

## REFLEXÕES SOBRE A MITIGAÇÃO DE RISCOS EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS FRENTE ÀS SITUAÇÕES DE CALAMIDADE PÚBLICA E O INSTITUTO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL

### REFLECTIONS ON MITIGATION OF RISKS IN ADMINISTRATIVE CONTRACTS IN THE FACE OF PUBLIC CALAMITY SITUATIONS AND THE INSTITUTE OF LEGAL RECOVERY

Lucas Meira dos Santos– Universidade Federal da Bahia

Carlos Roberto dos Santos Sousa– Universidade Federal da Bahia

#### RESUMO

O presente artigo tem o objetivo de refletir sobre o impacto da pandemia do COVID-19 nas relações contratuais públicas brasileiras, tendo como enfoque os seguintes aspectos: i) o instituto da recuperação judicial, enquanto instrumento jurídico de auxílio às instituições que não conseguiram se recuperar da crise financeira; ii) os mecanismos de gestão de riscos governamentais que atenuem o impacto de tais eventos na gestão das contas públicas. Nesse sentido, paralelamente, aponta as dificuldades empresariais deixadas pela pandemia e sua relação com a legislação atualmente vigente, tendo como enfoque principal a lei de Recuperação Judicial e Falência e a Gestão Estratégica de Riscos Governamentais. Foram utilizados métodos de pesquisa qualitativos, a partir do instrumento de coleta de dados documental e tratamento dos dados, a análise de conteúdo. Os resultados da pesquisa indicam a necessidade de alteração da legislação em questão, no sentido de possibilitar que o mecanismo de recuperação judicial possa ser aperfeiçoado e as práticas de integridade e gestão de riscos possam ser melhor desenvolvidas na gestão estratégica do setor público.

**Palavras-chave:** recuperação judicial; integridade pública; gestão de riscos; COVID 19.

#### ABSTRACT

This article aims to reflect on the impact of the COVID-19 pandemic on Brazilian public contractual relations, focusing on the following aspects: i) the institute of judicial recovery, as a legal instrument to assist institutions that were unable to recover the financial crisis; ii) government risk management mechanisms that mitigate the impact of such events on the management of public accounts. In this sense, at the same time, it points out the business difficulties left by the pandemic and their relationship with the legislation currently in force, with the main focus being the Judicial Recovery and Bankruptcy law and the Strategic Management of Government Risks. Qualitative research methods were used, based on the documentary data collection instrument and data processing: content analysis. The research results indicate the need to change the legislation in question, in order to enable the judicial recovery mechanism to be improved and integrity and risk management practices to be better developed in the strategic management of the public sector.

**Keywords:** judicial recovery; public integrity; risk management; COVID-19.

## 1. INTRODUÇÃO

Vivemos, recentemente, um momento muito delicado dentro da história pós-moderna, tendo em vista termos enfrentando uma grande crise sanitária (COVID-19), na qual modificou a forma de viver e se relacionar de quase todas as pessoas que vivem em sociedade. Diante da série de mudanças e adaptações que a pandemia forçosamente nos impôs, estão os desafios das novas relações jurídicas que somos diariamente apresentados, uma vez que o *modus operandi* das relações sociais não são as mesmas, os atores destas relações não se encontram nas mesmas posições que se encontravam antes do início do isolamento social, são imbuídos agora de diversas desvantagens e novos desafios.

1

O ordenamento jurídico, apesar de possuir suas regras e sua estabilidade, não é estático, está sempre se adequando às novas realidades e às novas necessidades de seus atores sociais. Geralmente, o direito, a partir de suas leis, jurisprudências e regulamentos se modifica gradualmente, conforme as mudanças sociais vão ocorrendo no tempo. Entretanto, a atual conjuntura imposta pela COVID-19, aconteceu de forma muito rápida, na qual não possibilitou a o ordenamento jurídico se adaptar de forma a atender esta nova e complexa realidade.

Esta pesquisa, a partir de um enfoque qualitativo, com auxílio da técnica de análise documental, tem por objetivo discutir sobre o instituto referente à recuperação judicial, diante das novas dinâmicas sociais de-

correntes da pandemia do COVID-19, junto ao setor governamental.

