



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
Corregedoria
Rua Mayrink Veiga, 9 - Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20090-910
Telefone: (21) 3037-3000

Parecer N° 13/2019/INPI/PR/COGER

Processo n° 52402.008905/2019-17

Rio de
Janeiro,
18 de
setembro
de 2019.

I – DESCRIÇÃO DOS FATOS

01. O presente processo foi iniciado por meio da Carta/Comissão Mista/N° 003/2019, de lavra da Associação Nacional dos Pesquisadores em Propriedade Industrial – ANPESPI, do Sindicato Intermunicipal dos Servidores Públicos Federais dos Municípios do Rio de Janeiro – SINDISEP/RJ e da Associação dos Funcionários do Instituto Nacional da Propriedade Industrial – AFINPI, indicando como fundamento o art. 116, incisos VI e XII da Lei n° 8.112/90^[1], cujo intuito seria dar ciência a esta Corregedoria da ocorrência de possível ilegalidade (0143413).

02. Aduz o Denunciante, em síntese, que:

a) conforme explicitado pelo Manual de Processo Administrativo Disciplinar editado pela CGU, não caberia ao servidor avaliar a legalidade de norma, mas sim provocar a autoridade competente para que a mesma seja alterada ou excluída do ordenamento jurídico ou, em casos graves, representar contra a autoridade que a editou;

b) depois de várias tentativas de ponderação, sem sucesso, junto à Administração do INPI, a Norma de Execução SEI n° 1/2019/DIRPA/PR teria contemplado possível **ilegalidade**, consubstanciada na redução de métrica onde, na prática, ocorreria a duplicação da carga de trabalho, sem significativa redução no esforço do Exame Técnico de Pedidos de Patentes, já que a suposta proporcionalidade entre redução de esforço e de métricas estaria baseada no aproveitamento de buscas de Escritórios de Propriedade Industrial de outros países, incorrendo em erro pelos seguintes motivos:

“1. Parte-se da premissa de que todos os pedidos são iguais, possuindo o mesmo número de páginas, de reivindicações, de desenhos, de sequências biológicas, que todos são redigidos de forma clara, precisa, bem traduzidos. Se há alguns que são rápidos de se examinar, existem outros que demandam muito mais tempo para serem avaliados de modo sério e responsável. Fato é que, até suposição sobre redução de esforço carece de fundamento estatístico;

2. O exame de pedidos de patentes inicia-se sempre pela verificação da disponibilidade de buscas de Escritório de outros países. Essa afirmação foi de um Examinador de Patente experiente do EPO, que passou uma semana no INPI ensinando os Examinadores brasileiros a elaborarem o Relatório de Pesquisa Internacional e o Relatório Internacional Preliminar sobre Patenteabilidade (respectivamente, ISR e IPER, do original em inglês). Todo Escritório sério no mundo faz isso para evitar o retrabalho. Deste modo, também não se pode conceber a fundamentação filosófica do projeto;

3. Curiosamente, segundo os regramentos do PCT, na documentação mínima para a elaboração do Relatório de Pesquisa Internacional encontra-se o banco de patentes nacional (**Regra 34 do PCT**). Paradoxalmente, o INPI considera seu banco de dados nacional para emitir o Relatório de Pesquisa Internacional, meramente opinativo, mas passará a desprezá-lo no Exame de patentes em fase nacional, que possui caráter vinculante;

4. Apenas como exercício filosófico, caso se admitisse que haveria redução de esforço pelo “aproveitamento” de buscas de outros Escritórios, fere o silogismo a redução de métrica do segundo exame em diante, visto que, raros são os casos em que são realizadas buscas complementares após o primeiro exame. Aliás foi essa a motivação para se estabelecer as métricas atuais dos Exames segundo o rito ordinário (**Resolução DIRPA nº 01/2013, de 18/03/2013**).”

