

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E
ECONÔMICA E REGULAÇÃO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves; Jose Carlos Buzanello; Jussara Schmitt Sandri – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-559-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Transformações na ordem social e econômica. 3. Regulação. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação I

Nestes dias de Copa do Mundo (estamos em 22 de junho de 2026) em que o Brasil tem suas esperanças renovadas, nós, pesquisadores em Direito, queremos também transformar o planeta em alegria por meio da Ciência do Direito. Assim, o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI realizou mais uma edição de seu tradicional encontro acadêmico na modalidade virtual, com o tema "Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos", reafirmando seu compromisso com a difusão do conhecimento científico, o fortalecimento da pesquisa jurídica e a ampliação dos espaços de diálogo entre pesquisadores de diferentes instituições e regiões do País.

O IX Encontro Virtual do CONPEDI reuniu docentes, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e graduação em torno de debates atuais e interdisciplinares, promovendo a socialização de pesquisas voltadas à compreensão dos desafios contemporâneos enfrentados pelo Direito diante das transformações sociais, econômicas, tecnológicas, ambientais e institucionais da sociedade contemporânea. Nesse contexto, os Grupos de Trabalho constituíram importantes espaços de reflexão acadêmica, intercâmbio de experiências e construção coletiva do conhecimento, fortalecendo a produção científica nacional e contribuindo para o aprimoramento das discussões jurídicas em suas múltiplas dimensões.

No GT 10 - Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação I apresentamos

sociedade moderna; O BANCO CENTRAL DO BRASIL E O DESENVOLVIMENTO DO PIX: UMA ABORDAGEM A PARTIR DA ESTRUTURA REGULATÓRIA DESTE MEIO DE PAGAMENTO, apresentado por Pierre Oliveira Batista Saidler, identificando problemas inerentes à estrutura regulatória do PIX; A (IN)EXISTÊNCIA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE INOVAÇÃO – ANÁLISE EM COMPARAÇÃO COM A NORMA SETORIAL DE PD&I INSTITUÍDA PELA ANP, apresentado por Sarita de Oliveira Moura da Silva, examinando a política pública de inovação no Brasil a partir da tensão entre o desenho constitucional introduzido pela Emenda Constitucional nº 85/2015 e sua limitada efetivação institucional à luz do referencial teórico do Direito e Políticas Públicas; A EFETIVIDADE DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: ANÁLISE CRÍTICA E PERSPECTIVAS DO NOVO MARCO REGULATÓRIO, escrito por Geilsa Katia Sant'ana, investigando os óbices estruturais e a efetividade das Parcerias Público-Privadas (PPPs) em Municípios de Pequeno Porte (MPP); a INFLAÇÃO LEGISLATIVA E LIBERDADE ECONÔMICA: A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA APLICADA AO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL NO BRASIL, escrito por Fabiano Ferreira Lopes e Ana Maria De Melo e Alvim Aguiar, investigando a relação entre a inflação legislativa brasileira e o comprometimento da liberdade econômica do Microempendedor Individual (MEI), sob o referencial teórico da Teoria da Escolha Pública (Public Choice); INOVAÇÕES DA LEI 14.112/2020: RECUPERAÇÃO JUDICIAL RURAL E REFLEXOS NO MERCADO DE CRÉDITO, escrito por Fabiano Ferreira Lopes e João Marcelo Freitas de Araújo, analisando o instituto da recuperação judicial no Direito Brasileiro, com enfoque nas modificações introduzidas pela Lei nº 14.112/2020 à Lei nº 11.101/2005 e seus reflexos sobre o setor do agronegócio; O LÍDER DO FUTURO NA ERA DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA E INOVADORA SOB A PERSPECTIVA DA GESTÃO ESTRATÉGICA, escrito por Laís Müller Pereira Sanches, analisando criticamente a liderança na era da transformação digital, considerando os impactos das transformações tecnológicas sobre os modelos contemporâneos de gestão, os processos decisórios e as relações organizacionais; O ECA DIGITAL COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO ECONÔMICA: CAPTURA REGULATÓRIA POR

brasileira de 1988 e afetar diretamente a concretização dos direitos humanos sociais; GOVERNANÇA GERENCIAL E REGULAÇÃO DIFUSA: O MODELO SIGMA-PPP NA GESTÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS, escrito por Geilsa Katia Sant'ana, tratando da transição do modelo de Estado Provedor para o Estado Subsidiário e Regulador, fundamentado na eficiência da Administração Pública Gerencial; MERCADO DE GÁS NATURAL NO BRASIL: ASSIMETRIA REGULATÓRIA, INFRAESTRUTURA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MODICIDADE TARIFÁRIA, escrito por Jose Carlos Buzanello e Amanda Santos de Oliveira, verificando a assimetria regulatória no mercado brasileiro de gás natural consolidada após o Termo de Compromisso de Cessação (TCC) firmado junto ao CADE em 2019 e a promulgação da Lei nº 14.134/2021; ERROS NA PREVIDÊNCIA PRIVADA FECHADA: HEURÍSTICAS E VIESES NOS FUNDOS DE PENSÃO E REGULAÇÃO DA PREVIC, escrito por Wilk Barbosa Pepler, objetivando analisar as contribuições da Ciência Comportamental para a análise da necessidade de efetiva regulação da previdência privada fechada, atividade econômica exercida pelas Entidades de Previdência Complementar Fechadas (EFPC) sob fiscalização e supervisão da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC); GOVERNANÇA EXTRAJUDICIAL EM TRANSFORMAÇÃO: COMPLIANCE, PROTEÇÃO DE DADOS E ACCOUNTABILITY NAS SERVENTIAS BRASILEIRAS, apresentado por Danilo Rinaldi dos Santos Jr., pesquisando a integração entre compliance, proteção de dados e gestão de riscos no fortalecimento da accountability nas serventias extrajudiciais brasileiras; MICROEMPRESAS, EMPRESAS DE PEQUENO PORTE E A INTERVENÇÃO ESTATAL SOBRE AS ATIVIDADES ECONÔMICAS PELA ANÁLISE DE FLUXO NORMATIVO, escrito por Leticia Lobato Anicet Lisboa, analisando a intervenção Estatal indireta mediante a regulação e fomento de microempresas e empresas de pequeno porte, por meio da análise das leis editadas entre os anos de 2006 a março de 2025; SUPERANDO A “FUGA PARA FRENTE” NA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: FUNDAMENTOS PARA DECISÕES JUDICIAIS DISTRIBUTIVAMENTE ESTRUTURADAS, apresentado por Yago De Santana Silva, analisando criticamente a judicialização da saúde no Brasil, com ênfase nas demandas por medicamentos, identificando o padrão decisório denominado “fuga

PROFIT SHIFTING (BEPS); apresentado por Clayton Santos Desidério e Cecília Marília Moreira da Costa Viana; analisando os desafios da economia digital ao Sistema Tributário Internacional tradicional, historicamente estruturado na presença física e na produção industrial; PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS REGULATÓRIAS, escrito por Jose Carlos Buzanello, analisando o planejamento e suas políticas públicas desde sua elaboração até a execução em diferentes instituições regulatórias.