Este artigo torna-se de grande relevância atualmente, devido à lacuna bibliográfica existente com relação ao tema. De modo a ser necessário que mais autores discutam a problemática para que a médio prazo surjam propostas e encaminhamentos para enfrentamento dos problemas gerados pela questão.

## 2. MATERIAL E MÉTODO

Esta pesquisa utiliza-se da abordagem qualitativa, na qual apoiou-se na técnica de análise documental, para coleta de dados, bem como revisão de literatura. Desta forma, a pesquisa documental foi aqui entendida como método utilizado para compreensão de um fenômeno, bem como meio de comunicação elaborado com um propósito e finalidade, ao passo que foi adotado o entendimento de Flick (2009), que ressalta a importância de se entender a intencionalidade na elaboração dos documentos analisados e não apenas utilizando-os como ‘contêineres de informações’, ou seja, informações fechadas em si mesmas.

Nesse sentido, foram analisados documentos legais: Lei 11.101/2005, Constituição Federal de 1988 e Código Civil Brasileiro de 2002 à luz de artigos científicos diversos que tratam sobre a temática.

Ainda de acordo com Flick (2009), na análise documental, o pesquisador deve procurar identificar os objetivos práticos das instituições ou pessoas que os produziu. Para tanto, foram utilizadas como norte de análise dos documentos as seguintes questões:

I) De que forma as empresas prejudicadas pela crise sanitária podem se recompor financeiramente?

II) Os atuais instrumentos de recuperações judiciais são suficientes?

III) Diante da experiência vivenciada, como a gestão pública pode criar mecanismos para atenuar o impacto de grandes catástrofes no que tange ao descumprimento contratos administrativos pactuados, de modo a promover mitigar riscos à sua integridade?

Como estratégia de análise, foi utilizada a análise de conteúdo, a partir do entendimento de Bardin (2011), que a define como um conjunto de técnicas de análise de comunicação que cuida do tratamento dos dados contidos em determinada mensagem.

Por se tratar de um trabalho que se utiliza de documentos, esta técnica é a que mais contribui para descrever e interpretar os conteúdos obtidos através da coleta de dados. Nesse sentido, este tipo de análise nos permite atingir uma melhor compreensão e reflexão do problema.

## 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 3.1 CONTEXTO SOCIAL E ECONÔMICO: COVID-19

Cientistas chineses começaram a relatar sobre a existência da COVID-19 no final do mês de dezembro do ano de 2019, ao passo que no dia 11 de janeiro de 2020, foi oficialmente confirmado pelo próprio governo chinês sobre a existência de pessoas infectadas pelo vírus. No Brasil, o primeiro caso foi diagnosticado em 26 de fevereiro de 2020.

Diante do grande poder de propagação da COVID-19, em janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) decretou o Estado Emergencial de Saúde Pública, de modo que os países signatários da organização ficariam atentos às recomendações e o plano de ação para contenção do vírus.

Devido ao grande índice de mortalidade da doença os protocolos de segurança nacionais e internacionais começaram a recomendar os cancelamentos de voos, bem como obrigar os comércios a fecharem suas portas até que a situação se normalizasse. Nesse processo, a recomendação era que as pessoas não saíssem de casa e que usassem máscaras, caso precisassem sair.

2

Tais restrições sanitárias acabaram gerando um grande impacto na economia, afetando principalmente as empresas de pequeno e médio porte, que, devido à paralisação de suas atividades, acabaram sendo obrigadas a fechar definitivamente suas portas e decretando estado de falência.

### 3.2 RECUPERAÇÃO JUDICIAL

O instituto da Recuperação Judicial é disciplinado pela Lei 11.101/2005 e tem por objetivo auxiliar o empresário com a reorganização econômica, administrativa e financeira de sua empresa, para que a mesma não entre em estado de falência. É utilizado, portanto, quando a empresa está endividada e não possui crédito

o suficiente para pagar seus credores.

Nesse sentido, Coelho (2011) nos ensina que:

A recuperação judicial é um processo peculiar, em que o objetivo buscado — a reorganização da empresa explorada pela sociedade empresária devedora, em benefício desta, de seus credores e empregados e da economia (local, regional ou nacional) — pressupõe a prática de atos judiciais não somente pelo juiz, Ministério Público e partes, como também de alguns órgãos específicos previstos em lei (COELHO, 2011, p.415).

