

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO

Carlos Vitor Costa Barros

**REGIME JURÍDICO APLICADO AO SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS  
MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE:**

a linha tênue entre o público e privado

São Luís – MA

Dezembro/2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

**REGIME JURÍDICO APLICADO AO SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS  
MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE:**

a linha tênue entre o público e privado

Carlos Vitor Costa Barros

Orientador: Prof.<sup>a</sup> Lucyléa Gonçalves França

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão para  
obtenção de grau de Bacharel em Direito.

São Luís – MA

Dezembro/2014

Barros, Carlos Vitor Costa.

Regime jurídico aplicado ao Serviço Brasileiro de apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE: a linha tênue entre o público e o privado / Carlos Vitor Costa Barros. — São Luís, 2014.

56 f.

Impresso por computador (Fotocópia).

Orientador: Lucyléa Gonçalves França.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão, Curso de Direito, 2014.

1. Regime jurídico – SEBRAE. 2. Entidades paraestatais. 3. Serviços sociais autônomos. I. Título.

CDU 347.72.028:334.723

Carlos Vitor Costa Barros

**REGIME JURÍDICO APLICADO AO SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS  
MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE:**

a linha tênue entre o público e privado

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão para  
obtenção de grau de Bacharel em Direito.

São Luís, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Lucyléa Gonçalves França

(Orientadora)

---

1º Examinador

---

2º Examinador

Dedico esta monografia a Deus. Nos momentos de elaboração desta pesquisa, pude sentir o quanto as coisas cooperavam para dar certo. Para mim, isto foi uma intervenção diretamente Divina.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que me deu o sopro da vida e cuida de mim até hoje. Sou eternamente grato a Ele pela família que me deu.

Agradeço aos meus pais, Francisco Carlos e Marilda, pelo amor incondicional, afago, carinho, compreensão e orientação que me deram durante toda minha vida. Aprendi com os seus acertos, erros e exemplos. Tudo que herdei até hoje, de positivo ou negativo, devo a vocês e me orgulho muito disso. Sou grato por todo suporte que me deram na realização desta monografia.

Agradeço também aos meus dois irmãos. Rafaela e Cícero. Como filho caçula, tenho vocês como exemplo. Rafaela exemplo de sabedoria e Cícero de como levar a vida sem stress. Dizem que irmãos são os primeiros amigos que fazemos na vida. Posso me orgulhar de lhes ter como irmãos e valorizo nossa amizade.

Agradeço a todos os meus tios e primos pela torcida, principalmente ao primo Marcelo que me ajudou em alguns momentos na realização deste trabalho.

Agradeço a Camila Carneiro, minha companheira de todos os momentos, que está fazendo parte do meu crescimento pessoal, profissional e, principalmente afetivo e espero que assim seja *ad infinitum*. Em horas tristes e felizes a nossa parceria e companheirismo sempre prevaleceram. Por trás de um grande homem, sempre existe uma grande mulher. Posso garantir que somos grandes juntos e que não estás “por trás”, mas ao meu lado; e eu sempre estarei do seu também.

Agradeço aos meus amigos do Grupo do Chopp e do Grupo do Dota, John Lennon, Mariana, André, Peixeiro, Daniel, Elízio, Mateus, Pedro, Paulo, Fernando, Pedro Santos, Igor e Neto que compreenderam minha ausência durante os meses de dedicação a esta pesquisa e pelos momentos alegres que compartilhamos por todos esses anos. Aos meus camaradas da Universidade, que compartilharam comigo todos os desafios enfrentados nesta graduação.

Por fim, agradeço aos meus professores, que me proporcionaram conhecimentos que carregarei por toda minha vida. Em especial, nesta categoria, a minha Orientadora, Lucyléa Gonçalves França, que me guiou na elaboração desta pesquisa.

## RESUMO

Este trabalho se propõe a estudar o regime jurídico aplicado ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), identificando as normas de direito público que incidem sobre esta instituição, que se configura como um serviço social autônomo, de caráter privado, mas sem fins lucrativos. Para tanto, essa monografia adotou a técnica da pesquisa bibliográfica, com abordagem predominantemente dogmática ou instrumental. O trabalho faz uso do método científico de abordagem dedutivo, por isso, parte de uma formulação técnica geral (conceituação, enquadramento, composição e classificação dos serviços sociais autônomos e do Sebrae) para se chegar ao particular - o regime jurídico aplicado a esta instituição. Após pesquisa doutrinária e legal, chegou-se à conclusão que o Sebrae tem regime jurídico híbrido, sendo atingido por normas de direito privado e público, dependendo de cada caso específico. Ressalta-se que esta pesquisa tratou de analisar o regime jurídico aplicado nas seguintes situações: natureza das contribuições parafiscais devidas ao Sebrae, controle do Tribunal de Contas da União, princípios gerais da Administração Pública, licitações, imunidade tributária e admissão de pessoal.

Palavras-chave: Entidades Paraestatais; Serviços Sociais Autônomos; Sebrae; Regime Jurídico.

## ABSTRACT

This paper aims to study the legal regime applied to the Brazilian Support Service to Micro and Small Enterprises (Sebrae), identifying the standards of public law which focus on this institution, that is an autonomous social service, of private character, but with non-profit goals. Thereunto, this monography adopted the technique of bibliography research, with mainly dogmatic or instrumental approach. The paper uses the deductive scientific method, then, it begins with a general technique formulation (conceptualization, framework, composition and classification of the autonomous social services of Sebrae) to arrive on the particular – the legal regime applied to this institution. After doctrinal and legal research, it was concluded that Sebrae has a hybrid legal regime, responding for public or private standards of rights, depending on each case. It is emphasized that this research analyzed the legal regime applied on the following situations: nature of parafiscal contributions due to Sebrae, control of the Union Counts Court, general principles of Public Administration, bids, tributary immunity and hiring of staff.

Keywords: Paraestatal Entities; Autonomous Social Services; Sebrae; Legal Regime



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Composição das receitas do Sistema Sebrae 2014.....	28
Quadro 2 - Distribuição da receita de Contribuição Social 2014.....	28
Quadro 3 - Porcentagem do valor adicionado das micro e pequenas empresas.....	32

## LISTA DE ABREVISTURAS E SIGLAS

Abace - Associação Brasileira dos Centros de Apoio às Pequenas e Médias Empresas

ABDE - Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento

ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

Anpei - Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Industriais

Anprotec - Associação Nacional das Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas

APEX - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

BACEN - Banco Central do Brasil

BB – Banco do Brasil

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CACB - Confederação das Associações Comerciais do Brasil

CEAG – Centro de Apoio Gerencial

CEBRAE - Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa

CEF – Caixa Econômica Federal

CGU – Controladoria Geral da União

CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNA - Confederação Nacional da Agricultura

CNC - Confederação Nacional do Comércio

CNI - Confederação Nacional da Indústria

CNPq – Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CONCLA - Comissão Nacional de Classificação

CONSIC – Conselho Governamental da Indústria e Comércio

CRC – Conselho Regional de Contabilidade

CREA – Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura

CTN – Código Tributário Nacional

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FIPEME - Grupo Executivo do Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa

GEAMPE – Grupo Executivo de Assistência à Média e Pequena Empresa

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA - Instituto de Planejamento Econômico e Social

IPTU – Imposto Territorial e Predial Urbano

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor

IR – Imposto de Renda

ITBI – Imposto sobre a Transmissão de bens Imóveis

MEI – Microempreendedor Individual

MIC – MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO

MPE – Micro e Pequenas Empresas

MPOG – Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão

NAI - Núcleos de Assistência Industrial

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PE – Pequena Empresa

PIB – Produto Interno Bruto

PME – Pequena e Média Empresa

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio Às Micro e Pequenas Empresas

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte

SEPLAN - Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento

SESC - Serviço Social do Comércio

SESCOOP - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo

SESI - Serviço Social da Indústria

SEST – Serviço Social do Transporte

STF – Superior Tribunal Federal

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS .....	14
2.1	Delimitação do termo “Entidades Paraestatais” .....	15
2.2	Relação entre Entidades Paraestatais e Terceiro Setor .....	17
2.3	Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração.....	19
2.4	Histórico e características dos serviços sociais autônomos.....	21
3	DO SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE .....	24
3.1	De Cebrae a Sebrae .....	26
3.2	Natureza Jurídica .....	28
3.3	Fonte de Custeio .....	29
3.4	As Micro e Pequenas Empresas .....	32
3.5	Importância das Micro e Pequenas Empresas .....	34
4	DO REGIME JURÍDICO APLICADO AO SEBRAE .....	37
4.1	Contribuição ao Sebrae.....	37
4.2	Controle do Tribunal de Contas da União – TCU .....	39
4.3	Sebrae e os princípios gerais da Administração Pública .....	41
4.4	Licitações .....	43
4.5	Imunidade Tributária .....	45
4.6	Sebrae e a contratação de pessoal .....	48
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	50
	REFERÊNCIAS .....	53

## 1 INTRODUÇÃO

O conhecimento científico organizado foi a base da evolução da sociedade contemporânea. Por exemplo, no nicho da área médica, para se chegar à realização de tratamentos complexos contra o câncer, a ciência teve que desvendar o conceito de célula, DNA, mutações, dentre outros tantos conceitos basilares. O que está dizendo é que a evolução do conhecimento científico se dá como uma escada, em que a investigação de um conceito dá base para que se possa desbravar o próximo degrau.

Como nas ciências sociais, mais especificamente a ciência do Direito, funciona da mesma maneira, afinal o conhecimento científico é um gênero que se subdivide em várias áreas de atuação. Para que se conheça determinado instituto jurídico é necessário estudar a sua origem, natureza jurídica, enquadramento, dentre outros aspectos. Da mesma forma que o avanço da medicina citado acima é o resultado de vários conceitos basilares, na ciência do Direito, a definição de uma figura jurídica é a resultante de aspectos necessários para sua classificação.

O presente trabalho parte da definição de serviço social autônomo, para obter-se substratos para o estudo da instituição Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Com o objetivo de delimitar, após o estudo da entidade e da categoria na qual ela se encontra, o regime jurídico aplicado ao Sebrae.

Para tanto, discorrerá, no segundo capítulo, sobre o serviço social autônomo, enfrentando temas como a conceituação recebida pela doutrina, quem faz parte desta categoria e qual o gênero que ela integra. Discorrer-se-á ainda sobre a relação dos serviços sociais autônomo com a classificação “terceiro setor”. Toda a discussão será embasada pelo pensamento de doutrinadores renomados, expondo correntes minoritárias e majoritárias, com a devida explicação sobre cada uma.

Faz-se necessário estudar, primeiro, os serviços sociais autônomos para depois partir para a investigação da instituição Sebrae. Isto porque ele, indiscutivelmente, se constitui sob a forma de serviço social autônomo.

Em seguida, no terceiro capítulo, adentrar-se-á na investigação de como o Sebrae se enquadra no gênero serviço social autônomo. Além disso, a evolução da

instituição será exposta, demonstrando as suas peculiaridades em relação aos outros entes que integram a mesma categoria que o Sebrae.

Será tema do terceiro capítulo, ainda, os clientes do Sebrae, a razão de ser desta instituição, qual seja, as micro e pequenas empresas, demonstrando a importância para o aquecimento da economia e geração de empregos no Brasil.

Por fim, depois de finalizada a parte da estruturação dos alicerces, investigar-se-á o regime jurídico aplicado ao Sebrae. Nesse ponto, optou-se por analisar aspectos específicos e a maneira que eles atuam em relação ao Sebrae.

