



Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 3/2024/MEMP

Assunto: Minuta de portaria de critérios, procedimentos e fluxos para apresentação, análise e aprovação da proposta orçamentária do Sebrae.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de Minuta de Portaria (SEI nº 40831260) que regulamenta os critérios, procedimentos e fluxos para apresentação, análise e aprovação da proposta orçamentária do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae pelo Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte – MEMP.

OBJETIVO

2. O objetivo da proposta é regulamentar os critérios, procedimentos e fluxos para apresentação, análise e aprovação da proposta orçamentária do Sebrae pelo MEMP, a quem foi transferida a competência para aprovar o orçamento próprio do Sebrae ao titular desta última Pasta, nos termos da nova redação do art. 2º do [Decreto nº 715, de 29 de dezembro de 1992](#), dada pelo [Decreto nº 11.832, de 14 de dezembro de 2023](#).

3. Atualmente, essa questão é tratada na [Portaria GM/MDIC nº 159, de 12 de julho de 2023](#), editada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços – MDIC, que, no entanto, tornou-se obsoleta após a criação do MEMP, levada a efeito pela [Medida Provisória nº 1.187, de 13 de setembro de 2023](#), posteriormente convertida na [Lei nº 14.816, de 16 de janeiro de 2024](#).

4. Com efeito, a redação atual do art. 2º do Decreto nº 715, de 1992, delega a competência para aprovação do orçamento anual do Sebrae ao Ministro de Estado do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Para tanto, o Sebrae deve apresentar, até o dia 30 de novembro de cada exercício financeiro, sua proposta orçamentária anual, englobando as previsões de receitas e de aplicações de seus recursos, conforme previsto no art. 3º do mesmo Decreto.

5. Assim, diante da obsolescência da Portaria GM/MDIC nº 159, de 2023, mostra-se necessária a edição de ato normativo pelo MEMP, voltado especificamente à regulamentação dos critérios, procedimentos e fluxos para apresentação, análise e aprovação da proposta orçamentária do Sebrae por esta Pasta Ministerial.

PÚBLICO-ALVO

6. Serão atingidos diretamente pelo ato:

- a) o Sebrae – abrangendo sua unidade nacional coordenadora e suas unidades operacionais vinculadas nos Estados e no Distrito Federal (conhecidos como “Sebrae/UF”);
- b) o próprio MEMP, responsável pela aprovação do orçamento próprio do Sebrae, nos termos do art. 2º do Decreto nº 715, de 1992.

IMPLEMENTAÇÃO E CRONOGRAMA

7. Nos termos do art. 14, que trata da data de vigência do ato proposto, a Portaria entraria em vigor na data de sua publicação. O art. 13, por sua vez, prevê que o disposto na Portaria aplica-se já à elaboração da proposta orçamentária referente ao exercício de 2025, que deverá ser apresentada até o dia 30 de novembro de 2024.

8. Muito embora o art. 4º do [Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019](#) determine que, em regra, atos normativos inferiores a decreto, como portarias, devam produzir efeitos no mínimo, uma semana após a data de sua publicação; e sempre no primeiro dia do mês ou em seu primeiro dia útil, o parágrafo único do mesmo artigo excepciona as hipóteses de urgência justificada no expediente administrativo.

9. A urgência no presente caso decorre da já citada obsolescência da Portaria GM/MDIC nº 159, de 2023, que gerou lacuna normativa cuja colmatação exige a edição e entrada em vigor de ato normativo pelo MEMP, voltado especificamente à regulamentação dos critérios, procedimentos e fluxos para apresentação, análise e aprovação da proposta orçamentária do Sebrae por esta Pasta Ministerial.

10. Assim, é importante a publicação, divulgação e produção de efeitos da portaria com antecedência razoável, para que o Sebrae possa ter segurança jurídica quanto ao ato normativo aplicável à sua proposta orçamentária – que deve ser apresentada até o dia 30 de novembro de cada exercício financeiro –, bem como às eventuais propostas de reformulação orçamentária – que devem ser apresentadas preferencialmente até o dia 30 e agosto de cada exercício financeiro.

IMPACTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

11. A implementação da portaria deverá ter impacto indireto e positivo, em especial quanto à transparência, sobre políticas públicas voltadas às microempresas e empresas de pequeno porte.

IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

12. Sendo uma portaria de procedimentos internos do MEMP e orientações a entidade supervisionada (Sebrae), não há impacto orçamentário e financeiro.

OUTRAS INFORMAÇÕES

13. No que diz respeito ao cabimento de análise de impacto regulatório em relação à minuta de portaria proposta, deve-se considerar os seguintes dispositivos do [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020](#):

Art. 3º A edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR.

(...)

§ 2º O disposto no caput não se aplica aos atos normativos:

(...)