Com isso, o autor salienta a necessidade do auxílio de outros atores sociais dentro desta relação de recuperação judicial, a exemplo do juiz e do ministério público. Ambos devem orientar e fiscalizar a empresa para que cumpra com os requisitos do referido instituto. Isso, pois para fazer jus ao benefício da recuperação judicial, a empresa em questão deve atender a uma série de exigências disciplinadas pela lei 11.101/2005, dentre as quais podemos citar:

1) Exercer sua atividade há pelo menos dois anos; 2) Não estar falido ou, se já teve sua falência decretada em algum momento, suas responsabilidades precisam estar extintas por sentença transitada em julgado; 3) Não ter passado por outro processo de recuperação judicial nos últimos cinco anos; 4) Não ter obtido, nos últimos oito anos, a concessão de um plano especial de recuperação judicial; 5) Não ter sido condenado por nenhum crime previsto na lei de falências (Brasil, 2005)

Além de tais exigências, para fazer jus à recuperação judicial, o processo se desdobra, conforme Coelho (2011), em três principais fases, a saber:

O processo da recuperação judicial divide-se em três fases bem distintas. Na primeira, que se pode chamar de fase postulatória, a sociedade empresária em crise apresenta seu requerimento do benefício. Ela se inicia com a petição inicial de recuperação judicial e se encerra com o despacho judicial mandando processar o pedido. Na segunda fase, a que se pode referir como deliberativa, após a verificação de crédito, discute-se e aprova-se um plano de reorganização. Tem início com o despacho que manda processar a recuperação judicial e se conclui com a decisão concessiva do benefício. A derradeira etapa do processo, chamada de fase de execução, compreende a fiscalização do cumprimento do plano aprovado. Começa com a decisão concessiva da recuperação judicial e termina com a sentença de encerramento do processo (Coelho, 2011).

Conforme o artigo 52 da supracitada Lei de Falência, o deferimento do processo de recuperação judicial ocasiona os seguintes efeitos: a) Nomeação de administrador judicial; b) Suspensão de todas as ações, execuções e prescrições contra o devedor<sup>298</sup> por no máximo 180 dias<sup>299</sup>; c) Intimação do Ministério Público; d) Comunicação às Fazendas Públicas Federal, Estadual e Municipal, onde o devedor tiver estabelecimento; e) Edital de credores para que habilitem seus créditos em 15 dias e f) Início da contagem do prazo para a apresentação do plano em 60 dias (Brasil, 2005).

Após apresentado o plano de recuperação, os credores decidirão se aprovam ou não a proposta, caso não aprovem, imbricará na falência. Caso concordem, o juiz proferirá a sentença que concede a recuperação judicial. E, a partir desse momento, a empresa deverá cumprir todas as exigências do art. 61 da lei de falência, caso não cumpra, será convalidado a recuperação em falência. Nesse sentido, cabe destacar que, o processamento do plano de recuperação não impede que os credores não sujeitos ao processo de recuperação solicitem a falência da empresa.

3 Cabe observar que o procedimento tem a possibilidade de acontecer também de forma extrajudicial. Nesse caso, o procedimento se dará na seara privada, fora da esfera do poder judiciário. Para tanto, a empresa deverá também elaborar um plano de recuperação, no qual os credores deverão aprovar. Caso 100% dos credores não aprovem o plano, a empresa poderá seguir com o plano caso haja, pelo menos, a adesão de 3/5 da classe. Na homologação extrajudicial não estarão incluídos os créditos de natureza trabalhista e nem tributária.

A recuperação extrajudicial pode ser mais vantajosa tendo em vista ser menos burocrática, mais célere e mais econômica do que a recuperação judicial. Isso a torna mais acessível para as pequenas empresas.

Por fim, conforme Santos (2018) e Coelho (2011), cabe ressaltar que para que uma empresa inicie o

processo de recuperação, deve estar atenta se ela de fato tem condições de se recuperar, uma vez que a reorganização das atividades é uma tarefa custosa, os atores envolvidos na relação acabam sofrendo perdas e investindo recursos. No mais, toda sociedade acaba arcando seus custos, para tanto, é necessário que a empresa esteja em condições reais de se recuperar.