Dentre esses aspectos, esta pesquisa investigará a questão da contribuição parafiscal e a questão da sua natureza jurídica, se é dinheiro público ou não; o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), identificando a razão pela qual se justifica este controle; os princípios gerais da Administração Pública, analisando se são aplicáveis ou não ao Sebrae; as licitações, investigando se as normas da lei 8.666/93 se aplicam ao Sebrae e, se não, como se dão as licitações nessa instituição; a imunidade tributária, perquirindo se o Sebrae faz jus a este benefício; e, por fim, a contratação de pessoal, apurando se a exigência de concurso público constante no art. 37, II, se aplica ou não ao Sebrae.

Toda esta construção argumentativa se faz necessária para delimitar a que regime jurídico o Sebrae se submete, identificando as normas de direito público que derogam normas de direito privado e as normas de direito privado que se sobressaem em relação as de direito público. Assim, este trabalho espera contribuir para a compreensão do que é o Sebrae, quais as normas que incidem sobre ele e em que classificação ele se enquadra no emaranhado de denominações criadas pela doutrina. Isso tudo para que a instituição receba tratamento adequado de toda a sociedade, seja das pessoas físicas, jurídicas ou do Estado.

## 2 DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS

A definição e a composição dos serviços sociais autônomos não enfrentam muitas polêmicas na doutrina brasileira. Eles se caracterizam por serem entes de natureza jurídica privada, que exercem atividade de interesse público, fomentada pelo Estado.

Leila Cuéllar (2008, p. 8) justifica essa natureza dizendo que essas entidades não integram o núcleo estratégico do Estado, não exercem atividades exclusivas do Estado e, por fim, não podem prestar serviços que visem o lucro.

Hely Lopes Meirelles (2014, p. 324) se filia a ideia, predominante na doutrina, de que os serviços sociais autônomos são entes de direito privado, que atuam ao lado do Estado, sem subordinação hierárquica, “ficando apenas vinculados ao órgão estatal mais relacionado com suas atividades, para fins de controle finalístico e prestação de contas dos dinheiros públicos recebidos para sua manutenção”.

Meirelles (2014, p.324) lembra ainda que os empregados dos serviços sociais autônomos, por força do artigo 327<sup>1</sup>, parágrafo único do Código Penal brasileiro, são equiparados a funcionários públicos para responsabilização penal dos delitos funcionais.

Por outro lado, Odete Meduar (2004, p.113) destaca que os serviços sociais autônomos são destinados a “propiciar assistência social, médica ou ensino à população ou a certos grupos profissionais”. Continua a explanação defendendo que não fazem parte da Administração direta nem da indireta.

Assim, características como a natureza jurídica privada, o desinteresse em relação ao lucro e o fato de não prestarem serviço público exclusivo - mas atividade de fomento - são essenciais para a configuração dessas entidades.

Embora a espécie “serviço social autônomo” não encontre maiores dificuldades de definição e de enquadramento no mundo jurídico, o seu gênero, Entidades Paraestatais, é alvo de calorosos debates.

Primeiramente, uma questão que não possui pacificação na doutrina é saber se as entidades paraestatais fazem parte do que se costumou denominar de

---

<sup>1</sup> Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.



Terceiro Setor. Existem posições de renomados administrativistas nas correntes favoráveis à inclusão, como, por outro lado, autores consagrados que defendem a inclusão das entidades paraestatais no Terceiro Setor.

A discussão gira, ainda, em torno do que são considerados integrantes das Entidades Paraestatais. É quase unânime que os serviços sociais autônomos o compõem, porém, as outras espécies do gênero variam de acordo com o entendimento de cada autor. Há quem considere que ele é composto também pela Administração direta e indireta; ou quem inclua apenas a indireta; ou corporações profissionais, como, por exemplo, OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), CRC (Conselho Regional de Contabilidade), CREA (Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura); ou até mesmo considerar como integrante do gênero paraestatal apenas os serviços sociais autônomos.

## 2.1 Delimitação do termo “Entidades Paraestatais”

Parte-se para analisar a divergência entre os autores quanto à definição do que vem a ser os entes paraestatais.

José Cretella Junior (1980, p. 140-141) considera esses entes como autarquias que “conservam fortes laços de dependência burocrática, possuindo, em regra, cargos criados e providos como o das demais repartições do Estado, âmbito de ação coincidente com o do território do Estado e participando amplamente do *jus imperii*”.

Hely Lopes de Meirelles (2014, p. 312) tem uma noção abrangente do termo paraestatal. Para o autor, entidade paraestatal é gênero, do qual são espécies as empresas públicas, sociedades de economia mista e os serviços sociais autônomos. Os primeiros fazem parte da Administração indireta; e o último não está inserido na Administração Pública, mas atua ao lado dela, por isso pode ser denominado como ente de cooperação.

Por sua vez, Marçal Justen Filho (2009, p. 223) considera que entidades paraestatais e serviços sociais autônomos são sinônimos, tendo a função de manter atendimento de necessidades assistenciais e educacionais de algumas atividades ou categorias profissionais, mantidas por contribuições compulsórias.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 161), resgata o aspecto da origem histórica do termo, criado pelo direito italiano, por meio do decreto-lei real de

1924. Na Itália, segundo o autor, a expressão entes paraestatais passou por vários sentidos: primeiramente considerada como um *tertium genus* (terceiro setor); em seguida, como autarquias de caráter não corporativo; após isso, autarquia com atuação em todo o território nacional; ou, ainda, pessoa pública submetida a intenso controle estatal.

Bandeira de Mello (2013, p. 162) afirma que toda essa imprecisão de conceitos foi passada para o Brasil, quando se importou a expressão, com caos talvez até mais acentuado que na Itália. O autor ainda critica a posição de Hely Lopes Meirelles, afirmando que ele “sustenta posição insuscetível de ser aceita no Direito brasileiro. Isto porque inclui em seu âmbito, além de pessoas como o SESI, SESC, SENAI, SENAC, conhecidas como serviços sociais autônomos, as sociedades de economia mista e empresas públicas”.

A definição de Bandeira de Mello (2013, p. 163) para “entidade paraestatal”, em relação a sua composição, é na mesma linha que Justen Filho, considerando apenas o serviço social autônomo como espécie daquele gênero.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello<sup>2</sup> (*apud* Celso Antônio Bandeira de Mello, 2013 p. 163) vê a entidade paraestatal como gênero de uma série de espécies, como partidos políticos, escolas particulares reconhecidas, os sindicatos e os serviços sociais autônomos.

Por sua vez, José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 538), também considera que o termo entidades paraestatais pode ser considerado um gênero amplo, entretanto, diferente de Hely Lopes Meirelles, não considera que entes que compõem a Administração Pública (direta ou indireta) possam ser enquadrados como espécies.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p.563) afirma que esses autores que adotaram entendimento que as autarquias compõem a entidade paraestatal, sofreram forte influencia do modelo italiano, visto que, como mencionado, esse sistema primeiro a classificou assim. Ainda reforça que, provavelmente, foram essas experiências no direito italiano que influenciaram o legislador do código penal, quando da escrita do art. 327, equipara os funcionários do serviço social autônomo a funcionários públicos para fins penais.

---

<sup>2</sup> Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, 1974 *apud* MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 163.

Diogo Figueiredo Moreira Neto (2009, p.273) sustentava que os serviços sociais autônomos integravam a Administração indireta. Portanto, para o autor, esta era composta por entidades estatais, de direito público (autarquias e fundações públicas) e entidades paraestatais, de direito privado, compostas por sociedades de economia mista, empresa pública e fundações públicas de direito privado. Os serviços sociais autônomos eram encaixados na categoria de Empresa pública.

Di Pietro (2014, p.264) rebate a tese de Moreira Neto, considerando que não se pode enquadrar na categoria de entes paraestatais, além das entidades da Administração direta, as que compõem a Administração indireta. A autora sustenta que apesar de ambas terem regimes jurídicos parecidos (híbridos), com normas de direito privado parcialmente derogadas por normas de direito público, essas categorias não se confundem. Isso é posto porque a Administração indireta é submetida a uma quantidade maior de regras de direito público que os serviços sociais autônomos.

A autora lembra ainda que a Administração indireta presta serviço público delegado pelo Estado. De outra maneira, no caso das entidades paraestatais ocorre apenas um fomento para o desenvolvimento de determinada atividade. Além disso, existem entidades da Administração indireta que prestam serviços típicos da atividade econômica.

Em obra posterior, Moreira Neto (2014, p. 860, 861) adotou outro entendimento. O autor prevê expressamente na sua obra que os serviços sociais autônomos são “expressamente excluídos da administração indireta”. O autor considera agora que os serviços sociais autônomos compõem de forma solitária as entidades paraestatais, que ele denomina de Administração Associada Paraestatal.

A partir da análise do pensamento de vários autores, pode-se notar que a composição das entidades paraestatais vem sofrendo, na última década, uma mudança de paradigma, se estabelecendo fora da Administração Indireta. Posto isso, passa-se a analisar a sua relação com o Terceiro Setor.

## **2.2 Relação entre Entidades Paraestatais e Terceiro Setor**

Faz-se necessário identificar qual a relação entre esses dois termos. Há autores que consideram que entidade paraestatal como gênero, do qual Terceiro

setor é espécie; outros consideram o contrário; e alguns, ainda, tem posição no sentido de dissociar esses dois conceitos da relação gênero-espécie.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p.229) defende que a expressão terceiro setor “designa entidades que não são estatais e também não são prepostas a objetivos mercantis, predispondo-se, ao menos formalmente, à realização de objetivos socialmente valiosos e economicamente desinteressados”. O autor considera que quem faz parte do terceiro setor são as “Organizações Sociais, previstas na Lei 9.637, de 15.5.1998, e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), reguladas na Lei 9.790, de 23.3.1999”.

Por sua vez, Paulo Modesto (2006, p. 2) destaca que denominações como Organização Social, Entidade de Utilidade Pública ou Organização da Sociedade Civil de Interesse Público não constituem uma espécie de entidade, mas apenas indicam que essas pessoas de direito privado, receberam um título jurídico.

Essas pessoas jurídicas de direito privado, segundo o autor, que podem ser constituídas em associações ou fundações, fazem parte do chamado Terceiro Setor.

Tarso Cabral Violin (2008, p. 6) dá o seu conceito de terceiro setor, considerando que este é uma expressão muito ampla e que abrange tudo o que não compõe o primeiro setor (Estado) e o segundo setor (mercado):

O “terceiro setor” é uma expressão polêmica, muito abrangente, que surgiu com o fortalecimento do ideário gerencial-neoliberal, que engloba as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos de benefício público e as de benefício mútuo, as pessoas físicas voluntárias e as que trabalham profissionalmente nestas entidades, e os movimentos sociais. Ou seja, tudo o que não faz parte nem do mercado nem do Estado em sentido estrito.

Maria Zanella Sylvia Di Pietro (2014, p. 565-570) tem uma visão ampla do que se denomina de entidades paraestatais. Para a autora, essa categoria abarca todas as entidades que atuam de forma paralela ao Estado, sem, porém, nele se integrar. Dessa forma, a noção de terceiro setor está inserida em entidades paraestatais:

Exatamente por atuarem ao lado do Estado e terem com ele algum tipo de vínculo jurídico, recebem a denominação de entidades paraestatais; nessa expressão podem ser incluídas todas as entidades integrantes do chamado terceiro setor, o que abrange as declaradas de utilidade pública, as que recebem certificado de fins filantrópicos, os serviços sociais autônomos (como Sesi, Sesc, Serrai), os entes de apoio, as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público.

Pode-se perceber também que Di Pietro considera que os serviços sociais autônomos são incluídos no terceiro setor. Em suma, o pensamento da autora é que as entidades paraestatais seriam um gênero muito abrangente, abarcando o terceiro setor, que por sua vez, é composto por várias entidades, inclusive os serviços sociais autônomos.