c) não haveria como indeferir um pedido de patentes por falta de novidade ou atividade inventiva se não for disponibilizado, pela busca de anterioridades, informações relevantes para análise e, por outro lado, seria impossível conceber o deferimento de um pedido de patente diante de um documento de anterioridade que revela, *ipsis litteris*, o conteúdo do pedido em tela, razão pela qual o projeto de combate ao *backlog* sujeitaria os examinadores de patentes à opinião técnica de outros Escritórios que, por vezes, divergem;

d) muitos Examinadores de Patentes originários do último concurso teriam recebido delegação de competência antes de receberem acesso a ferramentas de buscas ou mesmo treinamento em busca, o que poderia predicá-los e expor a imagem do INPI ao risco, já que os pesquisadores, ao iniciar a atividade de examinador de patentes, seriam-lhes atribuídas metas reduzidas, respeitando a curva de aprendizagem dessa atividade que, em alguns países, chega a 03 (três) anos, incluindo treinamento e acesso a ferramentas de buscas, onde qualquer estatística pautada em Exames que ainda não se encontravam em uma situação quiescente, como foi o caso dos pedidos submetidos ao despacho 6.20, não mereceria consideração;

e) o projeto de combate ao *backlog* acabará por se tornar um insucesso, produzindo um efeito contrário à imagem e reputação do INPI, consistindo em potencial risco à integridade;

f) a produtividade dos Examinadores de Patentes estaria crescendo nos últimos anos, sendo bem superior a dos Examinadores de grandes escritórios do mundo, conforme indicado pelo próprio INPI, onde um hipotético subdimensionamento de metas não se coadunaria com o discurso da própria Diretora de Patentes;

g) o exame de patentes do INPI seria reconhecido internacionalmente por sua alta qualidade e, ainda, que a principal causa da demora dos pedidos seria o descompasso entre a capacidade operacional do INPI e o número de pedidos anuais recebidos, conforme notícia veiculada na *intranet* do INPI;

h) parte dos examinadores, premidos pela avaliação de desempenho e pela necessidade de manter a subsistência de suas famílias, poderiam ser induzidos a deferir todos os pedidos de patentes, sem condições de oferecer qualquer argumento para indeferir ou mesmo limitar seus escopo de proteção, onde a proposta de combate ao *backlog* seria desastrosa para o Brasil e para o Sistema de Propriedade Industrial, embora interessante a grupos particulares;

i) o esforço, próprio à tarefa do exame de patentes, dentro do rito ordinário, mostra que o aproveitamento de buscas de outros Escritórios já estaria sendo realizado, onde o trâmite do processo poderia ser facilitado em relação a algumas atividades absolutamente formais e, que outras medidas administrativas poderiam ser tomadas pela Administração antes de se pensar em sacrificar a qualidade do exame para combater o *backlog*;

j) o projeto de combate ao *backlog* não pouparia esforço algum ao examinador e se constitui em uma desatenção a requisitos essenciais ao Sistema de Propriedade Industrial, conforme a Regra 34 do PCT; e

k) o plano de combate ao *backlog* compelirá os Examinadores de Patentes a revalidarem os Exames realizados por outros Escritórios do mundo, lembrando que as Patentes de Revalidação, também conhecidas como Patentes *Pipeline*, introduzidas no ordenamento jurídico pela Lei nº 10.196/2001, foram objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4234, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR).

03. É de se verificar, ainda, que sustenta a Denunciante ter tentando dialogar com a Administração do INPI, conforme demonstrariam as Cartas ANPESPI Nº 009/2019 a 012/2019, cuja cópia não integra a Carta/Comissão Mista/Nº 003/2019, informando que a presente missiva teria por objetivo evitar que os servidores sejam responsabilizados por cumprirem uma ordem possivelmente ilegal.

04. Por fim, a Denunciante aproveita o momento para formular a seguinte consulta:

I – agiria o Examinador de Patentes com zelo e dedicação, como prevê a Lei nº 8.112/90, de 11 de dezembro de 1990, em seu art. 116, inciso I[2], ao cumprir as ordens e realizar o Exame de Patentes na metade do tempo, necessariamente com redução de qualidade?