Ao que se percebe, então, são inúmeros trabalhos que se interrelacionam e buscam analisar com a devida expertise a interação entre a Ordem Econômica e a Social segundo a reinvenção do espaço jurídico-econômico-social. Convidamos o atento leitor para compartilhar conosco as impressões que os trabalhos do GT nos remetem. Uma profícua leitura, então.

Junho de 2026.

Everton das Neves Gonçalves

José Carlos Buzanello

Jussara Schmitt Sandri

MICROEMPRESAS, EMPRESAS DE PEQUENO PORTE E A INTERVENÇÃO ESTATAL SOBRE AS ATIVIDADES ECONÔMICAS PELA ANÁLISE DE FLUXO NORMATIVO

MICROENTERPRISES, SMALL BUSINESSES, AND STATE INTERVENTION IN ECONOMIC ACTIVITIES THROUGH NORMATIVE FLOW ANALYSIS.

Leticia Lobato Anicet Lisboa ¹

Resumo

O objetivo geral da pesquisa é analisar a intervenção estatal indireta mediante a regulação e fomento de microempresas e empresas de pequeno porte, por meio da análise das leis editadas entre os anos de 2006 a março de 2025. O método dedutivo foi utilizado e a pesquisa foi elaborada em três seções. Inicialmente, conceituou-se microempresa e empresa de pequeno porte diante dos conceitos doutrinários e legais, sobretudo à luz da Lei Complementar nº 123, de 2006. Seguidamente, verificaram-se através de metodologia e métrica qualitativo-quantitativa as leis editadas entre 2006 e março de 2025 sobre as microempresas e empresas de pequeno porte, por meio do REFLEGIS, disponibilizado pelo Governo Federal. Ao final, investigou-se a intervenção estatal indireta sobre a atividade econômica privilegiando o tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte e a preservação da livre iniciativa, sendo possível concluir que as leis editadas foram formuladas para atendimento às políticas de regulação e fomento aos empresários.

Palavras-chave: Microempresas, Empresas de pequeno porte, Regulação, Incentivo, Fomento

Abstract/Resumen/Résumé

The general objective of the research is to analyze the indirect intervention through the regulation and promotion of micro and small companies, through the analysis of the laws enacted between the years 2006 to 2025, march. The deductive method was used and the research was elaborated in three sections. Initially, microenterprise and small business are conceptualized in view of doctrinal and legal concepts, especially in the light of

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Microenterprise, Small company, Regulation, Incentive, Public furtherance

Introdução

A regulação, notadamente, em relação aos empresários de pequeno e médio porte possui como balizas a sinergia entre o interesse público, a intervenção estatal e a livre iniciativa, considerando a importância desses empresários para o desenvolvimento socioeconômico do país.

No tocante à Administração Pública, o estudo do fluxo regulatório para microempresas e empresas de pequeno porte poderá ser relevante para a ulterior edição de novos atos, com o intuito de execução de uma regulação eficiente que envolva a necessidade e adequação aos agentes econômicos em questão, considerando as funções normativa, fiscalizadora e sancionatória.

O objetivo geral do estudo é analisar a intervenção estatal indireta na atividade econômica empresarial e seus efeitos para as microempresas e empresas de pequeno porte à luz do exame do fluxo regulatório, considerando a edição de leis, previstas na base de dados da plataforma REFLEGIS no Portal da Legislação.

Inicialmente, o primeiro objetivo específico do trabalho versa sobre a conceituação das microempresas e empresas de pequeno porte, segundo a Lei nº 123, de 2006, denominado Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, bem como a análise sobre a importância econômico-social de tais empresários para o país.

Seguidamente, objetiva-se a análise de fluxo de atos normativos, mediante modelagem de tópicos que caracterizem as microempresas e empresas de pequeno porte, com a indicação das leis de 2006 a março de 2025 que regulam tais empresários.

Ao final, investigação versará sobre os fundamentos constitucionais da intervenção estatal indireta nas empresas por meio da regulação, com foco para as microempresas e empresas de pequeno porte, com intuito de balizar a pesquisa em relação aos atos normativos editados para regulação das atividades econômicas desenvolvidas por esses empresários, para compreensão sobre o impacto regulatório positivo ou negativo de tais normas.

O método utilizado para o trabalho final será o dedutivo, e a pesquisa a ser realizada será de caráter documental e envolverá a análise de legislação e além de estudos doutrinários, jurisprudenciais e exame de artigos em periódicos.

Desse modo, a análise proposta é de extrema relevância, uma vez que a implementação de estruturas regulatórias, institucionais, práticas administrativas e operacionais, com respeito ao princípio da livre iniciativa proporciona margens fundamentais

em termos de competitividade e otimização de processos que estimulam o progresso e o desenvolvimento econômico.

1. Fundamentos sobre microempresas e empresas de pequeno porte

Conforme previsão do art. 170 da Constituição Federal, a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios, dentre outros, da soberania nacional, da propriedade privada, da função social da propriedade, livre concorrência e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país.

Verifica-se que o tratamento favorecido às empresas de pequeno porte e microempresas, previsto no art. 170, IX da CF, trata-se de princípio geral da ordem econômica previsto na Constituição Federal.

Outrossim, o art. 179 da Constituição Federal prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte 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 (BRASIL, 1988, s.p).

Portanto, é possível constatar não apenas a previsão constitucional do tratamento simplificado conferido às microempresas e empresas de pequeno porte, mas sobretudo de sua importância com a inclusão material de tal tutela no texto constitucional.

Diante disso, em 5 de outubro de 1999 foi publicado o Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, por meio da Lei nº 9.841, posteriormente revogada pela Lei nº 123, de 2006. A referida lei de 1999 conferiu tratamento jurídico diferenciado e simplificado nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, crédito e de desenvolvimento empresarial.

Conforme o parágrafo único do art.1º da Lei nº 9.841 de 1999 o tratamento “visa facilitar a constituição e funcionamento da microempresa e empresa de pequeno porte, de modo a assegurar o fortalecimento de sua participação no processo de desenvolvimento econômico e social”.

Consequentemente, foi editada a Lei nº 9.317 de 1996, que tratava sobre o regime tributário da microempresas e empresas de pequeno porte. Essa lei instituiu o Sistema

Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições da Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples. O referido sistema visava descomplicar o recolhimento dos tributos federais, de forma unificada (Brasil, 1996, s.p), bem como do ICMS e ISS, devidos aos estados e municípios, desde que o ente aderisse ao programa por meio de convênio, conforme art. 4º da Lei nº 9.317, de 1996. Porém tais iniciativas tornaram-se pouco eficientes, pela ausência de âmbito nacional daquela norma, levando à necessidade atualização do estatuto, conforme passa-se à análise.