José dos Santos Carvalho Filho (2014, p.548), ao tratar do assunto, deixa claro que os serviços sociais autônomos, que o autor denomina de pessoas de cooperação governamental, não integram a mesma categoria que as organizações colaboradoras (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e Organizações Sociais, por exemplo):

Tais entidades também estão juridicamente vinculadas com o Estado, mas os instrumentos de formalização da parceria têm a natureza de verdadeiros convênios, **o que as coloca como categoria diversa das pessoas de cooperação governamental**, e isso porque, tendo estas a sua função definida na lei instituidora, prescindem de qualquer outro instrumento que formalize o regime de cooperação. O regime de cooperação está delineado, portanto, na própria lei e alcança especificamente a entidade por ela instituída. (2014, p.548, grifo nosso)

Paulo Modesto (2011, p. 9), cita exemplos de entidades que integram o terceiro setor. Dentre elas, “as entidades declaradas de utilidade pública, as entidades qualificadas como organizações sociais ou organizações da sociedade civil de interesse público e os serviços sociais autônomos”. Apesar de incluir os serviços sociais autônomos nessa lista, o autor logo ressalva que “estes últimos, no entanto, vem sendo classificados nos últimos anos como entidades paraestatais de direito privado e não mais como entidades do terceiro setor”.

Esse novo olhar sobre a classificação do terceiro setor, das entidades paraestatais e do serviço social autônomo foi tratada em um anteprojeto do ano de 2007, que pretende positivar a definição de várias entidades da Administração Pública federal e as entidades que atuam com o Estado em busca da satisfação do interesse público.

### **2.3 Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração**

Este documento foi elaborado por uma Comissão de Juristas convocados pela portaria nº 426 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 6 de

dezembro de 2007. Dentre eles, estavam Paulo Eduardo Garrido Modesto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Maria Coeli Simões Pires e outros administrativistas renomados.

O anteprojeto não abandona por completo a classificação adotada pelo Decreto-lei nº 200 de 1967, mas tenta corrigir algumas imprecisões cometidas. Assim, continua considerando a Administração direta como sendo (p.5) “organizada com base na hierarquia e desconcentração, composta por órgãos sem personalidade jurídica” e a Administração indireta como sendo “integrada por entidades dotadas de personalidade jurídica, autonomia administrativa e funcional, vinculadas a fins definidos em suas leis específicas”.

Foi mantida também, quase que por completo, a composição da Administração indireta que o Decreto-lei nº 200 de 1967 adotou, qual seja, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista e fundação pública. A ressalva foi feita nessa última entidade, que o anteprojeto passa a denominar de fundação estatal, podendo ser de direito público ou privado.

Quanto ao tema que interessa a esta pesquisa, o anteprojeto, art. 68<sup>3</sup>, posiciona-se no sentido de que as entidades paraestatais são compostas pelos serviços sociais autônomos, com personalidade jurídica de direito privado, e as corporações profissionais, de direito público.

No mesmo Título (Das Entidades Paraestatais), traz ainda o conceito de serviço social autônomo, como sendo “pessoas jurídicas criadas ou previstas por lei federal como entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e sujeitas ao disposto no art. 240 da Constituição”<sup>4</sup>.

Importante destacar também que o anteprojeto se preocupou em separar as entidades paraestatais do conceito de terceiro setor. Dentre as entidades que atuam ao lado do Estado, mas sem integrá-lo, faz-se menção às entidades paraestatais e às entidades de colaboração, sendo a última o próprio terceiro setor:

Ademais, sentiu-se a necessidade de tratar, de forma sistematizada, dos entes que atuam paralelamente ao Estado – as chamadas *entidades paraestatais* – e os entes que compõem o hoje

---

<sup>3</sup> Art. 68. São entidades paraestatais:

I – as corporações profissionais, com personalidade jurídica de direito público;

II – os serviços sociais autônomos, com personalidade jurídica de direito privado.

<sup>4</sup> Art. 71

denominado terceiro setor, batizado, no anteprojeto, quando em parceria como o poder público, de *entidades de colaboração*.

Esta pesquisa afeiçoa-se da classificação adotada neste projeto, entendendo que o termo amplamente utilizado, terceiro setor, não abrange as entidades paraestatais, visto que não se pode tentar juntar institutos tão heterogêneos em uma classificação genérica e imprecisa.

Além disso, parece mais coerente adotar a composição das entidades paraestatais como corporação profissional e serviço social autônomo, pois ambos estão amplamente relacionados com o sistema sindical e são criados por autorização legislativa. Essas e outras características do serviço social autônomo serão abordadas a seguir.

## **2.4 Histórico e características dos serviços sociais autônomos**

Os serviços sociais autônomos, ou sistema “S”, surgiram na década de 1940, portanto na vigência da Constituição de 1946. Di Pietro (2011, p.273) assevera que o fato de que foram criadas na vigência dessa constituição gerou “a dificuldade na fixação de sua natureza jurídica e de seu enquadramento ou não entre as entidades da Administração indireta”. Nesse período, não existia na constituição, nem mesmo na legislação ordinária, dispositivos que tratassem da Administração indireta.

Os pioneiros nesse tipo de entidades foram: SESC (Serviço Social do Comércio), SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), SESI (Serviço Social da Indústria) e SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial).

Segundo Carla Bertucci Barbieri (2008, p. 72), esses primeiros serviços sociais autônomos surgiram do “protecionismo e da explosão dos direitos sociais, em especial ao direito trabalhista. No entanto, foram idealizadas, inicialmente, antes de sua formalização e criação por lei, pelo próprio empresariado”, com fins a “promover os direitos econômicos, sociais e culturais de seus empregados”.

Fernando Facury Scaff (2001, p.280) considera que estes serviços sociais autônomos pioneiros, somados com alguns que foram criados nas últimas décadas do século XX, como, por exemplo, SEST<sup>5</sup>, SENAT<sup>6</sup>, SESCOOP<sup>7</sup> e SENAR<sup>8</sup>,

---

<sup>5</sup> Serviço Social do Transporte

<sup>6</sup> Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte

<sup>7</sup> Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo

<sup>8</sup> Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

configuram um tipo de serviço social autônomo caracterizado pelo fato de que lhes foram atribuídas capacidade tributária para arrecadar e gerir contribuições sociais, ou seja, capacidade de arrecadação; e por atuarem em uma nova atividade criada pela iniciativa privada.

O autor ainda considera que existe um segundo tipo de serviço social autônomo, que se caracteriza por receberem repasses governamentais, em vez de contribuições sociais. Os entes desse tipo “são criados a partir de extinção de um órgão público preexistente” e não por autorização legislativa, como no primeiro tipo.

Fernando Scaff conclui seu pensamento diferenciando os dois tipos de serviços sociais autônomos:

Parece-me que são tipos distintos, que se utilizam da mesma nomenclatura - o que vem causando uma enorme confusão. No primeiro caso, há efetivamente um sentido de colaboração entre o Poder público e a iniciativa privada, que gere recursos que lhe foram atribuídos pelo Estado no uso da capacidade tributária. No segundo caso há uma contrafação, um simulacro de descentralização, pois é o próprio Poder Público que extingue um de seus entes, atribuindo a outro ente, também por ele próprio criado, a função ou atividade anteriormente delegada ao órgão extinto.

Barbieri, baseando-se nos ensinamentos de Fernando Scaff, divide os serviços sociais autônomos em tradicionais, subdividido em pioneiros (SESI, SENAI, SESC e SENAC) e os mais recentes, criados após a Constituição Federal de 1988 (SEST, SENAT, SENAR e SESCOOP); e “não tradicionais”,

desvinculados do sistema sindical, subdivididos entre Sebrae, cuja principal fonte de custeio é a contribuição compulsória do empresariado, APEX e ABDI, que recebem, além da fonte de custeio referente à contribuição compulsória, dotações orçamentárias. (BARBIERI, 2013, p.6-8)

Assim a autora ainda pontua algumas diferenças entre essas categorias:

- a) As tradicionais são autorizadas pelo Estado e criadas pelas Confederações respectivas, portanto são diretamente ligadas ao sistema sindical. Nas “não tradicionais”, o Estado cria o ente diretamente, transformando entidade que antes fazia parte da Administração pública em ente privado para atuar como uma paraestatal, não estando, portanto, vinculadas ao sistema sindical.
- b) As tradicionais custeiam suas atividades por meio de contribuição social criada pelo Poder Público; as “não tradicionais”, do tipo da APEX e ABDI,



além das contribuições compulsórias, são custeadas por dotações consignadas no orçamento da União.

A Comissão Nacional de Classificação – CONCLA, órgão colegiado subordinado diretamente ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, conforme consta no primeiro artigo do seu Decreto de criação, nº 3.500, do ano de 2000<sup>9</sup>, ao classificar o serviço social autônomo, entende que “esta Natureza Jurídica compreende: as entidades pertencentes ao Sistema ‘S’: Senai, Sesi, Senac, Sesc, Senat, Sest, Senar, Sebrae, SESCOOP, etc.”<sup>10</sup>

O órgão lista ainda as principais características desse tipo de entidade:

são criados ou autorizados por lei;

são pessoas jurídicas de direito privado;

são destinadas a ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais;

são mantidos por dotações orçamentárias ou contribuições parafiscais;

não têm finalidade lucrativa.

Portanto, foram analisadas neste capítulo primeiramente as entidades paraestatais, suas composições e sua integração ou naquilo que se denomina de terceiro setor. Para tanto, mostrou-se a posição de vários doutrinadores e, também, o posicionamento do anteprojeto que dispõe sobre a organização da Administração Pública. É válido lembrar que foi demonstrado que é pacífico o entendimento que os serviços sociais autônomos fazem parte das entidades paraestatais. Por fim, no último tópico, foram estudadas as características e o histórico dos serviços sociais autônomos, demonstrando a existência de duas subdivisões para esse gênero, quais sejam, segundo Barbieri, os tradicionais e os não tradicionais.

Após toda a delimitação de conceitos, está construído o alicerce para se debater acerca do Serviço Brasileiro de Apoio das Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, tema principal desta pesquisa.

---

<sup>9</sup> Art. 1º Fica mantida, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Comissão Nacional de Classificação - CONCLA, criada pelo Decreto nº 1.264, de 11 de outubro de 1994, a qual passa a reger-se pelas disposições deste Decreto.:

<sup>10</sup> Disponível em: <http://concla.ibge.gov.br/estrutura/natjur-estrutura/natureza-juridica-2014/307-7-servico-social-autonomo>

### **3 DO SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE**

Antes de se tornar o elaborado sistema que é o Sebrae, esta instituição passou por diversas transformações, inclusive, de nome. A denominação antiga era Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa (Cebrae). A seguir, será traçado o contexto histórico, a transformação, natureza jurídica, fontes de custeio e o setor beneficiado do Sebrae.

O Cebrae foi criado no ano de 1972, por iniciativa do BNDE, FINEP e ABDE, que compunham o Conselho Deliberativo deste órgão. Seu surgimento foi fruto do conjunto de incentivos que vinham sendo realizados desde os anos 1960.

Em 1960, o BNDE criou o Grupo Executivo de Assistência à Média e Pequena Empresa (GEAMPE), que figurava como ponto de apoio às pequenas e médias empresas.

Também nos anos 60, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) foi um órgão que apoiou as pequenas e médias empresas, por meio dos NAI (Núcleos de Assistência Industrial), os quais promoviam crédito e assistência técnica a estas empresas.

Melo (2008, p. 56), ao tratar sobre essas instituições afirma que:

Tanto a SUDENE quanto o BNDE, cada um a seu modo, atuavam de forma a financiar as pequenas empresas industriais. A SUDENE visando o desenvolvimento e geração de renda no Nordeste e o BNDE visando desenvolver o mercado consumidor das grandes empresas pesadas

Em 1964, o BNDE criou o Grupo Executivo do Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa – FIPEME, que prestava o papel de apoio financeiro às pequenas e médias empresas. Botelho e Mendonça (2002, p. 15), afirmam que de “abril de 1965 a setembro de 1966, foram financiados pelo FIPEME um total de 119 projetos, totalizando cerca de 5.6 milhões de dólares”.