II – Seria configurada desídia, conforme proibido pelo art. 117, inciso XV do mesmo diploma legal[3], caso os Examinadores de Patentes realizem o Exame por dois anos sob as condições apontadas em assonância com o “Plano de Combate ao *backlog*”?

05. Visando a realização do juízo de admissibilidade por parte desta Corregedoria, esta Corregedora solicitou, em 12 de agosto de 2019, nos termos do art. 11, incisos XIV e XVII da Instrução Normativa INPI/PR nº 61/2016, pronunciamento da Diretoria de Patentes quanto a denúncia apresentada (0146240).

06. A Diretoria de Patentes, por meio do Ofício* SEI nº 48/2019/DIRPA/PR/INPI (0149296), informou que o Plano de Ataque ao *Backlog*, da qual se ocupa a Denúncia, também seria objeto de Mandado de Segurança impetrado pela AFINPI – Associação dos Funcionários do Instituto Nacional da Propriedade Industrial, SINDISEP-RJ – Sindicato Intermunicipal dos Servidores Públicos Federais dos Municípios do Rio De Janeiro, e ANPESPI – Associação Nacional dos Pesquisadores em Propriedade Industrial, razão pela qual colacionou em sua manifestação, em respeito ao princípio da eficiência, às informações prestadas judicialmente.

07. Tenha-se presente que esta manifestação se origina das competências previstas no art. 10, incisos I e VI do Decreto nº 8.854, de 22 de setembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do INPI c/c art. 51, incisos I, II e VI c/c art. 160, incisos I, II e III, todos do Regimento Interno do INPI, aprovado pela Portaria MDIC nº 11, de 27 de janeiro de 2017 c/c arts. 2º e 3º da Instrução Normativa INPI/PR nº 061/2016 c/c arts. 2º e 3º da Instrução Normativa CGU nº 14, de 14 de novembro de 2018, que regulamenta a atividade correcional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal:

Decreto 8.854, de 22 de setembro de 2016

Art. 10. À Corregedoria compete:

I - planejar, dirigir, orientar, supervisionar, avaliar e controlar as atividades de correição no âmbito do INPI;

.....

VI – exercer as demais competências previstas no art. 5º do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.

Portaria MDIC nº 11, de 27 de janeiro de 2017

Art. 51. À Corregedoria compete:

I - planejar, dirigir, orientar, supervisionar, avaliar e controlar as atividades de correição no âmbito do INPI;

II - instaurar ou requisitar a instauração, de ofício ou a partir de representações e denúncias, de sindicâncias, inclusive as patrimoniais, processos administrativos disciplinares e demais procedimentos correcionais para apurar responsabilidade por irregularidades praticadas na autarquia, e decidir acerca das propostas de arquivamento de denúncias e representações;

.....
VI - exercer as demais competências previstas no art. 5º do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.

Art. 160. Ao Corregedor incumbe:

I - realizar o juízo de admissibilidade sobre denúncias e representações de irregularidades ou ilícitos administrativo-disciplinares, dando-lhes o pertinente encaminhamento;

II - decidir sobre o arquivamento de denúncias e representações;

III - promover a instauração de procedimentos disciplinares de natureza investigativa ou acusatória relacionados à apuração de ilícitos administrativos praticados por servidores públicos do INPI;

Instrução Normativa INPI/PR nº 061/2016

Art. 2º. A COGER é a unidade competente pelo planejamento, direção, orientação, supervisão, avaliação, aprimoramento, condução e controle das atividades de correição no âmbito do INPI, em especial pela apuração de ilícitos administrativos praticados por servidores públicos, bem como pelas ações de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, na forma da Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013 e do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.

Art. 3º. Sem prejuízo das atribuições previstas no Regimento Interno do INPI e nesta Instrução Normativa, compete a COGER toda e qualquer atividade relacionada à prevenção de ilícitos de natureza disciplinar, como unidade seccional do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, conforme art. 2º, inciso III, do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.

