REVISTA
DIREITO, INOVAÇÃO E REGULAÇÕES

SEBRAE COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA E RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS EMPRESARIAIS

SEBRAE AS AN INSTRUMENT FOR ACCESS TO JUSTICE AND EXTRAJUDICIAL RESOLUTION OF BUSINESS DISPUTES

Camilo Onoda Luiz Caldas[1]
André Margato Alves[2]

CALDAS, Camilo Onoda Luiz; ALVES, André Margato. Sebrae como instrumento de acesso à justiça e resolução extrajudicial de conflitos empresariais. *Revista Direito, Inovação e Regulações*, Cascavel, v. 5, n. 10, p. 42-54, jan./jun. 2026. DOI: 10.5281/zenodo.22119111. ISSN-e 2965-0860.

[1] Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Professor da Escola Paulista de Direito (EPD) e da Universidade São Judas Tadeu (USJT). Advogado. E-mail: camilo.onoda@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0591-9473.

[2] Mestrando em Direito pela Escola Paulista de Direito (EPD). MBA em Gestão Empresarial pela Universidade de São Paulo (USP). Advogado. E-mail: amargatoalves@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0001-2047-6618.

RESUMO

O artigo examina a viabilidade de atribuir ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) a competência formal para operar mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos empresariais: mediação, conciliação e arbitragem. Parte-se do reconhecimento de que o sistema atual de acesso à justiça impõe barreiras estruturais às micro e pequenas empresas (MPEs), incompatíveis com sua centralidade na economia brasileira. O problema de pesquisa consiste em investigar como redesenhar institucionalmente as políticas públicas de suporte às MPEs, de modo a garantir-lhes acesso efetivo, célere e economicamente viável à resolução de controvérsias empresariais. A hipótese sustentada é a de que o SEBRAE, financiado por contribuições parafiscais e dotado de capilaridade territorial e de elevado índice de confiança institucional, reúne os atributos necessários para exercer essa função. Adota-se o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, combinando a análise econômica do Direito e a doutrina constitucional-tributária brasileira. Conclui-se que câmaras próprias no âmbito do SEBRAE representam a concretização do princípio da finalidade vinculada da parafiscalidade e medida de acesso à justiça, eficiência econômica e segurança jurídica para o ambiente de negócios.

Palavras-chave: Mediação e arbitragem; Micro e pequenas empresas; Solução extrajudicial de conflitos; SEBRAE; Acesso à justiça.

ABSTRACT

The article examines the feasibility of assigning to the Brazilian Service of Support for Micro and Small Enterprises (SEBRAE) the formal competence to operate extrajudicial mechanisms for business dispute resolution: mediation, conciliation, and arbitration. It starts from the recognition that the current system of access to justice imposes structural barriers on micro and small enterprises (MSEs), which are incompatible with their central role in the Brazilian economy. The research problem is to investigate how to institutionally redesign public policies supporting MSEs in order to ensure effective, swift, and economically viable access to the resolution of business disputes. The hypothesis advanced is that SEBRAE, funded by parafiscal contributions and endowed with territorial capillarity and a high level of institutional trust, possesses the necessary attributes to perform this function. The study adopts a deductive method, based on bibliographic, documentary, and jurisprudential research, combining Law and Economics analysis with Brazilian constitutional and tax law doctrine. It concludes that the creation of internal chambers within SEBRAE represents the materialization of the principle of earmarked purpose of parafiscality and a measure of access to justice, economic efficiency and legal certainty for the business environment.

Keywords: Mediation and arbitration; Micro and small enterprises; Extrajudicial dispute resolution; SEBRAE; Access to justice.

INTRODUÇÃO

O problema do acesso à justiça no campo do contencioso empresarial não é, fundamentalmente, um problema processual. Ele é, antes de tudo, um problema de desenho institucional: as estruturas existentes de resolução de controvérsias foram historicamente pensadas a partir de uma lógica que privilegia certos perfis de litigante, aqueles dotados de maior capacidade de absorver custos de espera, de contratar representação técnica qualificada

e de suportar a incerteza prolongada, e que, por essa razão, operam de modo assimétrico em relação às micro e pequenas empresas (MPEs). Compreender esse problema exige, portanto, que se parta não das normas processuais em si, mas das condições materiais e institucionais que determinam a capacidade efetiva de cada agente econômico de exercer seu direito de ação.