De acordo com Botelho e Mendonça (2002, p. 16), a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, criada em 1967, também fomentou o segmento da pequena e média empresa e “visava criar mecanismos para estimular o desenvolvimento tecnológico industrial e da infraestrutura de ciência e tecnologia”.

Em 28 de janeiro de 1970, o Banco Central do Brasil – BACEN lançou a Resolução nº 130 que autorizava e incentivava, por meio de benefícios, os

estabelecimentos bancários a criarem, segundo o texto da resolução, “uma faixa especial de financiamento, destinada, exclusivamente, a financiar empresas industriais de pequeno e médio porte”.

Aquela resolução tratou ainda de delimitar o “montante de vendas anuais” em que poderia se encaixar uma pequena ou média empresa, ou seja, o valor limite do enquadramento. Assim, esse valor é de NCr\$ 9.000.000,00 (nove milhões de cruzeiros novos).

Botelho e Mendonça (2002, p. 17) lembram que o Cebrae era vinculado à Secretaria de Planejamento da Presidência e que sua fonte de custeio era a dotação do orçamento da União:

Embora vinculado diretamente à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, o Cebrae funcionava de forma descentralizada, a partir dos Centros de Apoio Gerencial – CEAGs, que foram constituídos na maioria dos Estados brasileiros. Suas dotações orçamentárias constituíam a principal fonte de recursos.

Costa (2003, p.2) afirma que o Cebrae assumiu a forma de sociedade civil sem fins lucrativos. De acordo com o mesmo autor, as finalidades do órgão, previstas em seu Estatuto, eram:

- a assistência às pequenas e médias empresas, em aspectos tecnológicos, econômicos, financeiros e administrativos, em treinamento de dirigentes e pessoal técnico-administrativo e na realização de pesquisas, bem como
- a implantação de um sistema brasileiro de assistência à pequena e média empresa.

Sobre a finalidade deste órgão, Melo (2008, p.60) complementa asseverando que:

cabia ao Cebrae prestar assistência gerencial às empresas que procuravam financiamento dos bancos de desenvolvimento. Esta mesma função era realizada por estes bancos durante o FIPEME, porém, a criação do Cebrae permitiu desvincular a concessão de crédito dos serviços de consultoria.

Sobre a importância da atuação do Cebrae desde os seus primeiros anos de vida, Costa (2003, p.3) destaca o papel que o órgão teve na mudança de pensamento, para dar mais valor aos pequenos negócios:

Entre 1975 a 1979, quando no País a ênfase era dada aos grandes projetos, às grandes empresas, o Cebrae, com pouco mais de cinco anos, voltava-se para a pequena e média empresa, provocando uma mudança de mentalidade no mundo acadêmico – escolas e universidades – que naquele período enfatizava os grandes empreendimentos, deixando os pequenos negócios a todo tipo de sorte.

Botelho e Mendonça (2002, p. 17), ainda relatam que nos anos 80, o Cebrae passa a atuar em todos os estados da federação, contando com 26 CEAGs e 70 escritórios municipais, em 1989. Ainda como ressaltam os autores supracitados, em 1985, o Cebrae passa a ser vinculado ao Ministério da Indústria e Comércio – MIC. Com essa mudança também vieram alterações em seu Estatuto, que passava a prever uma estrutura organizacional ampliada para seu Conselho Deliberativo, composta por representantes das seguintes instituições: MIC, SEPLAN, BNDES, IPEA (Instituto de Planejamento Econômico e Social), FINEP, ABDE, CEF, Banco do Brasil (BB), Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Conselho Governamental da Indústria e Comércio (CONSIC).

Assim, ao analisar as entidades que deram iniciativa para a criação do Cebrae, bem como a sua finalidade, constata-se que esse órgão foi criado, segundo Melo (2008, p.62), para “dar respostas ao mercado de crédito. Do ponto de vista do BNDE, desempenhava um papel intermediário entre o banco e as indústrias financiadas, porém, era uma imediação sobre o controle do Estado”.

### **3.1 De Cebrae a Sebrae**

Com o advento da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, que, segundo Costa (2003, p.4), foi uma “mobilização do próprio órgão, juntamente ao Poder Legislativo Federal e Instituições Empresariais e de apoio à micro e pequena empresa”, o Cebrae se transforma em Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, desvinculando-se da Administração Pública e assumindo o caráter de Serviço Social Autônomo.<sup>11</sup>

Sobre esta transformação, Costa (2003, p.3) comenta a respeito da tendência da época em se desvincular órgãos do domínio da administração direta e como o Cebrae participou disso:

A “operação desmonte” efetuada no final da década de 80 e que visava fundações e autarquias mantidas pelo governo federal, ameaçou a existência do Cebrae, que percebeu a inadequação de sua dependência à esfera governamental, incompatível com as estratégias requeridas para uma atuação efetiva a favor dos pequenos negócios.

---

<sup>11</sup> Art. 8º É o Poder Executivo autorizado a desvincular, da Administração Pública Federal, o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa - Cebrae, mediante sua transformação em serviço social autônomo.

Posteriormente, em 9 de outubro de 1990, foi sancionado o Decreto n 99.570, para detalhar como seria esta transição de Cebrae para Sebrae. Em seu art. 2º, consta que a competência desse novo órgão:

Compete ao Sebrae planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica.

Os produtos e serviços do agora denominado Sebrae foram, segundo Costa (2003, p.4), “modernizados e promoveu-se a introdução de novos conceitos e estratégias de gestão com fundamento na qualidade total”. Ocorreram, ainda de acordo com Costa (2003, p.4), muitos avanços proporcionados pela desvinculação da Administração Pública, dentre todos, se “destaca que o grande marco, contudo, foi a presença do Sebrae na mídia. A Instituição tornou-se nacionalmente conhecida, o que resultou numa enorme demanda de produtos e serviços, prontamente atendida pelas unidades do Sistema.”

As antigas CEAGs foram transformadas em unidades estaduais do Sebrae, que passou a ter o chamado Sebrae Nacional e os Sebrae estaduais de cada estado da federação, que possuíam a mesma estrutura organizacional que o Sebrae Nacional, mas com personalidade jurídica própria.

Segundo o Estatuto Social do Sebrae, vigente desde 2009, essa entidade é organizada “sob a forma de sistema e é composto por uma unidade nacional coordenadora e por unidades operacionais vinculadas, localizadas em cada um dos Estados da Federação e no Distrito Federal”.

O estatuto prevê ainda, nos incisos do artigo supramencionado, que a unidade coordenadora será denominada Sebrae e as unidades operacionais vinculadas serão denominadas de Sebrae/UF. Por exemplo, a unidade estadual do Maranhão é denominada Sebrae/MA.

Por fim, Costa (2003, p.5) avalia que as mudanças ocorridas no Sebrae foram significativas e contribuíram para o crescimento da instituição perante o país:

O redirecionamento estratégico colocou o Sebrae num novo patamar de atuação, revalorizando a importância da instituição para o país, ampliando sua capilaridade através da rede de parceiros, incluindo novos clientes, além de ter incorporado novos territórios e regiões, interiorizando ainda mais sua presença institucional nas várias unidades da federação.

O Estatuto Social do Sebrae define a composição do seu Conselho Deliberativo, que passa a contar com mais representantes de entidades do setor privado, tais como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio (CNC) e Confederação das Associações Comerciais do Brasil (CACB) e entidades ligadas ao governo, tais como Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB), Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e Caixa Econômica Federal (CEF). No total, 13 membros compõem o Conselho Deliberativo do Sebrae, quais sejam, segundo o art. 10, os representantes das seguintes entidades:

- a) Associação Brasileira dos Centros de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (Abace);
- b) Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Industriais (Anpei);
- c) Associação Nacional das Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas (Anprotec);
- d) Confederação das Associações Comerciais do Brasil (CACB);
- e) Confederação Nacional da Agricultura (CNA);
- f) Confederação Nacional do Comércio (CNC);
- g) Confederação Nacional da Indústria (CNI);
- h) Secretaria Nacional da Economia do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento;
- i) Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE);
- j) Banco do Brasil S.A.;
- l) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- m) Caixa Econômica Federal (CEF); e
- n) Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

Assim, ao analisar o Conselho Deliberativo, percebe-se que a iniciativa privada teve mais representatividade com a mudança para Sebrae, contando com a participação de Confederações e Associações.

### **3.2 Natureza Jurídica**

O Sebrae assumiu a forma de Serviço Social Autônomo, sendo, por isso, instituição privada sem fins lucrativos. Seu Estatuto Social deixa claro que o Sebrae foi “instituído por escritura pública sob a forma de entidade associativa de direito privado, sem fins lucrativos”.

De acordo com a classificação dos serviços sociais autônomos apresentada no primeiro capítulo, dividida entre tradicionais e os não tradicionais, torna-se difícil encaixar o Sebrae completamente em uma dessas opções.

As características principais dos serviços sociais autônomos tradicionais são a criação mediante Confederações Nacionais e a fonte de custeio por meio de contribuições sociais dos setores interessados.

O Sebrae não foi criado por Confederação Nacional, mas sim pelo decreto 99.570/90 do Poder Executivo, que o desvinculou da Administração Pública. Entretanto, apesar disso, a fonte de custeio do Sebrae é a contribuição parafiscal.

Essa é uma das características marcantes dos serviços sociais autônomos não tradicionais. Eles, em regra, partem de um órgão da Administração Pública e se tornam independentes, privados, como, por exemplo, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX). Suas fontes de custeio são as dotações orçamentárias da União e estão sujeitas a celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo.

O Sebrae, apesar da semelhança da forma de criação com os serviços não tradicionais, também não se encaixa perfeitamente nessa classificação, visto que não celebra contrato de gestão com o poder público. Da mesma forma, o Sebrae não é mais custeado por dotações orçamentárias da União.

Assim, apesar da não adequação completa com os serviços tradicionais e não tradicionais, o Sebrae é inegavelmente um serviço social autônomo, assim como consta no art. 1º<sup>12</sup> do decreto 99.570/90, atuando como instituição privada sem fins lucrativos.

### **3.3 Fonte de Custeio**

---

<sup>12</sup> Art. 1º Fica desvinculado da Administração Pública Federal o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Cebrae) e transformado em serviço social autônomo.

A lei 8.029/90, ao autorizar a desvinculação do Cebræe da Administração Pública sob forma de serviço social autônomo<sup>13</sup>, fixou que esta instituição não mais seria custeada por dotações orçamentárias, mas por contribuições parafiscais.

No texto desta lei, especificamente no art. 8º, § 3º, alíneas a, b e c, ficou determinado que o percentual desta contribuição fosse gradativamente aumentado até o limite de 3 décimos por cento. No exercício de 1991, vigorou a valor de 1 décimo por cento; em 1992, 2 décimos por cento e, finalmente, a partir do ano de 1993, 3 décimos por cento.

Esse percentual, de acordo com o § 3º, é relativo às entidades previstas no art. 1º do Decreto-Lei nº 2.318/86, quais sejam, o SENAI, SENAC, SESI e SESC:

Art 1º Mantida a cobrança, fiscalização, arrecadação e repasse às entidades beneficiárias das contribuições para o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), para o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), para o Serviço Social da Indústria (SESI) e para o Serviço Social do Comércio (SESC), ficam revogados.

O valor do percentual parece irrelevante, mas quando se analisa os dados absolutos da receita desta instituição, conclui-se que se trata de grande montante de receita. O Sebrae disponibiliza em seu sítio eletrônico<sup>14</sup> o orçamento de cada exercício financeiro. No ano de 2014, a composição de receitas do Sebrae totalizou, aproximadamente, 4,1 bilhões de reais.