Instrução Normativa CGU nº 14/2018

Art. 2º A atividade correcional tem como objetivos:

I - dissuadir e prevenir a prática de irregularidades administrativas;

II - responsabilizar servidores e empregados públicos que cometam ilícitos disciplinares e entes privados que pratiquem atos lesivos contra a Administração Pública;

III - zelar pela eficiência, eficácia e efetividade das apurações correcionais;

IV - contribuir para o fortalecimento da integridade pública; e

V - promover a ética e a transparência na relação público-privada.

Art. 3º A atividade correcional deve ser desenvolvida preferencialmente por unidade constituída para este fim, a qual possua atribuição para:

I - realizar juízo de admissibilidade;

- II - instaurar, acompanhar e supervisionar procedimentos correcionais;
- III - analisar relatórios finais para subsídio técnico da autoridade julgadora, quando couber;
- IV - realizar interlocução com órgãos de controle e investigação;
- V - gerir informações correcionais;
- VI - capacitar e orientar tecnicamente os membros de comissão; e
- VII - apoiar a identificação de riscos e vulnerabilidades à integridade.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Do Juízo de Admissibilidade

08. Preliminarmente, impõe ressaltar as orientações da Controladoria-Geral da União, na nova edição do Manual de Processo Administrativo Disciplinar, ao discorrer, em seus itens 5, 5.2 e 5.4 sobre o juízo de admissibilidade necessário ao tratamento das representações e denúncias recebidas pelo poder público:

“5. DEVER DE APURAR

Como é cediço, os serviços públicos não podem sofrer solução de continuidade. Para impedir eventuais interrupções, capazes de trazer prejuízos à sociedade, a Administração Pública desfruta de inúmeras prerrogativas constitucionais e legais (a exemplo dos poderes administrativos) sem as quais seria árduo assegurar os objetivos institucionais, consubstanciados, primordialmente, na garantia do bem-estar social. Sobre esses poderes especiais, preleciona Alexandre de Moraes:

Para que seja possível a realização de suas atividades e, conseqüentemente, a satisfação do bem comum, o ordenamento jurídico confere à Administração uma gama de poderes, a fim de instrumentalizar a realização de suas tarefas administrativas. São os chamados poderes da administração ou poderes administrativos.

Dotada desses privilégios, de caráter irrenunciável e limitado em lei, a Administração Pública tem o poder-dever de exercê-los de forma efetiva, eficiente e em benefício da coletividade.

Para o que aqui interessa, convém referir especificamente ao poder disciplinar, derivado do poder hierárquico, por cujo intermédio a Administração aplica o regime disciplinar aos seus servidores, acaso verificado o cometimento de infrações funcionais ligadas ao exercício do cargo.

Quanto ao tema, o saudoso e conceituado administrativista Hely Lopes Meirelles assim definiu o poder disciplinar:

(...) faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração. É uma supremacia especial que o Estado exerce sobre todos aqueles que se vinculam à Administração por relações de qualquer natureza, subordinando-se às normas de funcionamento do serviço ou do estabelecimento a que se passam a integrar definitiva ou transitoriamente.

De fato, através desse poder sancionador, o Estado tem à sua disposição um mecanismo eficaz para, diante de comportamento contrário aos normativos regentes da atividade administrativa, apurar eventuais irregularidades e, se comprovada a participação de servidor público, aplicar a devida sanção disciplinar. Tal punição deve se pautar na relação entre a gravidade da falta

cometida e a sanção efetivamente imposta, à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Importa destacar, ainda, que ao servidor, em razão do exercício do cargo, é conferida a execução de certas atribuições legais, voltadas para o atendimento das necessidades coletivas, em estrito cumprimento aos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

Essas atribuições estão devidamente delimitadas em lei, razão que torna exigível dos agentes públicos a utilização normal e adequada das prerrogativas que a lei lhes confere. Não obstante, ao tempo em que a lei outorga poderes aos servidores, impõe-lhes, por outro lado, o seu exercício regular e eficiente, vedando-lhes a omissão, sob pena de responsabilização.