Nesse sentido, a contradição central que orienta o presente artigo pode ser enunciada nos seguintes termos: as MPEs representam a esmagadora maioria dos empreendimentos formalmente constituídos no Brasil, respondem por parcela expressiva dos empregos com vínculo formal e contribuem decisivamente para o Produto Interno Bruto (PIB) nacional; não obstante essa centralidade econômica, permanecem sistematicamente marginalizadas do sistema de resolução de controvérsias, em um Judiciário sobrecarregado e moroso. A marginalização se manifesta de três formas combinadas: pela duração prolongada do rito ordinário em ações empresariais, pela inadequação procedimental dos Juizados Especiais Cíveis para disputas que demandam prova técnica complexa e pelo custo proibitivo da arbitragem privada. Não se trata, assim, de um déficit de normas, mas de um déficit de instituições.

O problema de pesquisa que estrutura este artigo pode ser formulado nos seguintes termos: como redesenhar institucionalmente as políticas públicas de suporte às MPEs de modo a garantir-lhes acesso efetivo, célere e economicamente viável à resolução de controvérsias empresariais? A hipótese central sustentada é a de que o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), financiado por contribuições de natureza parafiscal, dotado de capilaridade territorial em todos os estados da federação e historicamente investido de elevado índice de confiança institucional entre os pequenos empreendedores, reúne os atributos normativos, operacionais e políticos necessários para ser formalmente investido da competência de operar câmaras de mediação, conciliação e arbitragem voltadas às MPEs, de modo coerente com a finalidade constitucional das contribuições que o sustentam.

Do ponto de vista metodológico, o artigo adota o método dedutivo, partindo de premissas teóricas gerais, extraídas da análise econômica do Direito, da doutrina constitucional-tributária e da teoria dos métodos autocompositivos de resolução de conflitos, para a análise do caso específico do SEBRAE como possível operador de mecanismos extrajudiciais de resolução de disputas. Quanto ao tipo, trata-se de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, com recorte analítico centrado na legislação brasileira vigente, em dados institucionais de fonte primária e na doutrina especializada. O referencial teórico combina a teoria dos custos de transação, oriunda da análise econômica do Direito, e a doutrina brasileira de tutela diferenciada às MPEs, sem prejuízo da interlocução com autores de direito processual civil e de métodos alternativos de solução de conflitos.

O artigo está estruturado em quatro seções temáticas além desta introdução e da conclusão. A primeira seção analisa as barreiras estruturais que impedem o acesso efetivo das MPEs à resolução de controvérsias, demonstrando que se trata de um problema de ordem econômica e institucional, e não meramente procedimental. A segunda seção examina a

natureza jurídica, a capacidade operacional e a vocação institucional do SEBRAE, evidenciando que a proposta aqui formulada não constitui ruptura, mas aprofundamento coerente de uma função já exercida informalmente pela entidade. A terceira seção identifica os fundamentos normativos que autorizam e amparam a proposta, a partir de uma leitura sistemática e teleológica do ordenamento jurídico vigente. A quarta seção delineia a arquitetura institucional do sistema proposto, com ênfase nos mecanismos de governança, nos critérios de acessibilidade econômica e nas externalidades positivas esperadas para o ambiente de negócios.

1 AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E O DÉFICIT ESTRUTURAL DE ACESSO À JUSTIÇA EMPRESARIAL

Para que se compreenda adequadamente o problema que o presente artigo se propõe a enfrentar, é necessário partir de uma distinção conceitual preliminar entre dois tipos de inacessibilidade à justiça: a inacessibilidade formal, que consiste na ausência de normas que assegurem o direito de ação, e a inacessibilidade material, que consiste na impossibilidade prática de exercê-lo em razão de barreiras econômicas, técnicas ou procedimentais. No Brasil, a inacessibilidade formal foi, em larga medida, superada pela Constituição Federal de 1988, que elevou o acesso à jurisdição à condição de direito fundamental (art. 5º, XXXV). O que persiste, contudo, é a inacessibilidade material, e é precisamente nessa dimensão que se situa o problema das MPEs.