1.1. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006

A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 instituiu o estatuto nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte e revogou as Leis nº 9.317, de 1996 que tratava sobre o regime tributário simplificado e nº 9.841, de 1999, a qual anteriormente previa o estatuto das microempresas e empresas de pequeno porte.

A LC nº 123, de 2006 prevê normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido para microempresas e empresas de pequeno porte, no âmbito dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, especialmente quanto à apuração, recolhimento de impostos e contribuições da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante único regime de arrecadação, inclusive quanto às obrigações acessórias; ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias; acesso ao crédito e ao mercado e; ao cadastro único de contribuintes, a que se refere o art. 146, parágrafo único da Constituição Federal¹.

A Constituição Federal em seu art. 146, parágrafo único, previu que Lei complementar em tela a Lei nº 123, de 2006, poderia instituir um regime único de arrecadação de impostos e contribuições dos entes federativos transcritos, mas seria opcional para o contribuinte. Além disso, a arrecadação, fiscalização e cobrança, poderão ser compartilhados pelos entes federados, adotado o cadastro nacional único de contribuintes (BRASIL, 1988, s.p.).

¹ Como cita Gladston Mamede (2019, p.p. 170-171): “O Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, que é uma lei complementar (Lei Complementar 123/06), estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado a microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se refere: (1) à apuração e ao recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante regime único de arrecadação, inclusive obrigações acessórias; (2) ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, inclusive obrigações acessórias; (3) ao acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão; e (4) ao cadastro nacional único de contribuintes a que se refere o inciso IV do parágrafo único do artigo 146, in fine, da Constituição Federal”.

Diante da previsão constitucional, a Lei nº 123, de 2006 atende às demandas de simplificação e tratamento favorecidos às microempresas e empresas de pequeno porte em âmbito nacional, pois abrange os Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Lei nº 9.317, de 1996 que estabeleceu o Simples Federal, diferentemente da Lei nº 123, de 2006, no art. 4º condicionou a participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios à adesão mediante convênio por opção do ente, conforme entendimento de Antonio Limongi França (2011, p. 122):

Sobre a questão tributária, trouxe a LC 123/06 a unificação da arrecadação de determinados tributos federais, integrando-os à arrecadação do ICMS (sob responsabilidade dos Estados e do ISS sob responsabilidade dos municípios).

Pela lei atual, não tem o Estado da Federação a opção de fazer ou de não fazer parte do sistema instituído pelo novo Estatuto, como ocorria na vigência da antiga Lei nº 9.317/1996 – Simples Federal; é obrigado por determinação da LC 123/06, a participar do regime tributário especial, denominado “Simples Nacional”, o mesmo valendo para Distrito Federal e Municípios. [...]

Deste modo, a Lei Complementar nº 123, de 2006 “é a norma em que se encontram as diretrizes e determinações a respeito da efetivação do tratamento diferenciado e favorecido” (FRANÇA, 2011, p. 123) a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte, incluindo-se o regime tributário simplificado, a simplificação de obrigações trabalhistas, de inscrição e baixa, além de outras disposições.

Ressalte-se que outras leis também dispensam tratamento simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte, nesse sentido, cite-se que a Lei nº 11.101, de 2005 estabelece o plano de recuperação judicial para microempresas e empresas de pequeno porte. Igualmente, o Código Civil (Lei nº 10.406, de 2002) prescreve no art. 970 que a lei assegurará tratamento favorecido, diferenciado e simplificado ao empresário rural e ao pequeno empresário. Do mesmo modo, a Lei nº 14.133, de 2021 no tocante às licitações e contratos administrativos também flexibiliza alguns critérios para as microempresas e empresas de pequeno porte.

Uma vez analisados os fundamentos em relação à Lei nº 123, de 2006, seguidamente, serão analisados os critérios de enquadramento das microempresas e empresas de pequeno porte à luz do estatuto.

1.2. Enquadramento das microempresas e empresas de pequeno porte

A Lei nº 123, de 2006, em seu art. 3º, estabelece que são microempresas ou empresas de pequeno porte as sociedades empresárias², a sociedade simples e o empresário, devidamente registrados no Registro público de empresas mercantis ou no Registro civil de pessoas jurídicas, conforme o caso³ (BRASIL, 2006, s.p).

Outrossim, além do enquadramento como sociedade simples, sociedade empresária ou empresário, a microempresa deverá auferir em cada ano-calendário a receita bruta igual ou inferior a R\$360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais).

A empresa de pequeno porte deverá auferir em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais) (BRASIL, 2006, s.p). Ou ainda, conforme prevê Marlon Tomazette (2014, p. 667), é necessário o registro regular das sociedades ou empresário, coibindo o informalismo empresarial⁴.

A receita bruta significa o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado das operações em conta alheia, não incluídas vendas canceladas e descontos incondicionais. No caso de início de atividades no próprio ano-calendário, o limite de renda bruta será proporcional ao número de meses em que a microempresa ou empresa de pequeno porte houver exercido as atividades, incluindo frações dos meses⁵.

A Lei nº 123, de 2006 ainda prevê no parágrafo 4º do art. 3º que não poderá se beneficiar do tratamento jurídico diferenciado, incluindo o Simples Nacional, a pessoa jurídica de cujo capital participe outra pessoa jurídica; a pessoa que participe do capital de

² O art. 3º da Lei nº 123, de 2006 até a data de edição deste trabalho ainda previa a empresa individual de responsabilidade limitada-EIRELI, prevista no art. 44, VI e 980-A do Código Civil, como pessoa jurídica que poderia ser enquadrada como microempresa ou empresa de pequeno porte. Contudo, os referidos dispositivos foram revogados pela 14.382, de 2022. Portanto, não incluímos a referida pessoa jurídica como passível de enquadramento, pois ocorreu sua extinção.

³ Observa-se o art. 1.150 do Código Civil, o qual prevê (BRASIL, 2002, s.p) que “o empresário e a sociedade empresária vinculam-se ao Registro Público de Empresas Mercantis a cargo das Juntas Comerciais, e a sociedade simples ao Registro Civil das Pessoas Jurídicas, o qual deverá obedecer às normas fixadas para aquele registro, se a sociedade simples adotar um dos tipos de sociedade empresária.

⁴ Nesse sentido, explicita o autor que “em qualquer caso, só podem se enquadrar como microempresas e empresas de pequeno porte os empresários individuais, [...], sociedades empresárias, sociedades simples que estejam devidamente registradas. O tratamento diferenciado assegurado a esses exercentes de atividade econômica, não veio para incentivar o informalismo e, por isso, esses benefícios dependem necessariamente do registro adequado, seja na junta comercial seja no cartório de registro civil. (TOMAZETTE, 2014, p. 667)”.