Por conseguinte, ao não desempenhar correta e satisfatoriamente suas atividades, praticando ou concorrendo para a prática, no exercício de suas funções, de alguma falta prevista na Lei nº 8.112/90, ficará o servidor faltoso sujeito às sanções disciplinares ali colimadas, surgindo o que usualmente se denomina de “Dever de Apurar”. Esta obrigação é justamente aquele dever insculpido no art. 143 do Estatuto (Lei nº 8.112/90), o qual obriga a autoridade pública a promover a apuração imediata dos atos e fatos supostamente irregulares que chegarem ao seu conhecimento.

.....

5.2. OBRIGATORIEDADE DA APURAÇÃO

A Administração Pública organiza-se de forma verticalizada, o que possibilita distribuir e escalonar os seus órgãos, bem ainda ordenar e rever a atuação de seus agentes. E o Estado faz isso por meio do estabelecimento da relação de subordinação entre os diversos órgãos e servidores, com distribuição de funções e gradação da autoridade de cada um.

A obrigação de apurar notícia de irregularidade decorre justamente do sistema hierarquizado no qual é estruturada a Administração, com destaque para o poder de fiscalizar as atividades exercidas por seus servidores e demais pessoas a ela ligadas, exigindo-lhes uma conduta adequada aos preceitos legais e morais vigentes.

Com efeito, diante de uma situação irregular, a envolver servidores públicos no exercício de suas atribuições legais, caberá à Administração, por intermédio das autoridades que a representam, promover, de pronto, a adequada e suficiente apuração, com a finalidade de restaurar a ordem pública, ora turbada com a prática de determinada conduta infracional.

Essa averiguação de suposta falta funcional constitui imperativo inescusável, não comportando discricionariedade, o que implica dizer que ao se deparar com elementos que denotem a ocorrência de irregularidade fica a autoridade obrigada a promover sua apuração imediata, sob pena de cometer crime de condescendência criminosa, previsto no art. 320 do Código Penal. Isto é o que se denomina de “poder-dever de apuração”.

Essa resposta imediata parte da necessidade de se restaurar, o quanto antes, a regularidade, a eficiência, o bom funcionamento do serviço público, que sofre abalo com comportamento censurável de quem o representa. Mas para que seja restabelecida a ordem, a eventual reprimenda disciplinar deve ser aplicada em tempo hábil, a fim de produzir os efeitos desejáveis (servir de exemplo e demonstrar a intolerância da autoridade pública com a prática de irregularidade). Diga-se, ainda, que a morosidade na apuração (muitas vezes tão nociva quanto a omissão) – e, conseqüentemente, na imposição de sanção a servidor faltoso – fulmina o caráter pedagógico, retributivo e neutralizador da pena.

Não se pode, todavia, confundir obrigatoriedade de apuração imediata com apuração precipitada. É verídico que, em boa parte das vezes, a notícia da prática de determinada irregularidade não se apresenta revestida de exposição detalhada do fato supostamente ilegal, bem ainda da indicação dos possíveis autores. Nesse caso, deve a autoridade promover, de pronto, uma investigação prévia do fato, por meio da qual se buscará maiores elementos.

Como já asseverado, a notícia de irregularidade deverá estar revestida de plausibilidade, ou seja, conter o mínimo de elementos indicadores da ocorrência concreta de um ilícito (materialidade) e se possível os indícios de autoria, de modo que notícias vagas podem

ensejar o arquivamento sumário da denúncia, eis que não se afigura razoável movimentar a máquina estatal, por demais dispendiosa, para apurar notícia abstrata e genérica, em cujo teor não se encontra requisitos mínimos de plausibilidade.

Agora no caso de a notícia conter os elementos mínimos, a autoridade competente deverá determinar a sua averiguação, não se precipitando, porém, em instaurar, desde logo, a sindicância ou o processo administrativo disciplinar previsto na Lei nº 8.112/90, instrumentos com maior rigor formal, que somente serão utilizados quando houver indícios concretos de materialidade e de autoria.

Na busca dessas informações tidas como essenciais, é recomendável que a autoridade determine a realização de procedimento disciplinar investigativo, medida inquisitorial, desprovida de maiores rigores formais, cujo objetivo primordial é respaldar o administrador público quanto à instauração de processo disciplinar contraditório (sindicância ou PAD).