Marinoni (2014, p. 212) nomeia esse fenômeno como “inacesso material à justiça”: situações em que o direito existe formalmente, mas não pode ser efetivamente exercido em razão de condicionantes que não são jurídicas, mas econômicas e institucionais. A relevância do conceito para as MPEs é imediata: essas empresas são titulares formais do direito de ação, mas encontram-se sistematicamente impedidas de exercê-lo em condições de igualdade material com seus adversários processuais, que, via de regra, são dotados de departamentos jurídicos internos, acesso a representação técnica especializada e capacidade de absorver custos de espera prolongados. Nesse sentido, a desigualdade entre as partes não é apenas econômica, ela é processual, na medida em que a lentidão judicial funciona como vantagem estratégica para quem pode esperar e como desvantagem estrutural para quem depende da liquidez imediata.

Esse desequilíbrio tem natureza estrutural, e não conjuntural: a lentidão judicial tende a favorecer sistematicamente o litigante com maior poder econômico, uma vez que a capacidade de suportar a duração do processo é, ela própria, um recurso estratégico distribuído de forma assimétrica entre as partes. Não se trata de patologia excepcional do sistema judicial, mas de sua lógica estrutural: o processo judicial foi desenhado para funcionar em condições de relativa paridade entre os litigantes, e opera de forma desequilibrada quando essa paridade está ausente. Para as MPEs, que operam com margens reduzidas, alta dependência de liquidez e quase ausência de capital de giro, a prolongada duração das ações empresariais no rito ordinário (CNJ, 2024, p. 281) não configura inconveniência, mas impossibilidade prática de recompor prejuízos e manter a continuidade do negócio.

A esse quadro de morosidade somam-se as limitações procedimentais dos Juizados Especiais Cíveis, instituídos pela Lei nº 9.099/1995 como alternativa célere para causas de menor complexidade. Conforme observa Watanabe (2000), tais juizados foram concebidos para litígios de baixa densidade probatória, o que restringe sua adequação para as disputas empresariais denominadas business-to-business, aquelas travadas entre empresas, que frequentemente demandam avaliações de conformidade técnica, análise de indicadores de desempenho e perícias especializadas inadmissíveis no rito sumaríssimo. A consequência é que as MPEs envolvidas nesse tipo de disputa são compelidas a ingressar pelo rito comum, com todos os custos e tempos que lhe são inerentes, anulando qualquer vantagem procedimental que os Juizados haviam prometido.

A arbitragem, por sua vez, mecanismo heterocompositivo que se consolidou como alternativa célere e tecnicamente qualificada para grandes disputas empresariais, tampouco resolve o problema das MPEs. As tabelas de custas das principais câmaras arbitrais brasileiras, compostas por taxas administrativas, honorários de árbitros e despesas periciais, inviabilizam seu uso para empresas cujos contratos envolvem valores incompatíveis com esse nível de investimento processual. Litígios prolongados e de elevado custo operam, para empresas de menor porte, como um ônus adicional sobre a atividade produtiva, corroendo margens operacionais e desincentivando a formalização de relações comerciais, o que, por sua vez, retroalimenta a insegurança jurídica do ambiente de negócios.

Grinover (2008, p. 22) já identificava, há quase duas décadas, que o Brasil carecia de um sistema nacional de métodos autocompositivos capaz de atender de forma consistente às camadas empresariais mais vulneráveis. Essa lacuna institucional permanece não apenas sem solução, mas agravada: a arbitragem é cara demais para as MPEs; os Juizados Especiais Cíveis não comportam a complexidade probatória das disputas empresariais; e o rito comum é lento demais para empresas que dependem da liquidez imediata. A confluência dessas três limitações configura o que se pode denominar de vácuo institucional no campo da resolução de controvérsias empresariais, um espaço que nenhum dos mecanismos existentes consegue preencher adequadamente, e cuja existência impõe às MPEs custos invisíveis, porém economicamente devastadores.

2 O SEBRAE: NATUREZA JURÍDICA, PARAFISCALIDADE E VOCAÇÃO INSTITUCIONAL

A compreensão da proposta aqui formulada exige que se parta da natureza jurídica do SEBRAE e do regime normativo que a governa, pois é precisamente a partir desse regime que se pode identificar a coerência institucional, e não apenas a conveniência política, da atribuição ao SEBRAE da competência para operar mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos. O SEBRAE é um serviço social autônomo, de direito privado e sem fins lucrativos, integrante do denominado “Sistema S”, criado em 1972 e reestruturado pelo Decreto nº 99.570/1990. Sua singularidade jurídica reside na combinação entre personalidade jurídica de direito privado, autonomia administrativa e financeira, e sustentação por

contribuições compulsórias de natureza parafiscal, vinculadas constitucionalmente à finalidade de desenvolvimento das MPEs.

