culpa exclusiva da vítima não se enquadrando na Teoria do Risco Integral, tão pouco seria por fato de terceiro e força maior, ainda que a pandemia seja uma situação atípica, o que causou o estresse financeiro foi a má gestão do Estado perante os decretos que não deram relevância às necessidades da economia e dos empresários de subsistência, que criaram uma situação errática.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Últimas notícias.** Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/economia/audio/2020-06/pequenas-e-micro-empresas-afetadas-pela-pandemia-jahttps://g1.globo.com/economia/pme/noticia/2021/06/04/pronampe-entenda-como-funciona-o-programa-que-foi-relancado-de-forma-permanente.ghtml> >. Acesso em: 10 de junho de 2021.

BIRDI, Carla. **Em meio à pandemia, profissionais autônomos buscam alternativas para ter renda.** CNN. 01 de abril de 2020. Disponível em: < <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/04/01/em-meio-a-pandemia-profissionais-autonomos-buscam-alternativas-para-ter-renda> >. Acesso em 08 de junho de 2021.



AMARAL, Francisco. **Direito Civil**. Rio de Janeiro: 2ª ed. Renovar, 1998. BRASIL. 1998, p. 531.

AGÊNCIA SEBARE DE NOTÍCIAS. **Pequenos negócios já representam 30% do Produto Interno Bruto do País**. 09 de abril de 2020. Disponível em: < <https://revistapegn.globo.com/Negocios/noticia/2020/04/pequenos-negocios-ja-representam-30-do-produto-interno-bruto-do-pais.html> >. Acesso em 10 de junho de 2021.

AGÊNCIA BRASIL. **Últimas notícias**. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/economia/audio/2020-06/pequenas-e-micro-empresas-afetadas-pela-pandemia-jahttps://g1.globo.com/economia/pme/noticia/2021/06/04/pronampe-entenda-como-funciona-o-programa-que-foi-relancado-de-forma-permanente.ghtml> >. Acesso em: 10 de junho de 2021.

BATISTA, Vanessa Oliveira. **Os Princípios Constitucionais e a Microempresa na ordem econômica brasileira**. Revista do Curso de Mestrado em Direita da UFC, fls. 320-322. 2007.

BARBOSA, Martim. **Micro e pequenas empresas já geraram 13 milhões de empregos formais em pouco mais de dez anos**. Coluna Diária de Notícia, Publicações. 23 de outubro de 2020. Disponível em: < <http://www.e-auditoria.com.br/publicacoes/micro-e-pequenas-empresas-ja-geraram-13-milhoes-de-empregos-formais-em-pouco-mais-de-dez-anos/> >. Acesso em: 09 de junho de 2021.

BIRDI, Carla. **Em meio à pandemia, profissionais autônomos buscam alternativas para ter renda**. CNN. 01 de abril de 2020. Disponível em: < <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/04/01/em-meio-a-pandemia-profissionais-autonomos-buscam-alternativas-para-ter-renda> >. Acesso em 08 de junho de 2021.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Organizado pela Câmara dos Deputados. 25ª ed. Brasília: Coordenação de Publicações, 2007.

BRASIL. **Lei nº 13. 874/2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica**. 20 de setembro de 2019. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm >. Acesso em: 10 de junho de 2021.

BRASIL. **Lei complementar nº 123 de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte**. 14 de dezembro de 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm >. Acesso em: 08 de junho de 2021.

CARDOSO, Letycia. **Em meio à pandemia, empresas aumentam faturamento e contratam funcionários**. EXTRA, Globo. 22 de março de 2021. Disponível em <



<https://extra.globo.com/economia/em-meio-pandemia-empresas-aumentam-faturamento-contratam-funcionarios-rv1-1-24929367.html> >. Acesso em 09 de junho de 2021.

CURITIBA. **Decreto Lei n.º 940/2021**. Dispõe sobre medidas restritivas a atividades e serviços para o enfrentamento da Emergência em Saúde Pública, de acordo com o quadro epidêmico do novo Coronavírus (COVID-19) e a situação de Risco Alto de Alerta - Bandeira Vermelha, conforme Protocolo de Responsabilidade Sanitária e Social de Curitiba. Curitiba: Prefeitura de Curitiba (2021). Disponível em < <https://mid.curitiba.pr.gov.br/2021/00315681.pdf> >. Acesso em 09 de junho de 2021.

CURITIBA. **Lei 15.799 de 05 de janeiro de 2021**. Dispõe sobre infrações administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus – Covid-19 – e dá outras providências. Curitiba: Câmara Municipal (2021). Disponível em:< <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2021/1579/15799/lei-ordinaria-n-15799-2021-dispoe-sobre-infracoes-administrativas-derivadas-de-condutas-e-atividades-lesivas-ao-enfrentamento-da-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-decorrente-do-novo-coronavirus-covid-19-e-da-outras-providencias> >. Acesso em 08 de junho de 2021.

DE MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, Malheiros, 27a ed., 2010. p. 1007.

FILHO, Sérgio Cavaleiri.
2012, p. 257.

INDIO, Cristina. **Pandemia fecha 39,4% das empresas paralisadas, diz IBGE**. Agência Brasil, Rio de Janeiro. 16 de julho de 2020. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-07/pandemia-fecha-394-das-empresas-paralisadas-diz-ibge> >. Acesso em: 08 de junho de 2021.

MÁXIMO, Wellton. **Trabalhadores autônomos foram mais prejudicados por pandemia em 2020**. Agência Brasil, Brasília. 08 de abril de 2021. Disponível em: < [https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-04/trabalhadores-autonomos-foram-mais-prejudicados-por-pandemia-em-2020#:~:text=A%20crise%20econ%C3%B4mica%20gerada%20pela,queda%20no%20rendimento%20em%202020](https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-04/trabalhadores-autonomos-foram-mais-prejudicados-por-pandemia-em-2020#:~:text=A%20crise%20econ%C3%B4mica%20gerada%20pela,queda%20no%20rendimento%20em%202020.) >. Acesso em: 10 de junho de 2021,