⁵ Caso a microempresa exceda o limite da receita bruta anual de R\$360.000,00 no ano-calendário, mas não ultrapasse R\$4.800.000,00, será enquadrada como empresa de pequeno porte (art. 3º, parágrafo 7º). Do mesmo modo, a empresa de pequeno porte que no ano-calendário não ultrapassar a receita bruta de R\$360.000,00, passará à condição de microempresa (art. 3º, parágrafo 8º). Contudo, no caso de a empresa de pequeno porte ultrapassar no ano-calendário a receita anual bruta de R\$4.800.000,00, ficará excluída no mês subsequente à ocorrência do excesso do tratamento previsto na Lei Complementar nº 123, de 2006 (art. 3º, parágrafo 9º) (BRASIL, 2006, s.p).

outra pessoa jurídica; as pessoas jurídicas resultantes ou remanescentes de cisão ou quaisquer formas de desmembramento e pessoa jurídica que tenha ocorrido nos 5 anos-calendário anteriores; que seja filial, sucursal, agência ou representação, no país, de outra pessoa jurídica com sede no exterior; de cujo capital participe pessoa física que seja inscrita como empresário, ou seja, sócia de outra pessoa empresa que receba tratamento jurídico diferenciado nos termos da Lei nº 123, de 2006, desde que a receita bruta global ultrapasse os limites previstos.

Da mesma forma, não poderão seguir o enquadramento pessoas jurídicas ou empresários cujo titular ou sócio participe com mais de 10% de capital de outra empresa não beneficiada pela Lei nº 123, de 2006, desde que a receita global ultrapasse os limites; cujo sócio ou titular de fato ou de direito seja administrador ou equiparado de outra pessoa jurídica com fins lucrativos, desde que a receita bruta global ultrapasse os limites legalmente estabelecidos.

As sociedades por ações e as sociedades constituídas como cooperativas⁶, salvo as de consumo, não serão enquadradas, bem como aquelas que exerçam atividades de banco comercial, de investimentos, desenvolvimento, caixa econômica, de sociedade de crédito, financiamento e investimento ou de crédito imobiliário, de corretora ou de distribuidora de títulos, valores mobiliários e câmbio, de empresa de arrendamento mercantil, de seguros privados e de capitalização ou de previdência complementar. Igualmente, não serão enquadradas as sociedades cujos titulares ou sócios guardem, cumulativamente, com o contratante do serviço, relação de pessoalidade, subordinação e habitualidade.

Com a edição da Lei Complementar nº 214, de 2025, também não serão enquadradas as sociedades que tenham filial, sucursal, agência ou representação no exterior.

Destaque-se que caso a microempresa ou empresa de pequeno porte incorra em alguma das situações descritas anteriormente, será excluída do tratamento jurídico diferenciado, bem como do Simples Nacional, com efeitos a partir do mês seguinte em que incorrida a situação (art. 3º, parágrafo 6º). Ressalte-se que o tratamento simplificado previsto na referida lei é aplicável a todas as microempresas e empresas de pequeno porte, ainda que

⁶ Segundo o parágrafo 5º do art. 3º da Lei nº 123, de 2006. O disposto nos incisos IV e VII do § 4º deste artigo, quais sejam a pessoa jurídica ou empresário cujo titular ou sócio participe com mais de 10% no capital de outra empresa não beneficiada pela lei e a participação da pessoa jurídica ou empresário no capital de outra pessoa jurídica, não se aplicam à participação no capital de cooperativas de crédito, bem como em centrais de compras, bolsas de subcontratação, no consórcio referido no art. 50 e na sociedade de propósito específico prevista no art. 56 e em associações assemelhadas, sociedades de interesse econômico, sociedades de garantia solidária e outros tipos de sociedade, que tenham como objetivo social a defesa exclusiva dos interesses econômicos das microempresas e empresas de pequeno porte.

não enquadradas no regime tributário do simples nacional, conforme exclusões previstas no art. 17 da Lei nº 123, de 2006.

1.3.Simples Nacional

A Lei nº 123, de 2006 instituiu o Simples Nacional. Este regime, opcional para os contribuintes, implica recolhimento mensal, mediante documento único⁷ de arrecadação do Imposto sobre a renda da pessoa jurídica, imposto sobre produtos industrializados, contribuição social sobre o lucro líquido, contribuição para o financiamento da seguridade social, contribuição para o PIS/PASEP, contribuição patronal previdenciária para a seguridade social, imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) e imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS)⁸.

Frise-se que com a edição da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025 também foram incluídos o Imposto sobre Bens e Serviços – IBS e a Contribuição Social sobre Bens e Serviços – CBS, cuja produção de efeitos iniciará em janeiro de 2027, nos termos da referida lei (BRASIL, 2015, s.p).

O intuito do Simples Nacional é de garantir maior eficiência e simplificação da arrecadação de tributos, mas conforme Antonio França Limongi, o procedimento pode se tornar complexo, especialmente, para empresários de pequeno porte, com limitado aprofundamento sobre regimes tributários, considerando que diversos tributos não foram considerados naquele regime (2011, p. 124)⁹.

Nestes mesmos termos, Marlon Tomazette explica que é “certo que o regime simplificado de arrecadação nem sempre será benéfico, por isso, exige-se que o enquadrado

⁷ CF. O parágrafo primeiro do art. 13 da Lei nº 123, de 2006 prevê tributos não sujeitos ao recolhimento unificado e prevê exceções ao ICMS quanto às operações sujeitas ao regime de substituição tributária, como aquelas que envolvem antecipação do imposto no caso de combustíveis e lubrificantes, dentre outros, bem como quando ao ISS devido em relação aos serviços sujeitos à substituição tributária ou retenção na fonte e na importação de serviços (BRASIL, 2006, s.p).

⁸ O Art. 13-A da Lei nº 123, de 2006 estabelece que “para efeito de recolhimento do ICMS e do ISS no Simples Nacional, o limite máximo de que trata o inciso II do caput do art. 3o será de R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais), observado o disposto nos §§ 11, 13, 14 e 15 do mesmo artigo, nos §§ 17 e 17-A do art. 18 e no § 4o do art. 19.

⁹ Nesse sentido o autor afirma que “A LC 123/06 elegeu seis tributos federais, um tributo estadual e um municipal (art. 13 a serem considerados neste regime único de arrecadação, mantendo diversos outros tributos fora dele (§1º do mesmo artigo, que cita, exemplificadamente outros 12 tributos, os quais continuam a ser recolhidos conforme legislação tributária geral). O objetivo é a simplificação dos procedimentos de arrecadação destes tributos, com a utilização de apenas um documento para tal finalidade. Se de um lado, simplifica-se o procedimento, de outro, começam as complicações do regime tributário denominado Simples Nacional. (LIMONGI, 2011, p. 124)”

faça a opção”. Assim não são todos os enquadrados que irão gozar de tratamento tributário diferenciado, mas apenas aqueles que realizarem a opção, na forma a ser definida pelo Comitê Gestor.