Carvalho (2019, p. 73) define parafiscalidade como "o fenômeno pelo qual entidades diversas do Estado recebem a incumbência de arrecadar e gerir receitas de natureza tributária, destinadas ao desempenho de atividades de interesse público vinculado a determinada categoria econômica". Esse conceito é fundamental para a compreensão do problema aqui tratado porque implica uma consequência normativa de primeira ordem: as contribuições parafiscais possuem destinação vinculada, ou seja, devem ser aplicadas em benefício da categoria que as financia. No caso do SEBRAE, os recursos decorrem da contribuição prevista no art. 8º, §§ 3º e 4º, da Lei nº 8.029/1990, que determina o recolhimento compulsório de percentuais sobre a folha de pagamento destinados ao fortalecimento dos pequenos negócios. Segundo a Portaria MEMP nº 47/2024 (BRASIL, 2024), a entidade operou com orçamento superior a R$ 8,22 bilhões no exercício de 2024, financiado majoritariamente por essas contribuições. Tal dado não é meramente quantitativo: ele revela a dimensão do compromisso normativo que a parafiscalidade estabelece entre a entidade e os contribuintes.

Neste sentido, a questão que se coloca, e que a proposta deste artigo responde afirmativamente, é a seguinte: a criação de câmaras de resolução extrajudicial de conflitos com custos acessíveis às MPEs enquadra-se na finalidade legal do SEBRAE? A resposta exige que se compreenda o conceito de finalidade vinculada em sua dimensão dinâmica, e não estática. Isso significa que a finalidade institucional de "fomentar e difundir programas e projetos que viabilizem o desenvolvimento e o aprimoramento das micro e pequenas empresas" (art. 8º, Lei nº 8.029/1990) não pode ser interpretada como um catálogo fechado de ações preestabelecidas, mas deve ser lida à luz das necessidades concretas das MPEs em cada momento histórico. Ora, se a insegurança jurídica e o custo do contencioso configuram, contemporaneamente, uma das principais barreiras ao desenvolvimento e à competitividade dos pequenos negócios, a promoção de mecanismos de resolução de disputas enquadra-se, de modo coerente, entre as ações de fomento que a finalidade institucional do SEBRAE autoriza e exige.

A dimensão operacional dessa vocação institucional não é, ademais, hipotética. Dados institucionais registram que parcela expressiva das MPEs busca o SEBRAE antes mesmo de consultar advogados em situações de dificuldades contratuais ou inadimplência (BID, 2023). Esse dado revela que a entidade já exerce, informalmente, funções de orientação, intermediação e facilitação de renegociações, isto é, já atua como instância preliminar de confiança em situações conflituosas, sem que disponha de competência formal para conduzir esses processos. A institucionalização desse papel não representaria, portanto, uma ruptura com a tradição operacional do SEBRAE, mas a formalização e o aprimoramento de uma função que a realidade já lhe atribui.

Isso é reforçado por um segundo elemento: a confiança institucional. O Panorama dos Pequenos Negócios (SEBRAE, 2023, p. 22) registra que o índice NPS da entidade se mantém na faixa de excelência, com pontuações superiores a 80 pontos em diversas unidades

estaduais. Tartuce (2021, p. 134) observa que a confiança institucional constitui a condição prévia e indispensável para a eficácia de qualquer sistema de resolução extrajudicial de conflitos, pois determina a predisposição das partes a aderir ao procedimento, a cooperar durante sua condução e a cumprir espontaneamente os acordos firmados. Na ausência de confiança, as partes tendem a rejeitar soluções consensuais e a insistir no Poder Judiciário, ainda que esse caminho seja mais lento, mais caro e menos adequado ao perfil do conflito. O SEBRAE reúne, nesse aspecto, uma legitimidade raramente observada em outras entidades do Sistema S ou mesmo em segmentos da administração pública indireta.