### 3.3 CRISE ECONÔMICA E O PAPEL DA LEI DE FALÊNCIAS

Com o advento da propagação da COVID-19 e o isolamento social, as economias mundiais, principalmente dos países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil, entraram em crise. Muitas empresas, instituições equiparadas e profissionais liberais foram obrigados a interromper suas atividades econômicas, uma vez que não poderiam (por conta dos decretos de proibição) ou não conseguiram dar prosseguimento em suas atividades de forma remota. Muitos eixos de mercado tiveram que amargar o desemprego e a falta de capital.

Segundo o levantamento nacional realizado pela Instituição Boa Vista, empresa especializada em pesquisa de mercado e crédito, em comparação com o ano de 2019, em junho de 2020, os pedidos de recuperação judicial aumentaram em mais 82%, enquanto as falências decretadas e as recuperações judiciais deferidas subiram 93% e 103,3%, respectivamente. Nesse sentido, as empresas de pequeno porte são responsáveis em 94,2% dos pedidos de recuperação judicial, ou seja, trata-se do porte empresarial que mais sofreu com a crise.

Ainda de acordo com a instituição, o grande causador disso é decorrente da dificuldade que as empresas tiveram em manter suas atividades em funcionamento durante a primeira metade do ano de 2020, por conta da crise ocasionada pela pandemia. Sendo que, a tendência é que as empresas continuem aumentando seus indicadores de insolvência.

Desta maneira, conforme podemos verificar, os principais atores econômicos afetados pela crise estão as pequenas empresas e aquelas instituições que não são considerados empresas, a exemplo dos profissionais liberais, associações sem fins lucrativos e cooperativas. Apesar desses atores não enquadrados como empresas serem fortemente afetados, os mesmos não possuem, conforme disciplina a lei de falências, o direito de requerer a recuperação judicial.

Isso, pois, para que seja aprovado o plano de recuperação judicial, a instituição necessita ser considerada como empresa. A lei 11.101/2005 é taxativa quando condiciona o benefício às empresas e ao empresário. Nesse sentido, conforme o Código Civil de 2002, em seus artigos 966, 967, 968 e 983, “Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços”. Sendo que: “é obrigatória a inscrição do empresário no Registro Público de Empresas Mercantis da respectiva sede, antes do início de sua atividade” (BRASIL, 2002).

Via de regra, outras instituições que não se enquadram no conceito de empresa citado, não podem gozar do instituto de recuperação judicial, ainda que na prática, desempenhem a mesma função social de uma empresa. Entramos, pois, aqui em uma discussão que tem gerado muitas discussões no campo do direito empresarial, uma vez que não faz sentido que, por conta de uma classificação outrora estabelecida pelo legislador, determinados seguimentos de empreendimentos não possam obter o apoio judicial para se recuperarem financeiramente.

De acordo com Gonçalves (2020), esta escolha estabelecida pelo legislador evidencia-se mais que antiquada atualmente, uma vez que colabora ainda mais com a crise econômica pela qual estamos passando, uma vez que diversos agentes econômicos encontram-se impedidos de se recorrerem ao instituto.

Nesse mesmo sentido, os ensinamentos de Ayoub e Cavalli (2017) colaboram com o entendimento:

Atualmente reserva-se o sistema de direito concursal para os agentes qualificados como empresários, enquanto os não-empresários são excluídos, apenas porque em um dado momento do passado essa divisão foi afirmada. No entanto, se observado o contexto econômico atual, não há nenhuma razão que justifique a opção de excluir quem não for empresário do sistema concursal da LRF (Ayoub; Cavalli, 2017, p.03).

Desta forma, muitos setores, hoje, fortemente atingidos pela crise, ficam de fora do benefício de recuperação, dentre os quais podemos citar: instituições de ensino superior, hospitais, clubes de futebol, cooperativas, dentre outras instituições que foram criadas sem o intuito de terem fins lucrativos.