Dessa forma, a Lei nº 123, de 2006 estabelece no art. 16 que “a opção pelo Simples Nacional da pessoa jurídica enquadrada na condição de microempresa e empresa de pequeno porte dar-se-á na forma a ser estabelecida em ato do Comitê Gestor, sendo irretratável para todo o ano-calendário”, assim mantendo a concepção de que a adoção do regime tributário simplificado pelas microempresas e empresas de pequeno porte, será opcional, mas irretratável por todo o ano-calendário.

Ressalte-se que há exclusões em relação às atividades exercidas pelos empresários, sociedades simples e empresárias que não afetam seu enquadramento como microempresas e empresas de pequeno porte, mas impedem a adoção pelo regime tributário do Simples Nacional, nos termos do art. 17 da Lei nº 123, de 2006.

Dentre outras situações, estão excluídos do Simples Nacional, as sociedades e empresários que explorem atividade de prestação de serviços contínuos de assessoria creditícia, gestão de créditos, gerenciamento de ativos (*asset management*), compra de direitos creditórios resultantes de vendas mercantis a prazo ou prestação de serviços (*factoring*) ou que execute operações de empréstimo, financiamento e desconto de títulos de crédito, inclusive sob a forma de empresa simples crédito.¹⁰

Verificaram-se nesta seção, os conceitos e fundamentos das microempresas e empresas de pequeno porte, bem como o importante tratamento tributário diferenciado conferido pelo

¹⁰ Dentre outras situações, estão excluídos do Simples Nacional, as sociedades e empresários que explorem atividade de prestação de serviços contínuos de assessoria creditícia, gestão de créditos, gerenciamento de ativos (*asset management*), compra de direitos creditórios resultantes de vendas mercantis a prazo ou prestação de serviços (*factoring*) ou que execute operações de empréstimo, financiamento e desconto de títulos de crédito, inclusive sob a forma de empresa simples crédito.

Igualmente estão excluídas as sociedades com sócio domiciliado no exterior; aquelas de cujo capital participe entidade da Administração Pública direta, indireta, federal, estadual e municipal; aquelas que prestem serviços de transporte intermunicipal e interestadual de passageiros, exceto quando da modalidade fluvial ou quando possuir características de transporte urbano ou metropolitano ou realizar-se sob fretamento contínuo em área metropolitana para transportes de estudantes e trabalhadores; e aquela que seja geradora, transmissora, distribuidora ou comercializadora de energia elétrica ou quando exerçam atividade de importação ou fabricação de automóveis e motocicletas. Ainda há a previsão no art. 17, X de sociedades e empresários excluídos do Simples Nacional que exerçam produção ou venda no atacado, dentre outros produtos de cigarros, armas de fogo, explosivos, bebidas não alcoólicas como refrigerantes e águas saborizadas, cervejas sem álcool e bebidas alcoólicas, ressalvadas as micro e pequenas cervejarias, vinícolas, destilarias e produtores de licores. Por conseguinte, também estão excluídos do simples nacional, os empresários e sociedades que realizem cessão ou locação de mão-de-obra; que se dediquem ao loteamento e à incorporação de imóveis; realizem atividade de locação de imóveis próprios, exceto quando se referir a prestação de serviços tributados pelo ISS e aquelas com ausência de inscrição ou com irregularidade em cadastro fiscal federal, municipal ou estadual, quando exigível, bem como as que exerçam atividade de importação de combustíveis (BRASIL, 2006, s.p).

Simples Nacional, por meio da Lei nº 123, de 2006. Contudo, é necessário o entendimento sobre as leis que foram editadas desde 2006 até março de 2025, para compreensão sobre o atendimento à eficiência dos atos normativos em relação às microempresas e empresas de pequeno porte.

2. Análise qualitativo-quantitativa de leis editadas com referência a microempresas e empresas de pequeno porte entre os anos de 2006 a 2025

A análise qualitativo-quantitativa objeto deste trabalho foi realizada por meio de consulta ao site Portal da Legislação, o qual permite o acesso à base de dados REFLEGIS¹¹ do Governo Federal. Desse modo, realizou-se uma pesquisa linguística do verbete “microempresa”¹², que remete aos atos normativos estabelecidos para as microempresas e empresas de pequeno porte nos anos de 2006 a março de 2025.

A partir desse método serão examinados os atos normativos, bem como seu contexto histórico e eficiência, para averiguação das hipóteses suscitadas sobre a intervenção estatal na empresa.

Inicialmente, a busca pelo verbete “microempresa”, resultou em 426 atos normativos elencados no Portal da Legislação. Portanto, foi necessário realizar uma pesquisa avançada com filtro apenas em leis. Mediante a pesquisa por leis, com o respectivo verbete, foram localizados 102 resultados. Diante do elevado número de atos normativos, foi realizada nova busca com filtro apenas para leis em que “não consta revogação expressa”, e foram localizados 96 resultados.

A pesquisa teve enfoque apenas nas leis publicadas a partir de 01/01/2006 até 19 de março de 2025, considerando que a Lei nº 123, foi publicada naquele ano. Dessa pesquisa, foram apresentadas 59 leis, e deste resultado foram desenvolvidas as seguintes considerações sobre os dados, cujas descrições seguem no quadro comparativo constante do anexo desse trabalho.

Inicialmente, sobre a temática¹³, foram contabilizadas 20 leis sobre o tema crédito

¹¹ CF. O Portal da Legislação possibilita acesso aos atos normativos elaborados em âmbito federal. O acesso é realizado à REFLEGIS, que se trata de “base de dados e um sistema de buscas onde estão indexados os atos normativos desde 1808”. O Portal da Legislação foi disponibilizado pelo Governo Federal no site <https://legislacao.presidencia.gov.br/>. (BRASIL, 2023, s.p).

¹² Para fins metodológicos, os verbetes empresa, pequeno e porte não foram utilizados, pois representariam muitos resultados, gerando ruído na pesquisa.

¹³ Igualmente, para fins metodológicos, realizou-se uma análise qualitativa do tema preponderante previsto na respectiva lei, ao abordar as microempresas e empresas de pequeno porte. Muitas das leis analisadas possuem

para microempresas e empresas de pequeno porte, entre as quais se destacam a Lei Complementar nº 193, de 2022, que institui o Programa de Reescalonamento do Pagamento de Débitos no Âmbito do Simples Nacional (Relp) (BRASIL, 2022, s.p), a Lei nº 14.257, de 2021 (BRASIL, 2021, s.p) que institui o programa de estímulo ao crédito (PEC), a Lei nº 14.042, de 2020 que institui o Programa emergencial de acesso a crédito (BRASIL, 2020b, s.p), a Lei nº 13.999, de 2020 (BRASIL, 2020a, s.p) que institui o Programa Nacional de Apoio às microempresas e empresas de pequeno porte (Pronampe); a Lei Complementar nº 167, de 2019 que dispõe sobre a Empresa Simples de Crédito e a Lei nº 14.995, de 2024 que instituiu o Programa de Crédito e Financiamento de Dívidas de Microempreendedores Individuais e Microempresas – Procred 360.