Há, por fim, um elemento de política pública que distingue estruturalmente o SEBRAE das câmaras privadas de arbitragem e mediação: diferentemente destas, que possuem incentivos econômicos orientados à autossustentação financeira, e, portanto, à maximização de receitas de taxas e honorários, o SEBRAE opera com incentivos públicos, sustentados por contribuições compulsórias e orientados ao desenvolvimento econômico de uma categoria produtiva específica. Isso significa que a entidade pode operar com tabelas de custos substancialmente inferiores às das câmaras privadas, priorizando procedimentos simplificados e céleres, sem comprometer sua sustentabilidade financeira. É precisamente nessa assimetria de incentivos que reside a racionalidade econômica da proposta: o sistema SEBRAE poderia ocupar um espaço de mercado que as câmaras privadas não têm incentivos para ocupar, o segmento de disputas empresariais de baixa e média complexidade envolvendo MPEs.

3 FUNDAMENTOS NORMATIVOS PARA A CRIAÇÃO DE UM SISTEMA DE RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS NO ÂMBITO DO SEBRAE

A viabilidade jurídica da proposta aqui formulada não depende de inovação legislativa estrutural, mas de uma leitura sistemática e teleológica do ordenamento vigente, combinada com uma alteração pontual na Lei nº 8.029/1990, que permita identificar os fundamentos normativos já existentes que a autorizam e amparam. Esses fundamentos operam em ao menos quatro planos: constitucional, tributário, processual e arbitral.

No plano constitucional, os arts. 170, IX, e 179 da Constituição Federal estabelecem o dever do Estado de conferir às microempresas e às empresas de pequeno porte “tratamento jurídico diferenciado”, visando a incentivá-las “pela eliminação ou redução de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela simplificação de seu cumprimento”. Esse vetor normativo projeta-se diretamente sobre as políticas de acesso à justiça: se o constituinte determina a redução de custos operacionais e a simplificação procedimental para os pequenos negócios, é forçosa a conclusão de que mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos com custos reduzidos e procedimentos adaptados encontram amparo constitucional expresso, não como política pública discricionária, mas como imperativo da ordem econômica constitucional.

O art. 149 da Constituição Federal, por sua vez, ao autorizar a instituição de contribuições de interesse das categorias econômicas com destinação vinculada, estabelece

um princípio de finalidade que opera como limitação e, ao mesmo tempo, como habilitação: o SEBRAE é constitucionalmente autorizado a aplicar os recursos que arrecada em qualquer ação que, de forma coerente e proporcional, contribua para o desenvolvimento das MPEs. A criação de câmaras de resolução de disputas com custos acessíveis é, nessa perspectiva, uma das formas mais diretas e eficientes de concretizar essa finalidade constitucional, pois converte o tributo parafiscal em benefício concreto para os próprios contribuintes, fechando o ciclo econômico-jurídico da parafiscalidade.

No plano infraconstitucional, o art. 43 da Lei nº 13.140/2015, Lei da Mediação, dispõe que "os órgãos e entidades da administração pública poderão criar câmaras para a resolução de conflitos entre particulares, que versem sobre atividades por eles reguladas ou supervisionadas". Embora o SEBRAE não integre a administração pública direta, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece, de forma reiterada, que as entidades do Sistema S exercem funções públicas descentralizadas, financiadas por tributos vinculados e sujeitas a controle finalístico pelo Tribunal de Contas da União, o que confirma sua natureza paraestatal e, por consequência, sua aptidão para enquadrar-se como entidade autorizada a criar câmaras de resolução de conflitos nos termos do art. 43 da Lei de Mediação.

No que concerne à arbitragem, a Lei nº 9.307/1996 adota modelo não restritivo quanto às câmaras arbitrais, conferindo ampla liberdade para que entidades públicas, privadas ou paraestatais administrem procedimentos arbitrais sem exigir autorização estatal específica ou restringir a natureza jurídica da instituição administradora. O art. 5º do diploma reconhece expressamente que entidades especializadas podem administrar procedimentos arbitrais e indicar árbitros. Cahali (2017, p. 96) destaca que essa opção legislativa deliberada pela flexibilidade institucional favorece a participação de entidades paraestatais no campo arbitral, desde que observados os princípios de imparcialidade, independência e autonomia da vontade das partes, critérios que o modelo de governança aqui proposto está habilitado a satisfazer.