II - de efeitos concretos, destinados a disciplinar situação específica, cujos destinatários sejam individualizados;

(...)

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

(...)

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

(...)

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.

14. No tocante a esse ponto, sublinha-se, em primeiro lugar, que a proposta de portaria em análise visa determinar informações mínimas, formatos e prazos para apresentação de propostas orçamentárias e de reformulação orçamentária pelo Sebrae, bem como trâmites internos, no MEMP, para análise dessas propostas. Considerando sua matéria, e que não se propõe dispor sobre direitos e obrigações de pessoas físicas, de empresas e empresários, ou de pessoas jurídicas que não sejam o próprio MEMP e o Sebrae, entende-se que a minuta de portaria não seria ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, **não sendo aplicável a AIR**, nos termos do *caput* do citado art. 3º do Decreto nº 10.411, de 2020.

15. Em segundo lugar, considerando que a minuta de portaria busca disciplinar situação específica, qual seja, a apresentação de proposta orçamentária, e que se dirige a destinatário específico – o Sebrae –, **não seria aplicável a AIR**, nos termos do art. 3º, § 2º, II, do Decreto nº 10.411, de 2020, que excepciona a realização de AIR nos casos de atos normativos "de efeitos concretos, destinados a disciplinar situação específica, cujos destinatários sejam individualizados."

16. Terceiro, considerando que a minuta de portaria não provoca aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados ou de despesa orçamentária ou financeira, e não repercute de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais, esta seria um ato normativo de baixo impacto, nos termos do art. 2º, II, do Decreto nº 10.411, de 2020, sendo **dispensada a AIR**, conforme o art. 4º, III, deste mesmo Decreto.

17. Quarto, reitera-se que a proposta de portaria em análise limita-se a atualizar as normas relacionadas à apresentação de propostas orçamentárias pelo Sebrae previstas na Portaria GM/MDIC nº 159, de 2023, editada pelo MDIC, que se tornou obsoleta após a transferência da competência para aprovar o orçamento próprio do Sebrae para o MEMP. Trata-se, portanto, de mera atualização de norma obsoleta, sem alteração de seu mérito, de modo a adequar a regulamentação da matéria à nova redação do art. 2º do Decreto nº 715, de 1992, dada pelo Decreto nº 11.832, de 2023, incidindo, assim, a hipótese de **dispensada de AIR** prevista no art. 4º, IV, do Decreto 10.411, de 2020.

18. Por fim, caso se considere que se trata de hipótese de dispensa – e não de inaplicabilidade – de AIR, enfatiza-se que a presente Nota Técnica atende o disposto no art. 4º, § 1º, do Decreto 10.411, de 2020, na medida em que fundamenta a proposta de edição da portaria.

ANÁLISE

19. Conforme já relatado, trata-se de Minuta de Portaria (SEI nº 40831260) que regulamenta os critérios, procedimentos e fluxos para apresentação, análise e aprovação da proposta orçamentária do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae pelo Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte – MEMP.

20. O Sebrae é uma espécie do gênero "Serviços Sociais Autônomos", que são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que atuam em colaboração com o Estado na prestação de atividades de interesse público, sem, no entanto, integrarem a administração pública em sentido formal. A despeito de não se subordinarem diretamente ao Estado, e de disporem de administração e patrimônio próprios, mantêm com ele relação de cooperação, sendo denominados pela doutrina "entidades paraestatais" (MEIRELLES, Hely Lopes *apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 25ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 558).

21. Pelo fato de exercerem atividade de interesse público e de receberem recursos de natureza pública advindos de contribuições parafiscais, os Serviços Sociais Autônomos submetem-se a supervisão ministerial que, para além de aferir se de fato os recursos arrecadados pela entidade estão sendo aplicados de maneira a se alcançar a finalidade acordada, almeja verificar se essa aplicação está alinhada às políticas governamentais.

22. Portanto, o Ministério responsável pela supervisão tem uma série de competências para que se efetive controle finalístico acerca da atuação das Entidades a ele vinculadas ou supervisionadas, de maneira que seja possível verificar se, de fato, estão sendo atingidos os resultados para os quais as entidades foram criadas.

23. A supervisão ministerial pelo MEMP abrange a competência para aprovar o orçamento próprio do Sebrae, de acordo com a previsão contida no art. 2º do [Decreto nº 715, de 1992](#), na redação dada pelo Decreto nº 11.832, de 2023, textualmente:

Art. 2º Fica delegada ao Ministro de Estado do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte competência para aprovar o orçamento próprio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae.

24. O art. 3º do mesmo Decreto determina, ao seu turno, que o Sebrae deve apresentar, até o dia 30 de novembro de cada exercício financeiro, sua proposta orçamentária anual, englobando as previsões de receitas e de aplicações de seus recursos, conforme previsto no art. 3º do mesmo Decreto.