Nesse aspecto, destaca-se os casos das (IES) instituições de ensino superior e dos hospitais. De acordo com o MEC, ¼ das IES brasileiras são associações sem fins lucrativos (ou seja, foram criadas sem o intuito de distribuição dos lucros), com relação às instituições de saúde, estima-se, de acordo com Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas (CMB), que 2.177 hospitais estejam nesta

situação.

Conforme as referidas entidades de classe, respectivamente, houve uma queda de 27% no pagamento das mensalidades dos alunos de instituições de ensino privadas, agravando, com isso, a crise das instituições de educação. Bem como houve uma grande queda na utilização de serviços hospitalares: exames, consultas, dentre outros, referente a instituições hospitalares que não trabalham na linha de frente do COVID-19. Com isso, podemos observar um agravamento em dois setores de grande importância em nossa sociedade: educação e saúde.

Para Gonçalves (2020), haveriam duas alternativas para que esta problemática possa ser melhor atendida: a primeira, consiste em se alterar a legislação vigente que trata do assunto, de modo que possa se espelhar no Código de Falência Norte Americano, na qual qualquer pessoa física ou jurídica pode solicitar a recuperação judicial. Desta forma, a Lei de Recuperação e Falência seria alterada a fim de incluir, além das sociedades empresariais, as pessoas físicas e não empresárias, bem como as entidades firmadas sob as formas de associações, fundações, organizações religiosas, municípios e sociedades não empresárias.

Desta forma, o referido autor defende:

A primeira possibilidade consiste em uma reforma legislativa aos moldes do Código de Falência Norte-Americano (*BankruptcyCode*). Na dicção do código, no §109 (a), apenas uma pessoa que reside ou tem um domicílio, um negócio ou uma propriedade nos Estados Unidos, juntamente com os municípios americanos, pode ter acesso ao instituto da falência no país. Ao interpretarmos este dispositivo em conjunto com o §101 (41), que define “pessoa” para fins do referido código como qualquer indivíduo, tipo societário e corporação, temos que virtualmente qualquer pessoa, física ou jurídica, pode pedir recuperação judicial ou falência nos Estados Unidos (GONÇALVES, 2020).

A outra alternativa, segundo Gonçalves (2020) seria protagonizada pelo judiciário, a partir de uma empreitada de interpretação inclusiva, de modo a estender o benefício da recuperação aos atores considerados não empresários. Entretanto, trata-se de uma saída um pouco mais lenta e custosa, uma vez que necessitaria que os interessados necessariamente ingressassem judicialmente para resolver a demanda.

Nesse sentido, Faria (2020) salienta sobre o risco má interpretação que tais demandas judiciais podem ocasionar, uma vez que os solicitantes podem ser erroneamente interpretados como temerários que apenas querem se dar bem às custas da economia popular.

Trata-se, portanto, de um assunto delicado que requer um maior grau de reflexão, já que envolve, o equilíbrio jurídico da economia coletiva, bem como a segurança econômica de atores comerciais não incluídos na lei de falências e que atualmente passam por uma séria crise financeira. De outro lado, requer também certa celeridade para que haja uma solução plausível para o referido conflito, já que envolve a subsistência econômica de diversas instituições e profissionais liberais.

Conforme as análises dos dados levantados, pode-se inferir que a problemática é antiga dentro de nossa realidade social e jurídica, porém, com o advento da crise financeira, que atingiu fortemente a realidade econômica brasileira, tomou proporções maiores, levando juristas, legisladores, pesquisadores e demais operadores do direito a obrigação de se debruçar sobre o assunto para que proposições para sua resolução sejam levantadas.

Desde modo, tendo em vista a urgência da demanda, sugere-se que a legislação pátria que trata da temática seja revista para que possa também abarcar demais profissionais liberais e instituições (consideradas não empresariais), de modo a oferecê-las o benefício de recuperação judicial, atualmente apenas ofertado a instituições empresariais.

Tendo em conta os princípios constitucionais da dignidade humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, do desenvolvimento nacional e principalmente, ao princípio da solidariedade, todas as instituições que levam o desenvolvimento social e comercial do país devem também ser enxergadas, ao passo que merecem também oportunidades para que possam se recuperar.