Sob a perspectiva da análise econômica do Direito, a proposta encontra fundamento adicional na teoria elaborada por Posner (2007, p. 11), para quem a função central das normas e das instituições jurídicas deve ser minimizar os custos de transação e promover a alocação eficiente de recursos no ambiente econômico. Os custos de transação, compreendidos como os custos de informação, negociação, elaboração, monitoramento e execução de contratos, são amplificados pela morosidade e pela incerteza do sistema judicial, comprometendo a eficiência do ambiente de negócios e desincentivando trocas voluntárias mutuamente benéficas. Um sistema institucional de resolução extrajudicial de conflitos com custos reduzidos e procedimentos céleres atuaria diretamente sobre essa dimensão, produzindo externalidades positivas que não se restringem às partes do conflito, mas se projetam sobre o ambiente de negócios como um todo.

A alteração legislativa que se recomenda, consistente na inclusão expressa, no art. 8º da Lei nº 8.029/1990, da competência do SEBRAE para instituir, administrar e supervisionar câmaras de mediação, conciliação e arbitragem voltadas às MPEs, não cria um novo regime, mas o torna explícito. Trata-se, portanto, de uma intervenção normativa de natureza confirmatória e de reforço de segurança jurídica, que eliminaria eventuais questionamentos

sobre a extensão das atribuições da entidade e conferiria ao modelo a solidez institucional necessária para sua plena efetividade.

4 ARQUITETURA INSTITUCIONAL DO SISTEMA: GOVERNANÇA, PROCEDIMENTOS E EFICIÊNCIA ECONÔMICA

A formulação de uma proposta institucional viável não se esgota na identificação de seus fundamentos jurídicos: ela exige que se especifique, com suficiente densidade analítica, a arquitetura do modelo proposto, isto é, os mecanismos de governança, as modalidades procedimentais, os critérios de acessibilidade econômica e os controles contra riscos de captura ou desvio de finalidade. A ausência de qualquer desses elementos comprometeria não apenas a eficácia prática do sistema, mas sua legitimidade normativa perante o ordenamento jurídico e sua credibilidade perante os pequenos empreendedores.

No que concerne à governança, o modelo proposto prevê a criação de câmaras dotadas de independência funcional em relação à estrutura administrativa do SEBRAE, condição sine qua non para a imparcialidade dos procedimentos e para a confiança das partes. Essa independência deveria ser assegurada por um conselho gestor composto por representantes do Poder Judiciário, da Ordem dos Advogados do Brasil, de associações empresariais de MPEs e de especialistas em métodos alternativos de resolução de disputas, sem participação direta dos dirigentes da entidade ou de parceiros com interesse econômico nos processos conduzidos. A seleção e a certificação de mediadores, conciliadores e árbitros deveriam obedecer a critérios públicos e objetivos, incluindo formação técnica especializada, aprovação em processo seletivo transparente e vedação de vínculos com litigantes habituais do sistema, com rotatividade periódica e sujeição a auditoria externa independente.

Quanto às modalidades procedimentais, o sistema comportaria três instâncias complementares, graduadas pela complexidade e pelo valor da disputa. A conciliação seria o mecanismo preferencial para conflitos de baixa complexidade, com procedimento simplificado, prazo máximo de trinta dias e custo simbólico ou zero para as partes. A mediação seria destinada a conflitos de média complexidade que envolvam relações comerciais continuadas, disputas entre fornecedores e distribuidores, inadimplência contratual, renegociação de dívidas, com procedimentos flexíveis e prazo máximo de sessenta dias. A arbitragem seria reservada para disputas de maior valor ou complexidade técnica, com árbitros especializados nos setores econômicos prevalentes em cada região e tabela de custas progressiva e razoável para a realidade das MPEs. Lagrasta (2023) destaca a importância de padrões mínimos de formação e certificação dos condutores como garantia de qualidade e consistência dos acordos obtidos, aspecto que o modelo aqui proposto incorpora como elemento estrutural.

A acessibilidade econômica é a dimensão mais decisiva do modelo, pois é ela que o diferencia estruturalmente das câmaras privadas existentes. Diferentemente destas, cujo modelo de sustentabilidade depende de taxas elevadas para cobrir custos operacionais e remunerar árbitros de mercado, o sistema SEBRAE poderia operar com tabela de custas

substancialmente reduzida, em razão do subsídio parcial oriundo das contribuições parafiscais que já sustentam a entidade. Esse subsídio não representa distorção do regime parafiscal, representa, ao contrário, sua realização: os recursos compulsoriamente recolhidos pelas empresas retornariam, na forma de serviços de resolução de disputas, para os próprios contribuintes. Trata-se, portanto, da concretização mais direta do princípio da finalidade vinculada das contribuições parafiscais.