Nesse sentido, tem-se que a reação mais adequada diante da notícia da ocorrência de irregularidade – onde ainda não se tenha os elementos indispensáveis para a instauração de uma apuração rigorosa, sob o crivo do contraditório e da ampla defesa (sindicância ou PAD) –, é a instauração de um procedimento disciplinar de cunho meramente investigativo, de caráter sigiloso, a fim de levantar as informações que servirão como suporte para uma legítima instauração de processo disciplinar.

Ao agir dessa forma, terá a autoridade atuado em perfeita harmonia com os princípios reitores da atividade administrativa, a exemplo dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade, não se quedando inerte frente à notícia de suposta irregularidade.

Isto posto, é dizer que, a menos que se tenha elementos plausíveis demonstrando a existência de materialidade e autoria, não deve a autoridade recorrer imediatamente ao processo disciplinar contraditório, ou seja, aquele com rito previsto na Lei nº 8.112/90. Antes, é preciso avaliar a pertinência da notícia do ilícito funcional, verificar se existem indicativos mínimos de razoabilidade. Não existindo, far-se-á necessário proceder a uma investigação que seja capaz de fornecer os indícios elementares, a partir dos quais será possível a instauração de processo disciplinar.

.....

5.4. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

Colocada a questão da obrigatoriedade de apuração da irregularidade que chegar ao conhecimento da autoridade competente, é importante observar que tal obrigação não é absoluta, já que nem todas as notícias de irregularidade, após a devida análise, levarão a aludida autoridade a concluir pela existência de infração disciplinarmente censurável. Por outro lado, impende destacar que, havendo dúvida quanto a tal existência, deverá a autoridade determinar a apuração dos fatos. Aplica-se, portanto, neste caso, a máxima *'in dubio, pro societate'*.

Pode ocorrer, por exemplo, de uma denúncia ser muito vaga, como aquela que se refira ao órgão ou entidade como um “lugar onde impera a corrupção”, ou mesmo não ser objeto de apuração disciplinar, como a relativa à conduta que determinado servidor tenha adotado fora do horário de expediente e sem nenhuma relação com as atribuições do cargo público que ocupe. **Esses tipos de notícia de irregularidade deverão ser arquivados sem necessidade de apuração**, conforme orienta o parágrafo único do art. 144 da Lei nº 8.112/90, transcrito abaixo:

Art. 144 (...)

Parágrafo único. Quando o fato narrado não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto.

Por outro lado, também acontece de a notícia da eventual irregularidade ser pontual, mas incompleta, requerendo, assim, uma verificação mais aprofundada de seus elementos para delimitação inicial da materialidade (fato supostamente irregular) e autoria (eventual autor do fato). Nessa situação, a autoridade competente deverá coletar informações com o objetivo de confirmar ou não a plausibilidade da notícia, ou seja, se de fato há indícios que apontem para a

ocorrência da infração disciplinar relatada, conforme determina o art. 143 da Lei nº 8.112/90: “a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata (...)”.

Nesse contexto exemplificativo, percebe-se que é indispensável fazer uma análise prévia da notícia de irregularidade recebida, utilizando-se, caso necessário, dos procedimentos investigativos (conceituados no item 6.1), para que só então possa ser tomada a decisão adequada: cumprir o disposto no citado parágrafo único do art. 144, arquivando a denúncia ou representação inepta; ou cumprir o disposto no referido art. 143, quando esse estabelece a utilização da sindicância contraditória ou do processo administrativo disciplinar para a apuração dos fatos.

A essa análise prévia da notícia de irregularidade exigida de forma indireta pela Lei nº 8.112/90, e à subsequente decisão adotada pela autoridade competente, denomina-se juízo ou exame de admissibilidade, conceituado pela IN CGU nº 14/2018 da seguinte forma:

Art. 9º O juízo de admissibilidade é ato administrativo por meio do qual a autoridade competente decide, de forma fundamentada, pelo arquivamento ou instauração de procedimento correccional, conforme previsto nos arts. 5º e 6º desta Instrução Normativa.