Cabe ressaltar que a composição da receita do Sebrae não é exclusivamente oriunda das contribuições parafiscais. Ao analisar, a seguir, o *Quadro 1*, pode-se perceber que esse item corresponde a 64% da receita desta entidade, totalizando, aproximadamente, 2,7 bilhões de reais. O Sebrae ainda auferir renda por convênios, aplicações financeiras, empresas beneficiadas e alienação/operação de crédito.

---

<sup>13</sup> Art. 8º É o Poder Executivo autorizado a desvincular, da Administração Pública Federal, o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa - Cebræe, mediante sua transformação em serviço social autônomo.

<sup>14</sup> <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/Orcamento>



R\$ 1.000

<b>COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DO SISTEMA SEBRAE - 2014</b>		
<b>Receitas Previstas para o Exercício</b>	<b>R\$</b>	<b>%</b>
<b>Contribuição Social do Exercício</b>	<b>2.743.483</b>	<b>66,4%</b>
<b>Empresas Beneficiadas/Outras</b>	<b>171.412</b>	<b>4,2%</b>
<b>Convênios</b>	<b>97.943</b>	<b>2,4%</b>
<b>Aplicações Financeiras</b>	<b>294.023</b>	<b>7,1%</b>
<b>Alienação/Operação de Crédito</b>	<b>124.732</b>	<b>3,0%</b>
<b>Saldo de Exercícios Anteriores</b>	<b>698.376</b>	<b>16,9%</b>
<b>Total</b>	<b>4.129.969</b>	<b>100%</b>

Quadro 1 – Composição das receitas do Sistema Sebrae 2014

Fonte: Sebrae, Unidade de Gestão Orçamentária e Contabilidade. Orçamentos<sup>15</sup>. 2014.

O Sebrae também disponibiliza em seu sítio eletrônico a parcela da fatia das contribuições parafiscais que é repassada para os Sebrae/UF, ou seja, para os Sebrae estaduais. De acordo com o *Quadro 2*, 34 % fica com o Sebrae Nacional e 64% são distribuídos para as unidades estaduais.

R\$ 1.000

<b>DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA DE CONTRIBUIÇÃO SOCIAL 2014</b>		
<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>R\$</b>	<b>%</b>
<b>Sebrae/NA</b>	<b>986.968</b>	<b>36,0%</b>
<b>Sebrae/UF</b>	<b>1.756.515</b>	<b>64,0%</b>
<b>Total</b>	<b>2.743.483</b>	<b>100,0%</b>

Quadro 2 – Distribuição da receita de Contribuição Social 2014

Fonte: Sebrae, Unidade de Gestão Orçamentária e Contabilidade. Orçamentos<sup>16</sup>. 2014.

A mudança de Cebrae para Sebrae proporcionou o aumento da receita auferida. Se antes o órgão ficava dependente de repasses do Estado, agora possui uma fonte de custeio mais sólida e perene, podendo atuar de forma eficiente em favor das micro e pequenas empresas com uma previsibilidade de receita mais precisa.

<sup>15</sup> Composição das receitas do Sistema Sebrae. Sítio: <http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Composi%C3%A7%C3%A3o%20das%20receitas%20do%20Sistema%20Sebrae%202014.pdf>

<sup>16</sup> Distribuição das receitas do Sebrae. Sítio: <http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Distribuicao%20da%20Receita%20NA%202014.pdf>

Agora que já se conhece sobre o Sebrae, resta estudar o seu objeto, ou seja, os seus clientes. Aqueles que são a razão de ser desta instituição, as micro e pequenas empresas.

### **3.4 As Micro e Pequenas Empresas**

Como é sabido, o Sebrae, mesmo na época que era vinculado ao Estado (Cebrae), apoia as micro e pequenas empresas em diversas áreas. Uma delas é a intervenção dessa instituição na elaboração das legislações pertinentes ao setor.

Melo (2008, p.20), ao analisar historicamente as micro e pequenas empresas, assevera que o contexto econômico dos anos 80 era de “redução do ritmo de crescimento na economia e elevação no nível de desemprego”. Nessa década, os investimentos destinados às pequenas empresas (PE) sofreram problemas de continuidade em relação aos anos 70. Como explica Botelho e Mendonça (2002, p. 17):

Com o agravamento da crise econômica, no início dos anos oitenta, as ações direcionadas às PE sofreram problemas de continuidade. O direcionamento da política econômica para a solução dos problemas de curto prazo, especialmente aqueles relacionados à crise no setor externo, implicaram em cortes de vários programas de financiamento subsidiados, inclusive os que previam financiamentos às PE.

Mesmo assim, em 27 de novembro de 1984, foi criado o primeiro Estatuto da Microempresa, Lei nº 7.256, estabelecendo que à “microempresa é assegurado tratamento diferenciado, simplificado e favorecido, nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial, de acordo com o disposto nesta Lei.”<sup>17</sup>

Outro acontecimento importante, nos anos 80, foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, como consta no art. 179:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

---

<sup>17</sup> Art. 1º

Afirmam Botelho e Mendonça (2002, p. 17), que “apesar dos avanços registrados no campo legislativo, os impactos diretos sobre as PME só ocorreram nos anos 1990, quando estas medidas passam a ter efetividade”.

Em 28 de março de 1994, Lei nº 8.864, que era o novo Estatuto da Micro e Pequena Empresa, revogando o Estatuto do ano de 1984, foi o primeiro Estatuto sobre a égide da Constituição de 1998. Portanto, tinha como uma das bases de fundamento o art. 179, CF, supracitado. Sobre esta lei, Botelho e Mendonça (2002, p. 23) comentam a insatisfação da classe perante a lei:

O processo de regulamentação da Lei no 8.864/94, entretanto, não correspondeu às expectativas das instituições representativas das empresas de pequeno porte, em particular por contrariar a nova definição de microempresa, que elevava o limite de faturamento para até 250 000 UFIR, para efeito de isenção de impostos.

Mais adiante, surgiu outro regulamento voltado para as micro e pequenas empresas, a Lei 9.317 de 5 de dezembro de 1996. Essa dispunha sobre o chamado Simples Federal, que desonerava e desburocratizava as micro e pequenas empresas dos impostos federais.

No terceiro estatuto das Micro e pequenas empresas, a lei 9.841 de 5 de outubro de 1999, revogou o estatuto anterior e a lei 9.317 (Simples Federal). Para efeitos desta lei, o limite de faturamento para se considerar microempresa era de R\$ 244.000,00 (duzentos e quarenta e quatro mil reais) anuais; e pequena empresa o valor superior a R\$ 244.000,00 (duzentos e quarenta e quatro mil reais) e inferior ou igual a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais).

A partir da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, também conhecida como Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, o Simples Federal se transforma em Supersimples. Após sofrer alterações pelas Leis Complementares nº 139/11 e nº 147/14, o Supersimples se tornou, de acordo com o sitio eletrônico do Sebrae<sup>18</sup> “um sistema de tributação diferenciado para as micro e pequenas empresas que unifica oito impostos em um único boleto e reduz, em média, em 40% a carga tributária”.

Os critérios para enquadramento passam a ser essencialmente com base no faturamento, sem levar em conta a atividade exercida. Hoje, os profissionais liberais também podem ser abarcados pela Lei Complementar 123/06.

---

<sup>18</sup> <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/Mudan%C3%A7as-no-Supersimples:-o-que-o-dono-de-pequeno-neg%C3%B3cio-deve-saber>

Para efeitos de enquadramento na categoria de micro e pequena empresa, o art. 3º da Lei Geral estabelece que até R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) é considerado microempresa e de R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais), empresa de pequeno porte. Assevera também que a empresa pode se constituir em forma de sociedade simples, empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966<sup>19</sup> da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil):

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso da empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais).

A Lei Complementar 123 também traz a previsão de uma nova figura: o Microempreendedor Individual (MEI), que é aquele que aufera renda bruta anual menor ou igual a R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais). Quanto a sua tributação, o MEI fica isento de tributos federais, pagando apenas uma parcela fixa de “R\$ 37,20 (comércio ou indústria), R\$ 41,20 (prestação de serviços) ou R\$ 42,20 (comércio e serviços), que será destinado à Previdência Social e ao ICMS ou ao ISS”<sup>20</sup>. Segundo a definição do Portal do Empreendedor<sup>21</sup>:

Microempreendedor Individual (MEI) é a pessoa que trabalha por conta própria e que se legaliza como pequeno empresário. Para ser um microempreendedor individual, é necessário faturar no máximo até R\$ 60.000,00 por ano e não ter participação em outra empresa como sócio ou titular. O MEI também pode ter um empregado contratado que receba o salário mínimo ou o piso da categoria.

### 3.5 Importância das Micro e Pequenas Empresas

<sup>19</sup> Art. 966. Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços.

<sup>20</sup> <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/mei-microempreendedor-individual>

<sup>21</sup> <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/mei-microempreendedor-individual>

As micro e pequenas empresas - MPE tem grande valor socioeconômico no País. O Sebrae, em estudo sobre as “Participação das Micro e Pequenas Empresas na Economia Brasileira”<sup>22</sup> lista uma série de argumentos que provam isso:

- As MPE geraram, em 2011, 27,0% do valor adicionado do conjunto de atividades pesquisadas(PIB);
- Esse percentual vem aumentando na série histórica, iniciada em 1985, quando esse indicador representava de 21,0% do valor adicionado (PIB), e em 2001, 23,2%;
- Serviços e comércio representaram, em 2011, 19% do valor adicionado, enquanto a indústria totalizava 7,8%;
- **Em relação ao número de empresas as MPE representaram, em 2011, nas atividades de serviços e de comércio, respectivamente, 98% e 99% do total de empresas formalizadas;**
- **Em relação ao emprego, as MPE representavam 44% dos empregos formais em serviços, e aproximadamente 70% dos empregos gerados no comércio;**
- Cerca de 50% das remunerações do setor formal de comércio foram pagas, em 2011, por MPE. (grifo nosso)

O *Quadro 3* demonstra o valor adicionado das Micro e Pequenas Empresas a Economia Nacional, de acordo com o mesmo documento citado neste tópico. Percebe-se que nos anos de 2009, 2010 e 2011, a participação girou em torno dos 27 % (vinte e sete por cento).

% DO VALOR ADICIONADO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS	ANO		
	2009	2010	2011
SERVIÇOS	9,0%	9,3%	10,0%
COMÉRCIO	9,5%	9,2%	9,1%
INDÚSTRIA	8,6%	8,3%	7,8%
<b>MICRO E PEQUENAS EMPRESAS</b>	<b>27,1%</b>	<b>26,7%</b>	<b>27,0%</b>

Quadro 3 – Porcentagem do valor adicionado das micro e pequenas empresas  
Fonte: Sebrae e FGV, a partir de dados do IBGE

Assim, este capítulo se propôs a explicar um pouco da importância do Sebrae na economia e no desenvolvimento social do país, visto que o setor que esta instituição apoia, as Micro e Pequenas Empresas são responsáveis por uma parcela significativa do Produto Interno Bruto e da geração de empregos formais do Brasil. Além disso, buscou-se traçar a evolução histórica do Sebrae desde o tempo em que

<sup>22</sup><http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Estudos%20e%20Pesquisas/Participacao%20das%20micro%20e%20pequenas%20empresas.pdf>

existia apenas iniciativa incipientes ao apoio das pequenas empresas por parte do BNDE, passando pela criação do Cebrae até chegar no formato de apoio sólido que hoje o Sebrae representa às Micro e Pequenas Empresas. Por fim, analisou-se a natureza jurídica e a fonte de custeio desta instituição, considerando o fato de ela ter sido, em sua origem (Cebrae), integrante da Administração Pública.