A eficiência econômica esperada do modelo pode ser dimensionada em múltiplos planos. No plano microeconômico, a redução dos custos de transação, decorrente da maior celeridade, da previsibilidade dos procedimentos e da especialização técnica dos condutores, aumenta a disposição das partes para celebrar acordos e cumpri-los espontaneamente, reduzindo a incidência de litígios subsequentes entre os mesmos agentes. No plano macroeconômico, a diminuição do volume de ações empresariais no Poder Judiciário contribui para desafogar o sistema judicial, liberando recursos humanos e orçamentários para causas que efetivamente demandam intervenção estatal. Pinheiro (2009, p. 74), ao analisar empiricamente o impacto do sistema judicial sobre a economia brasileira, estima que seu mau funcionamento reduz a taxa de crescimento do PIB, impacto que mecanismos extrajudiciais eficazes poderiam contribuir para reduzir de forma mensurável.

Os riscos do modelo merecem análise criteriosa, pois sua identificação precisa é condição de sua mitigação. O principal deles é o risco de captura institucional por grupos econômicos com maior poder de organização e influência sobre o SEBRAE, como associações setoriais, grandes fornecedores ou credores habituais das MPEs. Esse risco é estruturalmente análogo ao identificado pela doutrina em relação às agências reguladoras, e sua mitigação exige os mesmos instrumentos: independência formal dos decisores, vedação expressa de participação de partes com interesses recorrentes no sistema, publicidade das decisões e mecanismos de reclamação e revisão independentes. Outros riscos relevantes incluem conflitos de interesse entre consultores credenciados e partes do processo, e a influência política sobre a seleção de árbitros e mediadores. A adoção de rotinas periódicas de auditoria externa, a publicação de relatórios de desempenho e a previsão de mecanismos de correição são contramedidas indispensáveis à integridade do sistema.

A gradualidade da implementação é, por fim, um elemento de prudência institucional que o modelo deve incorporar. Em lugar de uma reforma ampla e imediata, a experiência comparada recomenda uma fase piloto em estados selecionados, com avaliação de resultados após dois anos de operação, antes da expansão para o modelo nacional. Essa abordagem permitiria identificar disfuncionalidades operacionais, ajustar procedimentos à diversidade regional das MPEs e construir legitimidade empírica para a proposta a partir de evidências concretas de eficácia, o que é, em si, condição de sustentabilidade política e institucional do modelo.

CONCLUSÃO

O percurso analítico desenvolvido ao longo deste artigo permite enunciar as seguintes conclusões, que se articulam em dois níveis distintos porém complementares: o nível

diagnóstico, relativo à identificação do problema, e o nível propositivo, relativo à viabilidade e à arquitetura da solução.

No nível diagnóstico, foi possível demonstrar que o déficit de acesso à justiça das MPEs não constitui um problema processual em sentido estrito, mas um problema de desenho institucional: as estruturas existentes de resolução de controvérsias, o rito ordinário, os Juizados Especiais Cíveis e a arbitragem privada, operam de forma estruturalmente assimétrica em relação às MPEs, seja pela morosidade que penaliza quem depende de liquidez imediata, seja pela inadequação procedimental que exclui conflitos de média complexidade técnica, seja pelo custo que inviabiliza o acesso ao mecanismo heterocompositivo mais especializado. A confluência dessas três limitações configura um vácuo institucional que impõe às MPEs custos invisíveis, porém economicamente devastadores, comprometendo tanto a eficiência microeconômica dos pequenos negócios quanto a eficiência macroeconômica do ambiente de negócios como um todo.

No nível propositivo, foi possível demonstrar que a transformação do SEBRAE em sistema nacional de resolução extrajudicial de conflitos empresariais, mediante a criação de câmaras de mediação, conciliação e arbitragem com custos acessíveis, procedimentos adaptados e governança independente, apresenta-se como resposta juridicamente viável, institucionalmente coerente e economicamente racional para esse vácuo. Juridicamente, a proposta encontra fundamento nos arts. 170, IX, e 179 da Constituição Federal, no regime parafiscal do art. 149 constitucional, no art. 43 da Lei da Mediação e no art. 5º da Lei de Arbitragem, sendo necessária apenas uma alteração pontual na Lei nº 8.029/1990 para conferir expressa segurança jurídica ao modelo. Institucionalmente, a proposta é coerente com a natureza da parafiscalidade que sustenta o SEBRAE: as contribuições compulsórias recolhidas pelas empresas retornariam, na forma de serviços de resolução de disputas, para os próprios contribuintes, realizando de modo direto o princípio da finalidade vinculada. Economicamente, a proposta reduz custos de transação, aumenta a previsibilidade contratual, preserva relações comerciais e desafoga o Poder Judiciário, produzindo externalidades positivas que extrapolam o âmbito das partes do conflito e beneficiam o ambiente de negócios como um todo.