Parágrafo único. Caso sejam identificados indícios de irregularidade com repercussão não correccional, a matéria deverá ser encaminhada à autoridade competente para a respectiva apuração, independentemente da decisão adotada no juízo de admissibilidade.

A doutrina aborda o tema da seguinte maneira:

No juízo de admissibilidade do processo administrativo disciplinar devem ser empregados pela Autoridade administrativa critérios aprofundados e detalhados de análise do contexto fático, para cotejá-los com os possíveis documentos e provas que o instruem, objetivando que se evite a instauração de processos com falta de objeto, onde a representação ou denúncia que deram causa aos mesmos são flagrantemente im procedentes ou inoportunas.

Nas hipóteses de mera suspeita da prática de delito penal ou infração disciplinar, a Administração Pública – com esteio nos princípios publicísticos da autotutela, do poder-dever e da indisponibilidade do interesse público – deverá aprofundar o desvendamento de tais suspeitas por meio de acauteladoras investigações preliminares, de cunho meramente inquisitorial.

De certa forma ligado ao assunto aqui tratado, visto que revestido de algumas características próprias do juízo de admissibilidade, é o tema objeto do Enunciado nº 4 da CGU:

PRESCRIÇÃO. INSTALAÇÃO. A Administração Pública pode, motivadamente, deixar de deflagrar procedimento disciplinar, caso verifique a ocorrência de prescrição antes da sua instauração, devendo ponderar a utilidade e a importância de se decidir pela instauração em cada caso.

Enunciado CGU nº 4, publicado no DOU de 5/5/11, seção 1, página 22

Nesse ponto específico, caberá à autoridade competente ponderar, caso a caso, a utilidade (efeito pedagógico para os demais servidores, por exemplo) e a importância de se decidir pela instauração ou não do procedimento disciplinar para apurar irregularidade funcional já fulminada pela prescrição, ou seja, aquela que a Administração não pode mais punir o seu autor em razão do término do prazo legal estabelecido para tanto. Observe-se que o Enunciado sob estudo não alcança as circunstâncias em que a prescrição venha a ocorrer durante o andamento do procedimento disciplinar que, neste caso, deve ser conduzido normalmente até o seu término.

Ressalte-se, contudo, que a não instauração de procedimento disciplinar – com base na prescrição da penalidade em tese cabível – exige justificativa adequada por parte da autoridade, explicitando todas as razões que levaram, naquele caso concreto, à não apuração dos fatos, não se admitindo a mera menção genérica ao Enunciado nº 4. Em casos graves, independentemente da prescrição, recomenda-se a instauração do procedimento disciplinar, até mesmo para que haja uma investigação profunda do que ocorreu, objetivando a adoção de medidas preventivas futuras.

Enfim, o juízo ou exame de admissibilidade constitui-se em uma espécie de análise prévia da notícia de irregularidade funcional, cumprindo-se assim o que determina o mencionado art. 143 quanto ao dever de apurar, sem que, para isso, a autoridade competente precise instaurar açodadamente a sede disciplinar propriamente dita, com o risco de descumprir princípios muito caros à Administração Pública, como os da eficiência e economicidade.” (NEGRITO NOSSO)

09. Com efeito, este juízo de admissibilidade realizado pelo agente público investido da função correcional, como aplicador do Direito, não pode se abster do bom senso, do senso de justiça e de equilíbrio, da noção concreta dos fatos e das vinculadas repercussões, ainda conforme as orientações do Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU.

10. Portanto, o ordenamento jurídico vigente não determina que toda e qualquer notícia de possível irregularidade seja apurada indiscriminadamente pela administração. Impõe-se essa análise preliminar para que se verifique se tal notícia se apresenta revestida de exposição mínima do fato supostamente ilegal, caso em que se providenciará a instauração de procedimento disciplinar. Contudo, na presença de ato não irregular de acordo com a legislação em vigor, vieses pessoais, questões gerenciais e notícias abstratas ou genéricas, a máquina estatal, por demais dispendiosa, não deve ser movimentada.