Dessa forma, os substratos produzidos nos dois primeiros capítulos desta pesquisa se dão por findados e serão a base para a discussão do que vem a seguir.

## 4 DO REGIME JURÍDICO APLICADO AO SEBRAE

Este capítulo se propõe a estudar até que ponto as normas de direito público se aplicam ao Sebrae. Para tanto, analisar-se-á os aspectos da contribuição parafiscal, controle do tribunal de contas, os princípios gerais da Administração Pública, licitações, imunidades tributárias e contratação de pessoal.

Abre-se o capítulo ressaltando o entendimento de Di Pietro (2011, p. 274), que afirma que o serviço social autônomo “submete-se a um regime jurídico de direito privado, mas, ao mesmo tempo, goza de privilégios e sofre restrições próprias da Administração Pública”. Portanto, passa a estudar cada caso dessas restrições e privilégios, investigando a aplicabilidade ao Sebrae.

### 4.1 Contribuição ao Sebrae

Ao tratar da forma de custeio do Sebrae, no capítulo 3, foi mencionado que ela se dá, em regra, por meio das contribuições parafiscais. Nesse tópico cabe ressaltar o que são essas contribuições, qual sua natureza e quem a gerencia e distribui, iniciando-se a investigação com o instituto gênero: a parafiscalidade.

A parafiscalidade atribui capacidade tributária ao ente beneficiado, mas não a competência tributária, que é exclusiva do Estado. Assim, Roque Antônio Carrazza (1997, p.160, grifo nosso) diz que parafiscalidade é a “atribuição, mediante lei, da **capacidade tributária ativa** que a pessoa política faz a outra pessoa (pública ou privada), que, por vontade desta mesma lei, passa a dispor do produto arrecadado para a consecução de suas finalidades”.

A professora Simone dos Santos Lemos Fernandes (2005, p.9, grifo nosso) preceitua que a “parafiscalidade corresponde à delegação da capacidade tributária ativa sem retomo, para os cofres da pessoa tributante, da receita arrecadada, **que não figura no orçamento estatal**” (grifo nosso).

É importante perceber, pelo conceito da professora Fernandes, que os recursos oriundos da parafiscalidade não integram o orçamento do Estado. Esse é um ponto crucial para a análise do caráter público ou não da contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE) destinada ao Sebrae.

As contribuições parafiscais estão previstas no art. 149 da Constituição Federal:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

Nota-se que quando se fala em contribuições parafiscais, na verdade, está se referindo ao gênero, do qual as espécies, previstas no artigo supracitado, são: a) contribuições sociais; b) contribuições de intervenção no domínio econômico; e c) contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

O Sebrae se encaixa na espécie de contribuição de intervenção no domínio econômico – CIDE, como assevera a doutrina de Leandro Paulsen e Andrei Pitten Velloso (2013, p.289):

Alguns serviços autônomos foram instituídos para atuarem junto a categoria profissionais e econômicas específicas (como o SESC, SENAC, SESI, SENAI, SENAR, SEST e o SENAT, enquanto outras foram vinculados à atuação imediata no domínio econômico, mediante o incentivo de empresas de pequeno porte e de determinadas atividades econômicas (Sebrae, APEX-Brasil e ABDI). Conquanto seja nebulosa a qualificação das contribuições destinadas àqueles serviços sociais, as contribuições destinadas a estes últimos se enquadram nitidamente na categoria de contribuições interventivas

O art. 6º<sup>23</sup> do decreto 99.570, de 9 de outubro de 1990, prevê que o adicional de que trata o § 3º do art. 8º da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, qual seja, a contribuição para o Sebrae, será arrecadado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e repassado ao Sebrae no prazo de 30 (trinta) dias.

André Ramos Tavares (2011, p.211), em posicionamento sobre a contribuição em questão, assevera que:

O tratamento favorecido para esse conjunto de empresas revela, contudo, a necessidade de se proteger os organismos que possuem menores condições de competitividade em relação as grandes empresas e conglomerados, para que dessa forma efetivamente ocorra a liberdade de concorrência e iniciativa. É uma medida tendente a assegurar a concorrência em condições justas entre micro e pequenos empresários, de uma parte, e de outra, os grandes empresários.

---

<sup>23</sup> Art. 6º: O adicional de que trata o § 3º do art. 8º da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, será arrecadado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e repassado ao Sebrae no prazo de trinta dias após a sua arrecadação.



O CIDE Sebrae tem, portanto, a finalidade de proteção das micro e pequenas, que tem menores condições de competitividade, em face das grandes empresas. Agora devidamente delimitada a contribuição parafiscal devida ao Sebrae, passa-se à análise do controle realizado e a sua relação com a origem do CIDE Sebrae.

#### 4.2 Controle do Tribunal de Contas da União – TCU

Para compreensão do tópico, primeiro se deve investigar a natureza da CIDE Sebrae. Essa contribuição é caracterizada como dinheiro, bens ou valores públicos?

Quando analisa o tema, José dos Santos Carvalho Filho (2014, p.541) lembra que essas contribuições não provem do erário, sendo meramente arrecadados pela autarquia previdenciária, o INSS. Entretanto, o mestre afirma que “nem por isso deixam de caracterizar-se como dinheiro público.” A sua lógica argumentativa em favor desta tese é a seguinte:

primeiramente, pela expressa **previsão legal das contribuições**; além disso, essas contribuições **não são facultativas**, mas, ao revés, **compulsórias**, com inegável similitude com os tributos; por fim, esses recursos estão vinculados aos objetivos institucionais definidos na lei, constituindo desvio de finalidade quaisquer dispêndios voltados para fins outros que não aqueles.

Discordando do autor supramencionado, Barbieri afirma que o fato dessas contribuições não integrarem o orçamento do ente político faz com que, sob a ótica do seu tipo de custeio, elas se submetam ao regime jurídico de direito privado:

se o serviço social autônomo mantém-se com receitas oriundas de denominadas “contribuições parafiscais”, que nem sequer integram o orçamento do ente político que autorizou sua criação, **então deve se submeter a um regime jurídico estritamente de direito privado.** (2013, p.5, grifo nosso)

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2005, p.2) se posiciona no sentido de que os recursos paratributários perdem a natureza de dinheiro público quando incorporados ao patrimônio do consulente, ou seja, de quem possui capacidade tributária ativa.

Os artigos 70<sup>24</sup>, parágrafo único e 71<sup>25</sup>, II, são os que tratam do controle externo exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas no âmbito da Constituição Federal. No paragrafo único, o texto é claro ao trazer que:

---

<sup>24</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade,

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Analisar-se-á agora os itens cruciais desse dispositivo, destacando em que pontos o Sebrae se enquadra nele. Primeiramente, o parágrafo único trata que as pessoas jurídicas privadas prestarão contas. Como visto nos capítulos anteriores desta pesquisa, o Sebrae se trata de uma entidade privada, apesar de exercer atividade de interesse público.

Quanto à segunda parte do dispositivo, o Sebrae se utiliza, arrecada, guarda, gerencia e administra as CIDE, que, independente de ser considerado dinheiro, bens ou valores públicos, é de responsabilidade da União, se enquadrando no dispositivo pelo trecho que diz: “pelos quais a União responda”.

Outro dispositivo positivado que prevê a possibilidade dessa fiscalização é a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, nº 8.443, de 1992. Em seu art. 5º prevê a jurisdição do órgão e no inciso “V” dispõe sobre a competência para fiscalizar os “responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social”.

Barbieri (2013, p.9) afirma que “por receberem essa contribuição compulsória, mesmo que essa não integre o orçamento da União, suas atividades estão sujeitas a controle pelo Tribunal de Contas da União pelo próprio regramento contido em seus Regulamentos”.

Por sua vez, Di Pietro (2014, p.572) considera que estas instituições administram bens do patrimônio público, inclusive dinheiro público. A autora conclui justificando que este fato abre margem para os serviços sociais autônomos serem alvos de determinadas normas públicas, como controle por órgãos fiscalizadores. “Isto porque, se fogem ao conceito de Administração Indireta, não escapam,

---

aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

<sup>25</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

contudo, ao conceito de entidade paraestatal, que exige a imposição parcial de normas de direito público”.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1997, p.91) também demonstra a possibilidade de controle externo sobre os serviços sociais autônomos, previstas no art. 70, parágrafo único e 71, II, da Constituição Federal.

serviços sociais autônomos recebem, em repasse, contribuições arrecadas compulsoriamente de empresas, conforme se contempla no artigo 240 da Constituição. A administração desses dinheiros públicos determina o controle de contas previsto no artigo 70, parágrafo único, combinado com 71, II, da Constituição, valendo observar que o julgamento das contas dos administradores está estendido, expressamente, às ‘sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal’; desconsiderada aqui a impropriedade técnica da voz ‘instituídas’, pois o correto deveria ser ‘constituídas’, o dispositivo é indiscutivelmente vinculatório para os serviços sociais autônomos.

Por fim, resta saber que o controle do Tribunal de Contas da União sobre o Sebrae se dá, segundo documento explicativo do próprio TCU<sup>26</sup>, pela prestação de contas, submissão a auditoria do TCU de ofício ou demandada por terceiros, submissão a auditoria da Controladoria Geral da União – CGU, apreciação de denúncias quanto as licitações, contratações e seleções públicas de pessoal e, por fim, apreciação dos atos de aposentadoria.

Para finalizar o tópico, faz-se necessário transcrever o pensamento de Barbieri (2013, p. 11):

Essas entidades apresentam características muito peculiares, já que, mesmo tendo sido idealizadas pelo empresariado do setor econômico ao qual são dirigidas, sendo mantidas por contribuições compulsórias por ele arrecadadas, são controladas pelo Estado, dentre outras formas, por meio das atividades pelo Tribunal de Contas da União. São dotadas de regras próprias e rígidas, em razão de sua principal fonte de custeio, mas tais regras nem sempre encontram equivalência com as regras de direito público.

Nesse último pensamento, Barbieri deixa claro que esta é uma das hipóteses em que o regime jurídico público predomina em uma instituição de direito privado, ou seja, um ente privado sujeito a controle externo do Estado.

### **4.3 Sebrae e os princípios gerais da Administração Pública**

---

26

[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/apresentacao/2013/RAP\\_SistemaS\\_25-06-2013.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/apresentacao/2013/RAP_SistemaS_25-06-2013.pdf)

José dos Santos Carvalho Filho (2014, p.545) defende a ideia que não se deve aplicar os ditames do Art. 37 da Constituição Federal aos serviços sociais autônomos, sobretudo no que diz respeito a suas restrições. Seu argumento está fincado no fato de que o referido artigo é claro ao expressar que se aplica somente à Administração Direta e Indireta. Por conseguinte, não se aplicaria aos serviços sociais autônomos, visto que, como foi demonstrado no primeiro capítulo desta pesquisa, é pacífico o entendimento que esses serviços não fazem parte da Administração Pública.

O art. 37 da Constituição tem como destinatários apenas a Administração Direta e as entidades da Administração Indireta, conforme está expresso em seu texto, e, se assim é, não pode o intérprete alargar os parâmetros que o Constituinte fixou. O dispositivo, portanto, não alcança dirigentes e empregados do SESI, SENAI, SESC SENAC e Sebrae, só para apontar algumas dessas entidades.[...] É preciso salientar que o art. 37 da CF tem como únicos destinatários os entes da Administração Direta e Indireta e, por isso mesmo, não pode ser aplicado a entidades de outra natureza, sobretudo no que diz respeito às restrições que contém.