As leis que viabilizam as concessões de créditos para microempresas e empresas de pequeno porte são vislumbradas como políticas públicas necessárias para soerguimento desses importantes empresários e sociedades, cuja restrição a créditos em épocas de crise, pode significar um risco à sua própria sobrevivência, como previsto pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (NETTO, et. al., 2021, p. 50):

Entre os principais obstáculos para possibilitar o acesso ao crédito pelas MPMEs destacava-se a questão da insuficiência de garantias, especialmente em operações com empresas dependentes de novas tecnologias que, por seu pioneirismo, nem sempre dispõem de estrutura patrimonial estabelecida. Esse diagnóstico recalibrou o foco da estratégia do governo federal para destravar o crédito ao segmento, recomendando o fortalecimento de mecanismos de garantias de crédito — como o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) e o Programa Emergencial de Acesso ao Crédito (PEAC), que apoiaram o processo de mitigação dos riscos da crise para o setor financeiro e de canalização de recursos para MPMEs.

Foram contabilizadas 13 leis que versam sobre tributos. Verificou-se que muitas tratam sobre o parcelamento de créditos tributários ou a extinção deles, mediante programas específicos. Cite-se a Lei Complementar nº 174, de 2020 (BRASIL, 2020a, s.p.) que autoriza a extinção dos créditos apurados na forma do Simples Nacional, mediante celebração de transação resolutiva de litígio, bem como a Lei nº 13.988 que igualmente estabelece a possibilidade transação resolutiva de litígio relativa à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária. Por fim, a Lei Complementar nº 162, de 2018 (BRASIL, 2018, s.p) que institui o Programa Especial de Regularização Tributária das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte optantes pelo Simples Nacional (Pert-SN).

interdisciplinaridade quanto às temáticas. Porém, para os fins da presente pesquisa, buscou-se entender o principal objetivo referente às microempresas e empresas de pequeno porte.

Note-se que em 2025, foi editada a novel Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro. A referida Lei institui o Imposto sobre Bens e Serviços IBS e a Contribuição sobre Bens e Serviços nos termos dos artigos 156-A, 195, V da Constituição Federal, impactando os empresários e sociedades empresárias.

Seguidamente, existem 6 leis sobre enquadramento de Microempresas e empresas de pequeno porte, com a alteração da Lei nº 123, de 2006. Nesse sentido, é possível destacar a Lei complementar nº 182, de 2021 (BRASIL, 2021, s.p) que institui o Marco legal das Startups, a Lei nº 128, de 2008 (BRASIL, 2008, s.p.) que dispôs sobre o Microempreendedor Individual – Mei e a própria Lei nº 123, de 2006. Nessa esteira, auferiu-se 10 leis sobre organização administrativa, sendo a mais relevante e atual, a Lei nº 14.816, de 2024 que criou o Ministério do empreendedorismo, microempresa e empresa de pequeno porte (BRASIL, 2025b, s.p).

Finalmente, foram verificadas 2 leis sobre a temática trabalhista, que representaram alterações na Consolidação das leis do trabalho, 4 leis sobre seguridade social, 1 lei sobre licitações, a Lei nº 14.133, de 2021, 1 sobre fiscalização de planos de assistência funerária, a Lei nº 13.261, de 2016, bem como isoladamente, 1 lei sobre agropecuária, a Lei nº 14.515, de 2023 e 1 lei que trata sobre questões ambientais.

Em relação à periodicidade de edição das leis, há 1 lei editada em 2025, 7 leis em 2024, 3 leis editadas em 2023, 4 em 2022, 7 em 2021, 7 em 2020, 3 em 2019, 2 em 2018, 3 em 2017, 3 em 2016, 1 em 2015, 1 em 2014, 3 em 2013, 3 em 2012, 2 em 2011, 2 em 2009, 3 em 2008, 2 em 2007, e, por fim, 2 em 2006.

Inferiu-se que os anos de 2020 e 2021 foram aqueles em que ocorreram edições dos maiores números de leis sobre microempresas e empresas de pequeno porte, totalizando 14. Frise-se que 8 delas são referentes a operações de concessão e programas de crédito. Explica-se tal fato, sobretudo, considerando que a pandemia de Covid-19 gerou a necessidade de medidas para seu enfrentamento, sejam sanitárias, políticas ou econômicas.

Nesse sentido, conforme a Lei nº 13.979, de 2020, com a paralisação de atividades econômicas, quarentena e isolamento, houve impacto negativo¹⁴ para os empresários de

¹⁴ Cf. As Autoras conforme mencionam Isabelle Sales e Maria Macêdo (2021, p. 12) citam que “nesse caso, é imprescindível que o governo brasileiro se posicione de modo a apoiar aos empresários, principalmente donos de micro e pequenas empresas, a fim de que seja possível se reerguer e retomar a economia. Nesse sentido, algumas medidas já foram tomadas, tais como o fornecimento de informações para a concessão de linhas de crédito a micro e pequenas empresas; foi sancionada a Lei nº 14.179/2021 que facilita o acesso ao crédito; O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) inicia o pagamento do adiantamento do 13º salário (abono anual) a cerca de 31 milhões de segurados; foi realizado seminário acerca das políticas públicas de emprego no contexto da pandemia e no pós; os programas de auxílio emergencial foram prorrogados, entre outras ações”.

pequeno porte, então ocorreu a imprescindibilidade de políticas públicas para preservação das microempresas e empresas de pequeno porte

Contudo, o ano de 2024 também se destacou com a edição de 7 leis. As leis evidenciaram os temas de organização administrativa, especialmente destinação de recursos aos órgãos da Administração, bem como programas de concessão de créditos a microempresas e empresas de pequeno porte.

Ultrapassada a análise sobre as leis editadas sobre microempresas e empresas de pequeno porte entre os anos de 2006 e 2025, passa-se à análise sobre a eficiência normativa no tocante ao tratamento diferenciado para as sociedades e empresários de pequeno porte.

3. Tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte e intervenção estatal sobre a atividade econômica

Ao tratar sobre a intervenção estatal na ordem econômica, Eros Grau (2010, p. 147) classificou as formas de atuação do Estado em relação ao processo econômico como intervenção por absorção ou participação, intervenção por direção e intervenção por indução. Na intervenção por absorção ou participação¹⁵, o Estado intervém no domínio econômico, isto é, no campo da atividade econômica em sentido estrito, desenvolvendo ações como agente econômico.

Por outra ótica, o Estado intervirá sobre o domínio econômico, quando atua por meio de direção ou indução, atuando como regulador da atividade. No caso de direção, o Estado “exerce pressão sobre a economia estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica em sentido estrito” (GRAU, 2010, p. 147). Quando age por indução, o Estado “manipula os instrumentos de intervenção, em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados”. A intervenção por indução manifesta-se em normas dispositivas, correspondentes a prescrições sobre benefícios em decorrência de adesão dos agentes econômicos, incluindo-se no direito premial.