25. Por compreender o papel da supervisão ministerial como processo de gestão e aprimoramento dos mecanismos de governança pública, na permanente busca pelo fortalecimento institucional das entidades, bem como no papel socioeconômico do Estado Brasileiro, é papel do órgão supervisor verificar o alinhamento do orçamento apresentado com as políticas, programas e projetos do Governo Federal. Idealmente, a aprovação do orçamento não deve ser mera ratificação ou análise formal financeiro-orçamentária da proposta, e sim verdadeiro instrumento para aplicação dos recursos de forma alinhada a iniciativas estratégicas para o Poder Público, consoante as políticas governamentais para a área econômica.

26. Importante notar que o instrumento da supervisão não se confunde com interferência externa nas atividades da entidade supervisionada, uma vez que se trata de cumprir com o estabelecido na legislação aplicável ao Sebrae – pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que, não obstante situar-se fora da Administração Pública, exerce atividade de interesse público paralelamente ao Estado.

27. Com efeito, o Sebrae é mantido por meio de contribuição compulsoriamente arrecadada por força de lei, com natureza jurídica de tributo, cuja destinação deve necessariamente ter como objetivo primordial “apoiar o desenvolvimento das micro e pequenas empresas por meio de projetos e programas que visem ao seu aperfeiçoamento técnico, racionalização, modernização, capacitação gerencial, bem como facilitar o acesso ao crédito, à capitalização e o fortalecimento do mercado secundário de títulos de capitalização dessas empresas”, nos termos do § 1º do art. 11 da [Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990](#).

28. Além disso, os programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas do Sebrae devem conformar-se às “políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica”, na dicção do art. 9º, *caput*, da mesma Lei.

29. Destaca-se, ainda, que os instrumentos de supervisão ministerial, dos quais a aprovação de orçamentos é parte, têm sido, frequentemente, objeto de ações de aprimoramento, perseguidas pela Administração e demandadas pela sociedade e por órgãos de controle. Esse desafio foi reforçado com as recomendações contidas no [Acórdão nº 1.295, de 2018](#), do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU que apresentou as seguintes recomendações ao órgão supervisor:

9.1.1. defina, em conjunto com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Nacional, as informações que devem constar da proposta orçamentária desse serviço social, que permitam ao Ministério avaliar se as iniciativas ali apresentadas estão em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, tendo em vista a finalidade institucional do Sebrae consignada no art. 9 da Lei 8.029/1990 e o disposto no art. 2º do Decreto 715/1992, com redação dada pelo Decreto 9.029/2017;

9.1.2. **defina os critérios a serem observados internamente na análise para a aprovação da proposta orçamentária do Sebrae, formalizando, se for o caso, em normativo, de modo que o Ministério possa avaliar se as iniciativas ali apresentadas estão em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, tendo em vista a finalidade institucional do Sebrae consignada no art. 9 da Lei 8.029/1990 e o disposto no art. 2º do Decreto 715/1992, com redação dada pelo Decreto 9.029/2017;** e

9.1.3. aprimore a formulação das políticas de desenvolvimento destinadas aos setores de comércio e de serviços, bem assim a estruturação de canais de alinhamento institucional com o Sebrae, tendo em vista o disposto no art. 9 da Lei 8.029/1990 e no anexo I, art. 1º, inciso I, do Decreto 9.260/2017; [grifamos]

30. Constatou-se que o TCU ressaltou a necessidade de que fosse aprimorada a qualidade das informações que devem constar da proposta orçamentária do Sebrae, a fim de permitir ao Ministério supervisor avaliar se as iniciativas ali apresentadas estão em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, e evidenciam a importância da construção de critérios a serem observados internamente pela Administração Pública no momento da análise da referida proposta.

31. A partir dessas recomendações, foi publicada a Portaria nº 2007-SEI, de 04 de dezembro de 2018, que dispôs sobre os critérios, procedimentos e fluxos para apresentação, análise e aprovação da proposta orçamentária do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae. Essa portaria foi a base para a solicitação de informações e dados, bem como para o fluxo de análise e a aprovação das propostas orçamentárias do Sebrae a partir dos exercícios seguintes.

32. A referida Portaria foi posteriormente revogada pela Portaria nº 8.886, de 23 de julho de 2021, que regulamentou as propostas orçamentárias dos serviços sociais autônomos cuja aprovação havia sido delegada ao então Ministério da Economia. Esta última, por sua vez, foi revogada pela já citada Portaria GM/MDIC nº 159, de 12 de julho de 2023, editada pelo MDIC pouco antes da criação do MEMP, levada a efeito pela [Medida Provisória nº 1.187, de 13 de setembro de 2023](#), posteriormente convertida na [Lei nº 14.816, de 16 de janeiro de 2024](#).