Barbieri (2013, p.19) concorda com o autor supracitado, no sentido entender que os princípios constantes no art. 37 da Constituição devem ser aplicados somente a Administração Pública:

Quando a Constituição Federal traz, no caput de seu art. 37, os princípios informadores do regime jurídico de direito administrativo, esses devem ser aplicáveis, portanto, apenas à Administração Pública, sendo inviável o seu alargamento às pessoas jurídicas de direito privado, mesmo que essas estejam desempenhando um papel que deveria ser realizado pelo Estado.

Os órgãos de controle não fazem essa diferenciação com o tecnicismo devido, aplicando em muitos atos os princípios gerais da Administração Pública às entidades do Sistema "S". Assim, reforça Barbieri (2013, p.12):

Mesmo não estando essas entidades inseridas no conceito orgânico de Administração Pública, quer Direta ou Indireta<sup>23</sup>, por não integrá-las, os órgãos externos de controle impõem à Entidade a aplicação dos princípios positivados no *caput* do art. 37 de nossa Constituição Federal, os quais informam o regime jurídico de direito público ou administrativo, ao qual essas entidades, por serem pessoa jurídica de direito privado não integrantes da Administração Pública, Direta ou Indireta, não estão sujeitas.

É importante destacar que se a intenção do constituinte fosse que os serviços sociais autônomos fossem abarcados pelo art. 37, teriam o feito expressamente, visto que essas instituições são originárias da década de 40, portanto, já existiam à época da Constituição Federal de 1988.

Vale lembrar, ainda, que os serviços sociais autônomos foram recepcionados pelo art. 240 da Constituição: “Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical”.

Talvez essa exigência venha do fato dessas entidades, muitas vezes preveem em seus estatutos sociais princípios norteadores similares aos previstos na constituição, como por exemplo, no caso das licitações no Sebrae, que será abordado a seguir.

#### **4.4 Licitações**

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p.574) afirma que os serviços sociais autônomos não estão sujeitos à Lei 8666/93, entretanto, é exigido que sigam os mesmos princípios gerais da referida lei.

O parágrafo único do art. 1º<sup>27</sup> da referida lei prevê que a sua incidência se dá para os “órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”.

Nesse diapasão de entidades, não podem ser enquadrados os serviços sociais autônomos. Nem mesmo no trecho final, quando trata das entidades controladas pelo Estado.

Esse argumento, entretanto, é questionado por José dos Santos Carvalho Filho (2014, p.543-545). O autor fundamenta que se essas entidades recebem contribuições parafiscais e sofrem controle do Tribunal de Contas da União, é de se esperar que também sejam submetidas à lei 8.666/93, até porque o autor considera, como já demonstrado, que a natureza das contribuições são de dinheiro público.

---

<sup>27</sup> Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Carvalho Filho (2014, p.543) também defende que o parágrafo único do art. 1º da lei 8666 não é taxativo, podendo abarcar outras instituições não previstas expressamente.

Em se tratando de licitações, o Sebrae segue a regulamento próprio, intitulado como Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema Sebrae <sup>28</sup>.

É de se observar, entretanto, que o fato de ter regulamentação própria não significa que não segue princípios básicos de um processo licitatório liso e probo, como previsto na Lei 8.666/93.

No art. 1º<sup>29</sup> do deste regulamento prevê a obrigatoriedade das contratações de obras, serviços, compras e alienações do Sebrae serem antecedidas de licitação.

Em seguida, no art. 2º, prevê como princípios norteadores das licitações realizadas pela instituição os seguintes: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e outros que lhes são correlatos e inadmite critérios que frustrem o caráter competitivo do processo licitatório.

No art. 3º dá destaque à publicidade, garantindo que “a licitação não será sigilosa, sendo acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas até a respectiva abertura.”.

Ao realizar um estudo comparado entre o Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema Sebrae e a Lei 8.666/93, é fácil perceber a influência que esta teve sobre aquela. Segue o texto do art. 3º da lei 8.666/93, grifado naqueles princípios que são semelhantes ao que existem no regulamento do Sebrae.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da **isonomia**, a **seleção da proposta mais vantajosa** para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da **legalidade**, da **impessoalidade**, da **moralidade**, da **igualdade**, da **publicidade**, da **probidade** administrativa, da **vinculação ao instrumento convocatório**, do **julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos**. (grifo nosso)

Portanto, conclui-se que o Sebrae segue apenas os princípios gerais da lei 8.666/93, não estando obrigado a segui-la em todos os seus procedimentos, de acordo com o TCU. Em decorrência disso, seu processo licitatório é mais simplificado e adequado a sua necessidade de decisões rápidas, inerentes ao setor

---

<sup>28</sup> [http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/canais\\_adicionais/conheca\\_legislacao](http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/canais_adicionais/conheca_legislacao)

<sup>29</sup> Art. 1º As contratações de obras, serviços, compras e alienações do Sistema Sebrae serão necessariamente precedidas de licitação obedecidas às disposições deste Regulamento.

privado. Entretanto, isso não significa que o processo licitatório seja desprovidos de critérios objetivos e garantidores de sua lisura, visto que, como demonstrado, princípios como moralidade, legalidade e seleção da proposta mais vantajosa e impessoalidade são previstos em Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema Sebrae.

Em razão disso, conclui-se, ainda, que a o regulamento de direito público, Lei 8.666/93, é aplicado apenas em algumas partes na entidade privada Sebrae.

#### **4.5 Imunidade Tributária**

Antes de adentrar no tema central, cabe, preliminarmente, estabelecer a diferenciação entre Imunidade e Isenção. Sacha Calmon Navarro Coêlho (2005, p.580), assevera que elas só podem ser praticadas em decorrência de lei, seguindo o princípio da legalidade. É neste aspecto que o autor faz a diferenciação entre os dois institutos. Assim, isenção é prevista em legislação infraconstitucional e Imunidade decorre de norma constitucional.

De acordo com Martins (2009, p.138), imunidade é “uma forma de resguardar e garantir os valores da comunidade e do indivíduo”. O objetivo dessa figura jurídica é onerar tributariamente aquele que presta serviços a sociedade em geral.

Para Aliomar Baleeiro (1996, p.82), as imunidades são “as vedações absolutas ao poder de tributar certas pessoas (subjctivas) ou certos bens (objetivas) e, às vezes uns e outras. Imunidades tornam inconstitucionais as leis ordinárias que as desafiam”.

Realizada a conceituação de imunidade tributária, resta saber se ela é aplicada de alguma forma ao Sebrae.

A Constituição Federal de 1988 prevê dois dispositivos que tratam de imunidades que, segundo a maioria da doutrina, pode ser aplicada ao Sebrae. São eles, os artigos 195, § 7º<sup>30</sup> e 150, VI, c<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup>Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

§ 7º - São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

<sup>31</sup> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

Nota-se, pela leitura do § 7º do artigo 195, que a Constituição usou o termo “isentas”. É pacífico que houve uma falha do legislador constituinte, visto que ali se trata de imunidade e não de isenção. Assim concorda Ives Gandra da Silva Martins (1998, p.97-117):

“O caso do §7º do artigo 195 é de imunidade e não de isenção, apenas outorgável pelo legislador ordinário e, em casos excepcionais, pelo legislador complementar e nunca pelo constituinte. O vocábulo utilizado pelo constituinte de “isenção” em lugar da “imunidade” do §7º é lapso que a doutrina e a jurisprudência já corrigiram.”

Hugo de Brito Machado (1997, p.154) também corrobora com este entendimento, observando que a interpretação gramatical pode levar a falhas na compreensão do sentido da lei. Por isso, deve-se analisar cada situação a fim de investigar a configuração de imunidade ou isenção, ou seja, existem casos que mesmo a lei se referindo à imunidade, tratar-se-á como isenção e casos, como é o do §7º do artigo 195, que está previsto isenção, mas se trata de uma imunidade.

José dos Santos Carvalho Filho (2014, p.546-547) se posiciona no sentido de reconhecer que os serviços sociais autônomos, visto que, “ausentes fins econômicos e lucrativos, tais entidades devem ser estimuladas à execução de seus misteres de caráter educacional e de assistência social.”.

A incidência do §7º do artigo 195 ao Sebrae se justifica pelo fato dele ser beneficente de contribuições parafiscais, mais especificamente CIDE. Não seria razoável o Poder Público repassar verbas dessa natureza para depois cobrá-las sob outras vias. Estaria indo de encontro aos objetivos principais da instituição, de promoção do desenvolvimento e fomento do setor das micro e pequenas empresas.

Da mesma forma, o art. 150, VI, c também incide sobre o Sebrae, visto que a alínea “c” prevê as entidades que serão imunizadas e dentre elas se encontra uma categoria na qual o Sebrae se encaixa, qual seja, a “assistência social” e “sem fins lucrativos”.

O art. 5º do Estatuto Social do Sebrae prevê os seus objetivos o fomento da assistência social:

**O Sebrae tem por objetivo fomentar** o desenvolvimento sustentável, a competitividade e o aperfeiçoamento técnico das

---

VI - instituir impostos sobre:

[...]

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;



microempresas e das empresas de pequeno porte industriais, comerciais, agrícolas e de serviços, notadamente nos campos da economia, administração, finanças e legislação; da facilitação do acesso ao crédito; da capitalização e fortalecimento do mercado secundário de títulos de capitalização daquelas empresas; da ciência, tecnologia e meio ambiente; da capacitação gerencial e de **assistência social**, em consonância com as políticas nacionais de desenvolvimento. (grifo nosso)

A lei orgânica da assistência social, nº 8742, de 7 de dezembro de 1993, faz a previsão do que vem a ser entidades e organizações de assistência social. Na oportunidade, determina, no art. 3º, que são “aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.” O Sebrae se encaixa nesta descrição legal, visto que, não possui fins lucrativos e presta assessoramento e atendimento às micro e pequenas empresas, contribuindo para a economia nacional e para a geração de empregos.

Além dos requisitos de enquadramento previstos na Constituição, há também a regulação do Código Tributário Nacional – CTN. No art.14, o código prevê três requisitos que a entidade deve cumprir para alcançar a imunidade tributária. Quais sejam: a) não distribuir parcela do patrimônio ou de renda, a qualquer título; b) aplicar os seus recursos integralmente no País, havendo a manutenção de seus objetivos institucionais; e c) manter “escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão”.

É de se observar que o Sebrae cumpre todos os requisitos legais para fazer jus a vantagem da imunidade tributária, visto que, de acordo com Rosane de Cássia Ferreira Azevedo (2013, p.18), é uma “entidade criada por lei, sem fins lucrativos, para o desempenho de atividades delegadas de interesse público ou social, sob o princípio da descentralização por cooperação, subsidiada por recursos públicos”.

Assim, esta instituição não paga impostos como Imposto de Renda - IR, Imposto Territorial e Predial Urbano - IPTU, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI, Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor – IPVA, dentre outros.

Portanto, registra-se, aqui, mais uma possibilidade de incidências de normas de direito público no Sebrae, instituição de direito privado. Passa agora para o item derradeiro desta pesquisa.

#### 4.6 Sebrae e a contratação de pessoal

Resta investigar as normas que regem o Sebrae quanto à contratação de pessoal e o regime adotado, se celetista ou estatutário.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p.574) defende que as entidades configuradas sob forma de serviço social autônomo, estão sujeitas à normas semelhantes a Administração pública no que diz respeito a exigência de processo seletivo para contratação de pessoal.

José dos Santos Carvalho Filho (2014, p.545) afirma que o art. 37<sup>32</sup> da CF é voltado apenas para os órgãos da Administração Pública, principalmente no que diz respeito a suas restrições. Dessa forma, não é correto se exigir dos serviços sociais autônomos a regra prevista no art. 37, II, exigência de concurso público. Essas entidades devem realizar recrutamento de pessoal obedecendo apenas os princípios básicos para a lisura do processo, tais como, legalidade, moralidade e impessoalidade, além dos critérios por elas estabelecidos.