Floriano de Azevedo Marques Neto (MARQUES NETO, 2014, p. 407) ao tratar sobre a intervenção estatal indireta enuncia que corresponde à “atuação no fomento, na

¹⁵ No caso de absorção, o Estado assume integralmente o controle dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito. No caso de participação, o Estado assume controle de parcela dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito, atuando em regime de competição com empresas privadas. (GRAU, 2010, p. 147)

regulamentação, no monitoramento, na mediação, na fiscalização, no planejamento, na ordenação da economia)”. Logo, o autor conceitua que são “atuações estatais que fortemente influenciam (por indução ou coerção) a ação dos atores privados atuantes num dado segmento da economia – sem, contudo, que o Estado assuma ele próprio a execução dessas atividades”.

É importante pontuar que a regulação é uma forma de intervenção estatal indireta no âmbito econômico com intuito de adequar a conduta dos sujeitos que desempenham atividade econômica, controlando, orientando o mercado e protegendo o interesse público. Trata-se do conjunto de disposições pelas quais o Estado define, controla e/ou influencia as ações dos agentes econômicos, com o propósito de evitar violações à Constituição e orientá-las nas direções socialmente desejáveis, com vistas ao bem-estar social, conforme conceitua Alexandre Santos de Aragão (2013, p. 50):

[...] o conjunto de medidas legislativas, administrativas, convencionais, materiais ou econômicas, abstratas ou concretas pelas quais, o Estado, de maneira restritiva da autonomia empresarial ou meramente indutiva, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos na Constituição e os orientando em direções socialmente desejáveis.

Conforme descreve Maria Zanella Di Pietro (2004, p.21), a análise de conceitos doutrinários sobre regulação nos permite fundamentá-la como “conjunto de regras de conduta e de controle da atividade privada pelo Estado, com a finalidade de estabelecer o funcionamento equilibrado do mercado”. Diante disso, algumas premissas são básicas para a regulação, como o estabelecimento de regras de conduta; controle da atividade privada pelo Estado e finalidade pública.

A Carta Magna de 1988 prevê a regulação estatal, especialmente no art. 174 que dispõe que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Contudo, a regulação estatal da economia deve observar os interesses sociais e humanos do Estado Democrático de Direito, buscando soluções consensuais e que se adéquem à realidade das organizações. Apenas desta forma, esta será eficiente e acarretará menos encargos e ônus para as organizações reguladas.

Verificou-se na segunda seção que o Poder legislativo previu tanto técnicas de regulação para microempresas e empresas de pequeno porte, como a Lei nº 14.438, de 2022 que estabelece multas por infrações à Consolidação das Leis do Trabalho, quanto especialmente, de incentivo e fomento a essas atividades, por meio de planos de parcelamento,

transações tributárias e concessão de operações de crédito, respectivamente exemplificadas pela Lei complementar nº 193, de 2022 e pela Lei nº 13.999, de 2020.

Em relação ao fomento, note-se que é um mecanismo de intervenção estatal indireta realizada por incentivo ou indução, “amplamente utilizado pelo Poder Público para conduzir e estimular agentes privados a executar atividades econômicas que ensejam a produção de benefícios sociais” (MARQUES NETO, 2014, p 408).

Conforme recorda José Vicente Santos de Mendonça (MENDONÇA, 2010, p. 119), a Constituição Federal prevê o fomento, dentre outros dispositivos no art. 43, parágrafo segundo, incisos II e III, o qual estabelece que a União poderá articular ações em complexo geoeconômico e social e à redução de desigualdades regionais, cujos incentivos corresponderão, a além de outros, a juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias, além de isenções, reduções e diferimento temporário de tributos federais, devidos por pessoas físicas ou jurídicas. E ainda ao tratar sobre microempresas e empresas de pequeno porte informa que “o art. 179 da Constituição de República ao estabelecer tratamento privilegiado às micro e pequenas empresas é exemplo de fomento jurídico”. Assim, o fomento é apresentado pelo autor (MENDONÇA, 2010, p. 119) como um mecanismo de estímulos aos administrados.

O fomento público é, desde o início, resultado de uma ponderação, em sentido bastante lato entre os impulsos interventivos e planejadores do Estado e a proteção ao espaço privado de atuação empreendedora. E o resultado é uma técnica de atuação em que o Poder Público indica, sugere ou recomenda – oferecendo para isso, algum tipo de estímulo palpável, até porque estaríamos no terreno do não-direito se todo seu conteúdo se resumisse a sugestões – uma determinada atuação ao particular, sem, contudo, torná-la obrigatória.

O legislador previu a necessidade de diretrizes e técnicas diferenciadas às microempresas e empresas de pequeno porte. Assim, a Lei Complementar nº 147, de 2014 incluiu o parágrafo terceiro ao art. 1º da Lei nº 123, de 2006, e estabeleceu que “toda nova obrigação que atinja as microempresas e empresas de pequeno porte deverá apresentar, no instrumento que a instituiu, especificação do tratamento diferenciado, simplificado e favorecido para cumprimento” (BRASIL, 2006).

Da mesma forma, o parágrafo 5º do art. 1º dessa Lei prevê que “a ausência de especificação do tratamento diferenciado, simplificado e favorecido ou da determinação de prazos máximos[...] tornará a nova obrigação inexigível para as microempresas e empresas de pequeno porte”. Igualmente, o parágrafo 6º, do mesmo art. 1º estabelece que “a inobservância

[...] resultará em atentado aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional da atividade empresarial” (BRASIL, 2006).

André Ramos Tavares (2011, p. 214) afirmou que o tratamento favorecido para microempresas e empresas de pequeno porte indica a importância da proteção aos empresários e sociedades com situações frágeis de competitividade em relação às grandes corporações, prestigiando a liberdade de concorrência e de iniciativa, conforme elucida o autor:

A Constituição pretende, por meio do tratamento privilegiado que cria expressamente, promover o desenvolvimento social, entendendo que este ocorrerá pelo fortalecimento das empresas nacionais de porte menos avantajado e, consequentemente, portadoras de maiores dificuldades na consecução de suas atividades e alcance de seus objetivos (ligados necessariamente ao desenvolvimento do próprio país).

Diante do exposto, a análise da segunda seção, demonstra que as leis sobre microempresas e empresas de pequeno porte estudadas representam políticas de intervenção estatal indireta nas atividades empresariais e mecanismos de regulação de suas atividades, bem como de fomento, através de incentivos fiscais e, inclusive de concessão de créditos e empréstimos específicos para tal setor. Diante da lógica e dos objetivos constitucionais de desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte, verifica-se, nessa análise, que há um tratamento diferenciado de acordo com as necessidades e para preservação daquelas.

Considerações finais

As microempresas e empresas de pequeno porte são importantes para o desenvolvimento socioeconômico do país. Elas representam um enquadramento dos empresários, sociedades empresárias e simples de médio faturamento anual, mas que são constituídas para atendimento às demandas de produção e circulação de produtos e serviços, possuindo uma função não apenas econômica, mas de progresso, geração de trabalho e atendimento às demandas regionais, considerando a sua capilaridade territorial.