33. Nesse contexto, a proposta de portaria em análise limita-se a atualizar as normas relacionadas à apresentação de propostas orçamentárias pelo Sebrae previstas na Portaria GM/MDIC nº 159, de 2023, editada pelo MDIC, que se tornou obsoleta após a transferência da competência para aprovar o orçamento próprio do Sebrae para o MEMP. Daí a semelhança entre os textos da Portaria GM/MDIC nº 159, de 2023, e da Minuta de Portaria (SEI nº 40831260) em análise, sendo que as principais diferenças entre os dois textos decorrem da ausência, no último, de referências à Agência de Promoção de Exportações do Brasil – Apex-Brasil e à Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, cuja supervisão ministerial continua sendo atribuição do MDIC. Também foram ajustadas as menções ao MDIC, seus órgãos e respectivos atos normativos aplicáveis somente a eles (v.g., decreto que aprova a estrutura regimental).

34. No tocante à estrutura e ao conteúdo da proposição, o Capítulo I traz, em sua Seção I, as disposições preliminares ao estabelecer os objetivos do regramento quais sejam: estabelecer critérios, procedimentos e fluxos para apresentação, análise e aprovação do orçamento anual das entidades pelo MEMP. A Seção II traz os conceitos, premissas, princípios e objetivos que baseiam a apresentação, análise e aprovação do orçamento anual; bem como os princípios que devem guiar sua apresentação, avaliação e aprovação.

35. O Capítulo II, por sua vez, apresenta o núcleo do ato normativo, que consiste nos parâmetros para apresentação, análise e aprovação do orçamento anual. A Seção I ("Das Atribuições e Responsabilidades") lista as obrigações do Sebrae quanto à submissão de proposta de orçamento ou de reformulação orçamentária. São apresentadas também, nessa seção, as obrigações do MEMP no tocante à análise e aprovação das propostas. Já a Seção II especifica os documentos e as informações imprescindíveis à análise da proposta orçamentária do Sebrae, tais como: fundamentação técnico-administrativa clara e objetiva, com demonstração de seus benefícios e vantagens; referência às disposições legais e regulamentares que a fundamentam; identificação dos atores por ela atingidos; manifestação de aprovação emitida pelo órgão máximo de gestão do Sebrae; parecer jurídico sobre a adequação da proposta à legislação em vigor; descrição dos programas, bem como metas e recursos alocados, prioritários para o ano de referência; descrição de cada indicador proposto, entre outras informações e documento. A Seção IV do mesmo capítulo trata da aprovação da proposta pelo MEMP. A Seção V trata das medidas de monitoramento, explicitando as informações e documentos imprescindíveis ao monitoramento da execução orçamentária.

36. Por fim, o Capítulo III da proposta trata das disposições finais, que incluem dispositivo vedando expressamente a divulgação de informações consideradas sigilosas ou de acesso restrito, sem prévio consentimento da parte detentora da informação (art. 12); além da cláusula de vigência imediata (art. 14). Em relação a esse último ponto, destaca-se que, muito embora o art. 4º do [Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019](#) determine que, em regra, atos normativos inferiores a decreto, como portarias, não terão vigência imediata, o parágrafo único do mesmo artigo excepciona as hipóteses de urgência justificada no expediente administrativo. A urgência no presente caso decorre da já citada obsolescência da Portaria

GM/MDIC nº 159, de 2023, que gerou lacuna normativa cuja colmatação exige a edição e entrada em vigor de ato normativo pelo MEMP, voltado especificamente à regulamentação dos critérios, procedimentos e fluxos para apresentação, análise e aprovação da proposta orçamentária do Sebrae por esta Pasta Ministerial. Assim, é importante a publicação, divulgação e produção de efeitos da portaria com antecedência razoável, para que o Sebrae possa ter segurança jurídica quanto ao ato normativo aplicável à sua proposta orçamentária – que deve ser apresentada até o dia 30 de novembro de cada exercício financeiro –, bem como às eventuais propostas de reformulação orçamentária – que devem ser apresentadas preferencialmente até o dia 30 e agosto de cada exercício financeiro.

CONCLUSÃO

37. Do exposto, entende-se pela adequação da medida proposta quanto ao seu mérito e sugere-se, portanto, o encaminhamento da Minuta de Portaria (SEI nº 40831260) à Consultoria Jurídica junto ao MEMP, para análise da juridicidade da proposta.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

THIAGO MACIEL COSTA OLIVEIRA

Assessor

De acordo. Encaminhe-se à Consultoria Jurídica junto a este Ministério, na forma proposta.

Documento assinado eletronicamente

TADEU ALENCAR

Secretário-Executivo



Documento assinado eletronicamente por **Francisco Tadeu Barbosa de Alencar, Secretário(a) Executivo(a)**, em 21/05/2024, às 19:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **40831155** e o código CRC **27178345**.