O ex-Ministro do Superior Tribunal Federal (STF) Ilmar Galvão (2008, p. 21-22), em estudo solicitado pelo SESI e SENAI sobre os serviços sociais autônomos, assevera que não é admissível obrigar as entidades do sistema “S” a realizarem concurso público em decorrência do fato de receberem recursos provenientes de contribuições parafiscais. Argumenta ainda que se assim fosse feito, estar-se-ia atentando contra da economicidade, agilidade e flexibilidade inerentes a estas instituições:

Com efeito, exigir das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço de interesse público, pelo fato de receberem recursos oriundos das contribuições compulsórias vertidas pelas empresas industriais, a realização do concurso de provas e títulos para seleção e admissão de seu pessoal, significa submetê-las a princípios inteiramente incompatíveis com a economicidade possibilitada pela flexibilidade e agilidade operacional que lhes é própria, características de que, justamente, procura beneficiar-se a Administração Pública, ao compartilhar com elas a realização de

---

<sup>32</sup> Art. 37. 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:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

atividade de interesse público, configuraria, portanto, exorbitância que só viria prejudicar a realização da atividade subvencionada.

É importante salientar que estas instituições sempre realizaram Processo Seletivo Público para a contratação de novos colaboradores, nunca, na prática, lhe foi imposta a obrigação de realizar concurso público.

No sitio institucional do Sebrae<sup>33</sup> consta que o meio de ingresso na empresa é por meio de Processo Seletivo realizado com base em princípios como publicidade, impessoalidade e isonomia:

O Sebrae Nacional, com sede em Brasília/DF, realiza processos seletivos públicos visando contratar empregados para seu quadro efetivo de pessoal. Este tipo de seleção atende aos princípios de publicidade, impessoalidade e isonomia, traduzidos nas Políticas, Diretrizes e Procedimentos do Sistema de Gestão de Pessoas.

As vagas são publicadas nos jornais de grande circulação do Distrito Federal e eventualmente em jornais de outros estados.

Observa-se, ainda, que o regime de contratação de empregados adotado pelo Sebrae, e por todas as empresas do sistema “S”, é o celetista, não estando obrigados a contratar sob regime estatutário da Lei 8.112/90, que segundo sua ementa, “dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.”

Portanto, a norma publicista de exigência de concurso público, constante no art. 37, II, não incide no Sebrae, que utiliza o Processo Seletivo para a contratação de pessoal. Além disso, os colaboradores são contratados mediante as regras da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, e não pelo regime estatutário da Lei 8.112/90.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o estudo de diversos institutos e classificações, a presente pesquisa conseguiu estudar de maneira técnica o regime jurídico aplicado ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Observa-se que a intenção nunca foi de tentar provar a total adequação desta instituição no regime de direito público ou privado. Pelo contrário, se buscou explicar em que situações as normas de direito público e as de direito privado iriam incidir sobre o Sebrae.

Para se chegar a esta análise, foi necessário estudar, primeiramente, os serviços sociais autônomos de maneira geral, isso, porque, é consenso no direito positivo, quanto na doutrina, que o Sebrae é instituído sob forma de serviço social autônomo. Dessa forma, buscou-se situar esse tipo de instituição, que possui natureza jurídica privada, exercendo atividade de interesse público fomentada pelo Estado, no mundo jurídico.

Quanto a classificação e a relação com o denominado “terceiro setor”, esta pesquisa se afeiou da opinião retratada pelo Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração. Ressalta-se que este documento foi fruto do debate de renomados administrativistas, em prol da harmonização da estrutura organizacional da Administração Pública e Associada. Assim, adotou-se posicionamento que os serviços sociais autônomos são espécie do gênero “paraestatal”, juntamente com os Conselhos de Classe e não integram o “terceiro setor”. Acerca da classificação, ressaltou-se o entendimento de Fernando Scaff, que fez a distinção entre os que eram “tradicionais” e os “não tradicionais”.

Após isso, ainda a título de traçar alicerces para o debate do regime jurídico aplicado, buscou-se estudar a instituição Sebrae. Na oportunidade, observou-se que se trata de entidade associativa de direito privado, sem fins lucrativos.

O Sebrae foi instituído sob forma de serviço social autônomo, mas não se encaixa perfeitamente na classificação de “tradicionais” e “não tradicionais”. Isso porque, não foi criado por meio de Confederações Nacionais, como os serviços “tradicionais, e nem é mantido por dotações orçamentárias da União, como os “não tradicionais”.

Ao contrário disso, o Sebrae é mantido por contribuições parafiscais, pagas pelo empresariado. Quanto a sua criação, esta instituição era, antes, integrante da

Administração Pública, quando era denominada de Cebrae. Com a o advento da lei 8.029/90, foi autorizado a desvinculação do Cebrae da Administração Pública e a consequente transformação em Sebrae, sob forma de serviço social autônomo; e criado mediante Decreto-lei 99.570/90.

Em sua parte final, esta pesquisa tratou de analisar a aplicabilidade de diversas normas e entendimentos de direito público na instituição privada Sebrae. Foram abordados temas como as contribuições parafiscais devidas a esta instituição e sua natureza (CIDE Sebrae), encontrando que o entendimento majoritário da doutrina é que elas se são dinheiro público, pelo fato de serem pagas pelo empresariado, mas tendo o repasse gerido pelo INSS, componente da Administração Indireta.

Outro ponto analisado foi controle realizado pelo Tribunal de Contas da União, chegando a conclusão que ele se justifica por causa da natureza de recurso público que as contribuições parafiscais possui.

Ao analisar os princípios gerais aplicados à Administração Pública, constantes no art. 37 da Constituição Federal, chegou-se a conclusão que estes não devem ser aplicados ao Sebrae, principalmente aqueles que dizem respeito a restrições.

Quanto a questão da licitação, é pacífico entendimento que o Sebrae não está obrigado a seguir as normas licitatórias da lei 8.666/93, sendo exigido apenas que siga os mesmos princípios direcionadores, como legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo. Princípios esses que estão presentes no Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema Sebrae.

Foi concluído, ainda, que o Sebrae faz jus as imunidades tributárias constantes nos artigos 195, § 7º e 150, VI, c, da Constituição Federal, visto que cumpre os requisitos constantes no art. 14 do Código Tributário Nacional e possui fins lucrativos e presta assessoramento e atendimento às micro e pequenas empresas, contribuindo para a economia nacional e para a geração de empregos.

Por fim, tratou-se da admissão de pessoal e o regime de contratação no Sebrae. Concluiu-se que a exigência de concurso público, constante no art. 37, II, da Constituição Federal, se destina apenas a Administração Pública, não podendo ser aplicada ao Sebrae, pelo fato de este não integrar a Administração Indireta, muito menos a Direta. O Sebrae admite colaboradores por meio de Processo Seletivo, que segue princípios garantidores da lisura e impessoalidade do certame. Quanto a o

regime de contratação, observou-se que os colaboradores do Sebrae são regidos pelas regras da CLT e não pelas normas publicistas da lei 8.112/90.

Assim, a pesquisa concluiu que o Sebrae é uma instituição privada, sem fins lucrativos, não integrante da Administração Pública, embora seja regido em alguns aspectos, como mostrado acima, por normas de direito público.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Rosane de Cássia Ferreira. **A imunidade tributária do Sistema Sebrae em face de sua natureza jurídica**. Brasília, 2013. 19f. - Artigo (Especialização). Instituto Brasiliense de Direito Público.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 10ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 82.

BARBIERI, Carla Bertucci. **Regime jurídico aplicável aos serviços sociais autônomos: impactos sobre a atividade de controle exercida pelo Tribunal de Contas da União**. Brasília, 2013. 20f. – Artigo (Especialização) Instituto Brasiliense de Direito Público.

\_\_\_\_\_. **Terceiro Setor: Desafios e perspectivas constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2008.

BOTELHO, Marisa dos Reis e MENDONÇA, Maurício. **As políticas de apoio à geração e difusão de tecnologias para as pequenas e médias empresas no Brasil**. Série Desarrollo Productivo, nº 127. Santiago do Chile: CEPAL/ECLAC, 2002. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/10709/LCL1757P.pdf>>. Acesso em: 14 de nov. de 2014.

CARRAZZA, Roque António. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 9ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1997.p. 160

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27 ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2014.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 8.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. pág 480

COSTA, Marcelo Lima. (Org.). **Histórico do Sebrae**. Disponível em: <[http://www.concepcaoconcursos.com.br/images/upload/file/SEBRAE\\_SE%202014/](http://www.concepcaoconcursos.com.br/images/upload/file/SEBRAE_SE%202014/)>

Refer%C3%AAncia%20Bibliogr%C3%A1fica%20do%20SEBRAE\_SE/HISTORICO%20SEBRAE.pdf>. Acesso em: 14 de nov. 2014.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Administração indireta brasileira**. Rio de Janeiro : Forense, 1980.

CUÉLLAR, Leila. **Os novos serviços sociais autônomos: exame de um caso**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RESE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 14, junho/julho/agosto, 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 15 de novembro de 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

\_\_\_\_\_. **Parcerias na Administração Pública**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FERNANDES, Simone dos Santos Lemos. Teoria da parafiscalidade brasileira. **Revista Dialética de Direito Tributário**. 2005, nº 112. pp.127-133.

GALVÃO, Ilmar. **Estudo Solicitado pelo Sesi e Senai sobre os serviços sociais autônomos**. Brasília, maio de 2008, p. 21-22.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**, 12ª Edição, 1997 página 154.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Consulta publicada na **Revista Dialética de Direito Tributário**, vol. 37, 1998, p. 97 até 117.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; SOUZA, Fátima Fernandes Rodrigues de. **Entidades Benéficas de Assistência Social, sem Fins Lucrativos, e a Imunidade Tributária das Contribuições Sociais à Luz da Constituição Federal** (parágrafo 7º, art.195)- Necessidade de Lei Complementar para disciplinar a



Matéria(art.146, II). Revista Dialética de Direito Tributário, São Paulo, nº. 161, p.126-140, fev.2009.

MEDUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, Natália Maximo e. **Sebrae e Empreendedorismo**: origem e desenvolvimento. São Carlos: UFSCar, 2008.

MODESTO, Paulo. **O Direito Administrativo do Terceiro Setor: a Aplicação do Direito Público às Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 25, março, abril, maio, 2011. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-25-MAIO-2011-PAULO-MODESTO.pdf>>. Acesso em: 15 de novembro de 2014

\_\_\_\_\_. **Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, nº 5, março/abril/maio, 2006. Disponível em: <[www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br)>. Acesso em: 15 de novembro de 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Parte Introdutória. Parte Geral. Parte Especial. 16.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 15. ed. Rio de Janeiro : Forense, 2009.

\_\_\_\_\_. Natureza jurídica dos serviços sociais autônomos. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 207, jan/mar. 1997.

\_\_\_\_\_. **Parecer Para Consultantes: Sesi - Serviço Social da Indústria e Senai - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial**, 7 de outubro de 2005, Teresópolis, p. 02.

PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições: teoria geral e contribuições em espécie**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 289.

SCAFF, Fernando Facury. **Contrato de gestão, serviços sociais autônomos e intervenção do Estado**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 225, jul./set. 2001.

SEBRAE. **Participação das Micro e Pequenas Empresas na Economia Brasileira**. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Estudos%20e%20Pesquisas/Participacao%20das%20micro%20e%20pequenas%20empresas.pdf>>. Acesso em: 16 de nov. de 2014.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Método, 2011, p. 211.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Uma análise crítica do ideário do “terceiro setor” no contexto neoliberal e as parcerias com a Administração Pública**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 13, março/abril/maio, 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 04 de novembro de 2014.