A respeito da insegurança jurídica/econômica que tal modificação legislativa pode ocasionar, o legislador deverá editar norma que assegure a real possibilidade de recuperação do solicitante. De maneira que o benefício não seja concedido de forma indistinta, mas apenas para aqueles que comprovem a real possibilidade de honrar com suas dívidas.

### 3.5 GESTÃO DE RISCOS GOVERNAMENTAIS FRENTE ÀS CATÁSTROFES NATURAIS

Além do episódio da COVID 19 recentemente ocorrido, existem diversas outras ocorrências de intempéries climáticas que geram grandes impactos nas relações sociais, em especial, as comerciais e contratuais. Diante de tais ocorrências inesperadas, tanto os particulares, quanto o poder público acabam se esforçando de sobremaneira para conter os estragos, bem como dar continuidade em suas atividades.

Diante de tal contexto, Galera (2017) observa que a Política Nacional de Gestão de Risco e Resposta a Desastres Naturais (PNGRD) nos leva à necessidade da articulação de ações nas três esferas do governo, de modo a se formular instrumentos focados na reestruturação dos esforços públicos frente à criação de mecanismos preventivos e de mitigação de risco. Dentro desta situação político-institucional, o desafio torna-se o desenvolvimento e implantação de mecanismos permanentes de planejamento e gestão a partir da criação de novos arranjos institucionais que criem e fortaleçam redes de cooperação na criação de políticas em diferentes níveis da administração pública.

Nesse sentido, aponta-se como saída para problemática, a construção de uma política regional e inter-setorial de redução de riscos, através do qual possibilitaria aos atores das políticas públicas (estadual, federal e municipal) a criação de uma rede de apoio, por meio do qual os entes públicos, em colaboração com os atores privados, apoiar-se-iam mutuamente na criação de parcerias para execução de serviços e políticas públicas.

Partindo para questão das contratações públicas, a construção das redes de apoio e cooperação necessitam estar alinhadas a gestão estratégica pública, de modo que se possa, reiteradamente, criar mecanismos de monitoramento dos riscos sociais, naturais e epidemiológicos, através de redes de investigação, identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades. Os subsídios resultantes de tais estudos preliminares e ordenados sistematicamente, devem subsidiar a execução das políticas públicas estratégicas e possibilitar a construção de contratos públicos que prevejam situações críticas, de forma a criar também mecanismos de controle.

Destaca-se, nesse contexto, o papel das universidades, institutos federais e órgãos de pesquisa como braço técnico que pode auxiliar as redes de parceria na identificação de riscos. Tais entidades já desenvolvem diversas pesquisas, em diversos campos de conhecimento, que podem proporcionar uma maior aplicabilidade prática em benefício da sociedade. Desse modo faz-se extremamente necessário sua presença nas redes de colaboração.

Ademais, cabe ressaltar o papel dos municípios dentro de tais parcerias, uma vez que se trata do ente governamental com a maior capilaridade dentro do atual modelo de governo, tornando-se os entes que mais encontram se perto dos problemas sociais existentes. De igual forma, são eles que também mais realizam contratações públicas, para execução de serviços públicos.

Outrossim, conforme Braga (2017) embora se reconheçam dos órgãos de controle, a exemplo do TCU, iniciativas para incorporação da gestão de riscos, nosso país ainda se encontra em um estágio inicial de implementação, no que tange à gestão estratégica pública. Não apenas por se tratar de um movimento particularmente novo no planeta, mas também por diversas outras circunstâncias, a exemplo da diminuta discussão deste assunto nos cursos voltados para a Administração e Contabilidade, bem como uma carência de pesquisas voltadas ao tema.

Para Braga (2017), diante do processo ainda lento de efetivação da gestão de riscos na governança brasileira, nossa realidade indica a carência de um processo de implementação que se oriente através da perspectiva *Bottom Up* (de baixo para cima), ou seja, que esta não se dê apenas através imposição da alta direção, mas que seja construído através dos setores de base, de modo que o risco seja um valor na administração pelo seu caráter instrumental, e que possua o olhar e sapiência daqueles que lidam diariamente com a execução das políticas públicas.