A proposta não pretende substituir o Poder Judiciário nem as câmaras privadas de arbitragem, mas ocupar um espaço institucional hoje vazio: o segmento de disputas empresariais de baixa e média complexidade envolvendo MPEs, que não encontra mecanismo de resolução adequado nas estruturas atualmente disponíveis. Trata-se, portanto, de complementaridade institucional, e não de substituição, o que significa que o sucesso do sistema SEBRAE é, ao mesmo tempo, condição e resultado de um ambiente de negócios mais eficiente, mais seguro e mais acessível para os empreendimentos que constituem a base do tecido produtivo nacional.

Conclui-se, portanto, que a transformação do SEBRAE em sistema nacional de resolução extrajudicial de conflitos representa não uma ruptura com o propósito histórico da instituição, mas sua atualização às demandas contemporâneas de um ambiente empresarial que exige segurança jurídica, celeridade e acessibilidade econômica. Ao fechar o ciclo

econômico-jurídico da parafiscalidade, convertendo contribuições compulsórias em benefícios diretos para os contribuintes, o modelo proposto realiza, de forma integrada, os vetores constitucionais de acesso à justiça, desenvolvimento econômico e tratamento diferenciado para os pequenos negócios que formam a espinha dorsal da economia brasileira.

REFERÊNCIAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). BID e Sebrae fortalecem a colaboração para apoiar as micro e pequenas empresas no Brasil. Washington, DC: BID, 2023. Disponível em: https://www.iadb.org/pt-br/noticias/bid-e-sebrae-fortalecem-colaboracao-para-apoiar-micro-e-pequenas-empresas-no-brasil. Acesso em: 2 nov. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8029.htm. Acesso em: 2 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 2 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 2 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 2 nov. 2025.

BRASIL. Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Portaria MEMP nº 47, de 25 de março de 2024. Aprova a proposta orçamentária anual de 2024 do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 50-51, 28 mar. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/memp/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/atos-normativos/portarias. Acesso em: 2 nov. 2025.

CAHALI, Francisco José. Curso de arbitragem. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Justiça em números 2024: ano-base 2023. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/justica-em-numeros-2024.pdf. Acesso em: 2 nov. 2025.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da justiça conciliativa. Revista da Escola Nacional da Magistratura, Brasília, v. 2, n. 5, p. 22-27, abr. 2008. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/21448. Acesso em: 7 abr. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Demografia das empresas e estatísticas de empreendedorismo 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/servicos/22649-demografia-das-empresas-e-estatisticas-de-empreendedorismo.html. Acesso em: 24 nov. 2025.

LAGRASTA, Valeria Ferioli. Solução de conflitos empresariais: uma nova perspectiva. 2023. 164 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme. Teoria geral do processo. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. (Curso de Processo Civil, v. 1).

PINHEIRO, Armando Castelar. O Judiciário e a economia: evidência empírica para o caso brasileiro. In: PINHEIRO, Armando Castelar (org.). Judiciário e economia no Brasil. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. p. 54-75. Disponível em: https://static.scielo.org/scielobooks/zz9q9/pdf/castelar-9788579820199.pdf. Acesso em: 24 nov. 2025.

POSNER, Richard A. Economic analysis of law. 7. ed. New York: Aspen Publishers, 2007.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). Panorama dos pequenos negócios 2023. Brasília, DF: SEBRAE, 2023. Disponível em: https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/estudos_pesquisas/panorama-dos-pequenos-negocios-2023,f5b5b33b358a2810VgnVCM100000d701210aRCRD. Acesso em: 2 nov. 2025.

TARTUCE, Fernanda. Mediação nos conflitos civis. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2021.

WATANABE, Kazuo. Juizados Especiais e formas alternativas de solução de conflitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

Recebido em: 27/04/2026. Aceito em: 22/06/2026.