A Constituição Federal, buscou uma tutela legal específica para a proteção das microempresas e empresas de pequeno porte, com relação às obrigações administrativas, comerciais, trabalhistas, tributárias, previdenciárias, bem como de acesso aos mercados e créditos, no intuito de preservação das atividades econômicas exercidas por elas.

Na primeira seção do estudo verificaram-se os conceitos de microempresas e empresas de pequeno porte, à luz da Lei nº 123, de 2006, que são caracterizadas como os empresários, as sociedades simples e sociedades empresárias que respectivamente auferem faturamento anual bruto, de R\$360.000,00 e, em relação às empresas de pequeno porte, aquelas que auferem receita anual bruta superior a R\$360.000,00 e inferior a R\$4.800.000,00, observadas as exceções previstas na referida lei.

Foi possível inferir que a Constituição Federal no artigo 179 prevê que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios dispensarão às microempresas e empresas de pequeno porte, tratamento diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias ou pela eliminação ou redução destas. Assim, a Lei nº 123, de 2006 garantiu seu tratamento diferenciado e simplificado, sendo relevante para tanto, a instituição do Simples Nacional.

Concluiu-se que a Lei nº 123, de 2006 avançou na tutela das microempresas e empresas de pequeno porte em relação à Lei nº 9.317, de 1996, pois aquela contempla a participação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Contudo, caberá às microempresas e empresas de pequeno porte, observadas as exclusões previstas na lei, a opção pela adesão ao regime simplificado do Simples Nacional, uma vez que este não contempla todos os tributos (art. 13, parágrafo primeiro da Lei nº 123, 2006). Portanto, é importante a realização de estudos prévios sobre planejamento tributário para tais empresas.

Na segunda seção, foram apresentados os resultados da pesquisa realizada no Portal da Legislação, disponibilizado pelo Governo Federal. Foram apuradas 59 leis sobre microempresas e empresas de pequeno porte, entre os anos de 2006 e março de 2025.

Investigou-se que 20 leis versam sobre programas e concessão de créditos para microempresas e empresas de pequeno porte, bem como que 13 tratam sobre tributação, com destaque para parcelamento de créditos tributários ou extinção mediante programas de transação de litígios. Também foi possível perceber que 14 leis foram editadas entre 2020 e 2021, considerando a pandemia de Covid-19 e o enfrentamento à emergência sanitária. Concluiu-se que foram necessárias políticas públicas de crédito e parcelamento para soerguimento e sobrevivência das microempresas e empresas de pequeno porte.

É importante ressaltar também que nos anos de 2024 houve edição de leis para organização administrativa e concessão de créditos às microempresas, através de programas de incentivo. Em 2025, ocorreu a publicação da novel Lei Complementar nº 214, de 2025 que

instituiu o imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), para fins de reforma tributária, nos termos da Constituição Federal.

Foram apresentados na terceira seção, os fundamentos sobre a intervenção estatal indireta, com foco na análise quantitativo-qualitativa das leis publicadas entre 2006 e março de 2025 sobre o tema das microempresas e empresas de pequeno porte. Analisou-se que as políticas apresentadas representam mecanismos de regulação e de fomento.

Ao final, foi possível concluir que grande parte das leis analisadas, especialmente, as leis que conferem parcelamento de débitos tributários, transações especiais e resolução de litígios para microempresas e empresas de pequeno porte, como a Lei complementar nº 193, de 2022 e aquelas que preveem operações de crédito, como a Lei nº 13.999, de 2020 que instituiu o Pronampe, são mecanismos de fomento e incentivo, ou seja, políticas de intervenção estatal indireta nas atividades econômicas, que conferem estímulos estatais aos empresários.

Assim, através da edição das referidas leis de fomento e incentivos, buscou-se a preservação das atividades empresariais das microempresas e empresas de pequeno porte, privilegiando a livre iniciativa, o empreendedorismo, e conferindo materialidade ao tratamento favorecido e diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte.

Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 1º de agosto de 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp193.htm. Acesso em 25 de julho de 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 128, de 14 de dezembro de 2008**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp128.htm. Acesso em 25 de julho de 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 162, de 06 de abril de 2018**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp162.htm. Acesso em 25 de julho de 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 174, de 05 de agosto de 2020**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp174.htm. Acesso em 25 de julho de 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp182.htm. Acesso em 25 de julho de 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 193, de 17 de março de 2022.** Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em 25 de julho de 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025.** Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp214.htm#art544-5. Acesso em 20 de março de 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996.** Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9317.htm. Acesso em 25 de julho de 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.** Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 14 de dezembro de 2020.** Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em 25 de julho de 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.999, de 14 de maio de 2020.** Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113999.htm. Acesso em 25 de julho de 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.042 de 19 de agosto de 2020.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14042.htm. Acesso em 25 de julho de 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.257 de 1º de dezembro de 2021.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14042.htm. Acesso em 25 de julho de 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.600 de 19 de junho de 2023.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm. Acesso em 1º agosto de 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.816 de 16 de janeiro de 2024.** Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/114816.htm. Acesso em 20 de março de 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.995, de 10 de outubro de 2024.** Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/114995.htm. Acesso em 20 de março de 2025.

BRASIL. **Portal da legislação.** GOVBR. 2025. Disponível em <https://legislacao.presidencia.gov.br/>. Acesso em 20 de março de 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito regulatório: temas polêmicos**. 2.ed. Belo horizonte: Editora Fórum, 2004, p. 21.

FRANÇA, Antonio de Sant'Anna Limongi. **As pequenas e as microempresas no direito brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2011.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 14.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MAMEDE, Gladston. **Empresa e atuação empresarial**. 11.ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; KLEIN, Aline Lícia. Fomento – Funções Administrativas do Estado. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Tratado de direito Administrativo**, v. 4. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

NETTO, Maria; VITURINO, Cristiane; PORTO, Rodrigo; SLIVNIK (coord.). **Apoio às MPMEs na crise da Covid-19: desafios do financiamento para resiliência e recuperação**. Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2021. Recurso on-line. Disponível em <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Apoio-as-MPMEs-na-crise-da-COVID-19-desafios-do-financiamento-para-resiliencia-e-recuperacao.pdf>. Acesso em 01 de agosto de 2024.

SALES, Isabelle Kristine Batista; MACEDO, Maria Erilúcia Cruz Macêdo. O impacto da pandemia da Covid-29 no cenário das micro e pequenas empresas. **Id on line**. Ver. Multi. Psic, V. 15, N.57, p.p. 215-229, Outubro de 2021. Disponível em <file:///C:/Users/User/Downloads/3193-Texto%20do%20Artigo-8620-12727-10-20210822.pdf>. Acesso em 01 de agosto de 2024.

TAVARES, Andre Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

TOMAZETTE, Marlon. Curso de direito empresarial: **teoria geral e direito societário**, volume 1, 6.ed., São Paulo: Atlas, 2014.