No que tange aos aspectos morais da gestão pública brasileira no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, Santos (2020) chama a atenção para os dilemas dos tomadores de decisões em resposta aos inúmeros problemas causados pela pandemia, a exemplo da política de isolamento social, na qual trouxe o desafio de conciliar a liberdade individual dos cidadãos com a necessidade de diminuir a propagação do vírus.

6 Para a autora, diante de contextos como este, particulares e administradores públicos são deslocados de seu *status quo*, de suas zonas habituais, e levados ao desenvolvimento de novas formas de compreensão e raciocínio moral para problemas públicos já existentes, mas que a pandemia intensificou, bem como e novos desafios que a gestão pública passou a ter que lidar.

Considerando tal questão, faz-se necessário conciliar estes três pontos: o contexto indesejável de crise que se instala na sociedade, os atores privados que atuam em colaboração com o governo, através de empresas que são contratadas para ofertar produtos e serviços, tal como os governos, que através dos gestores públicos, necessitam intermediar os conflitos que acabam se fazendo presente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo trouxe à tona duas questões principais: i) as falhas do instituto de recuperação judicial, na qual, após a crise financeira oriunda da COVID-19, ganhou maiores proporções. Nesse sentido, discuti sobre a exclusão das entidades consideradas não empresariais e de profissionais liberais do sistema de recuperação judicial; ii) bem como trouxe a discussão sobre o papel do Estado como agente responsável pela gestão dos riscos sociais, que, através de redes de parcerias, necessitam estar atentas aos possíveis riscos decorrentes de calamidades, de modo a mitigar ou até mesmo evitar o acontecimento de catástrofes.

Conforme as reflexões realizadas, torna-se evidente a necessidade de se repensar nossos principais instrumentos de gestão de crises, o primeiro discutido diz respeito ao instrumento da Recuperação Judicial, que, diante das situações de calamidades, é possível verificar que não possibilita efetivamente a proteção e auxílio daqueles que a necessitam, tratando-se, portanto de um mecanismo legal que necessita ser revisto e aprimorado, principalmente quando estamos tratando de empresas/particulares que colaboram com o governo.

Por outro lado, verificou-se também, a necessidade da efetiva construção de um sistema de gestão de riscos governamentais que inclua os principais entes envolvidos na gestão das crises, destacando-se a presença dos municípios, responsáveis pela gestão direta dos problemas sociais, visto que se situam na ponta das políticas públicas e por possuírem mais capilaridade social.

## REFERÊNCIAS

AYOUB, Luiz Roberto; CAVALLI, Cássio. **A construção jurisprudencial da recuperação judicial de empresas** [livro eletrônico]. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 3 (Cap. 1)

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Traduzido por Luís Antero Reto,. Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011

BRASIL. Lei nº 11101, de 9 de fevereiro de 2005. **Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária**. Disponível na Internet: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11101.htm). Acesso em 10/01/2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002.

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

BRAGA, M. V. A. **Risco Bottom Up: Uma reflexão sobre o desafio da implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro**. Rev. Da CGU – Brasília v. 9, n. 15, p. 682-699, jul./dez. 2017. Disponível em: [https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista\\_da\\_CGU/article/view/103](https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/103). Acesso em: 9 jun. 2024.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Comercial**. Vol.1. 13ª ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

GALERA, R. A. **O papel da universidade no desenvolvimento de políticas públicas de gestão de riscos de desastres: O caso do Grande ABC, SP**. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/2180>. Acesso em: 05/03/2024.

GOLÇALVES, Eduardo Parenti. **Os excluídos do processo de recuperação judicial e a crise da Covid-19**. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-17/eduardo-parenti-recuperacao-judicial-crise-covid-19>. Acessado em 15/02/2021.

SANTOS, L. S. **Dilemas morais da gestão pública brasileira no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 909–922, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/81889>. Acesso em: 2 jul. 2024.

Instituto Boa Vista. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/07/08/pedidos-de-recuperacao-judicial-sobem-822-em-junho-ante-maio-diz-boa-vista.htm>. Acessado em 11/01/2020.

FARIA, Raphael. **Recuperação Judicial: seria solução pós Covid-19?** Disponível em: <https://raphaelgfaria.jusbrasil.com.br/artigos/826570270/recuperacao-judicial-seria-solucao-pos-covid-19>. Acessado em 11/01/2021.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.