11. Adicionalmente, os procedimentos disciplinares são significativamente onerosos, envolvendo dispêndio de recursos humanos, orçamentários/ financeiros etc., e, portanto, sua utilização inadequada acarreta prejuízos significativos à sociedade, com desperdício de recursos públicos, impondo-se, antes de sua deflagração, a realização de um juízo de admissibilidade adequado.

12. Em tecidas estas considerações iniciais sobre o juízo de admissibilidade aplicável ao recebimento de denúncias e representações no Poder Executivo Federal, é necessário indicar as disposições do Manual de Processo Administrativo Disciplinar editado pela CGU no tocante à responsabilização administrativa. Dispõe o referido Manual:

“3. RESPONSABILIZAÇÃO

O servidor público federal que exerce irregularmente suas atribuições poderá responder pelo ato nas instâncias civil, penal e administrativa (art. 121 da Lei nº 8.112/90). Essas responsabilidades possuem características próprias, sofrendo gradações de acordo com as situações que podem se apresentar como condutas irregulares ou ilícitas no exercício das atividades funcionais, possibilitando a aplicação de diferentes penalidades, que variam de instância para instância.

Dessa forma, o cometimento de condutas vedadas nos regramentos competentes ou o descumprimento de deveres funcionais dão margem à responsabilidade administrativa; danos patrimoniais causados à Administração Pública ou a terceiros ensejam a responsabilidade civil; e a prática de crimes e contravenções, a responsabilização penal.

3.1. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

A responsabilização do servidor público decorre da Lei nº 8.112/90, que lhe impõe obediência às regras de conduta necessárias ao regular andamento do serviço público. Nesse sentido, o cometimento de infrações funcionais, por ação ou omissão praticada no desempenho das atribuições do cargo ou função, ou que tenha relação com essas atribuições, gera a responsabilidade administrativa (arts. 124 e 148), sujeitando o servidor faltoso à imposição de sanções disciplinares. Em geral, os deveres e proibições ao servidor público estão previstos nos arts. 116, 117 e 132 da Lei nº 8.112/90.

Ao tomar conhecimento de falta praticada pelo servidor, cabe à Administração Pública apurar o fato, aplicando a penalidade porventura cabível. **Na instância administrativa, a apuração da infração disciplinar ocorrerá por meio de sindicância contraditória ou de processo**

administrativo disciplinar (art. 143). Isso porque o processo disciplinar *lato sensu* é o instrumento de que dispõe a Administração para apurar a responsabilidade do servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo que ocupa (art. 148).

Importa registrar que ao servidor público investigado em sindicância punitiva ou em processo administrativo disciplinar são assegurados todos os direitos constitucionais, inclusive o direito ao contraditório e à ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, inciso LV, Constituição Federal).

Uma vez comprovada a infração disciplinar pela própria Administração Pública, por meio de sindicância punitiva ou de processo administrativo disciplinar, será possível a aplicação das sanções previstas no art. 127 do Estatuto Funcional: I - advertência; II - suspensão; III - demissão; IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade; V - destituição de cargo em comissão; ou VI - destituição de função comissionada.”

4. RESPONSABILIDADE DISCIPLINAR

4.1. ABRANGÊNCIA OBJETIVA

Preliminarmente, cabe registrar que a Lei nº 8.112/90 estabelece o regime disciplinar entre os arts. 116 e 142, definindo os deveres e as infrações funcionais (arts. 116, 117 e 132), as penalidades administrativas (art. 127), a competência para aplicação das penalidades (art. 141) e o prazo prescricional (art. 142). Lado outro, o processo administrativo disciplinar corresponde ao rito, à sequência ordenada de atos que compõem o apuratório e encontra-se disciplinado nos arts. 143 a 182 da referida lei.

A clareza quanto ao alcance do processo disciplinar é de fundamental importância. A autoridade instauradora, quando do juízo de admissibilidade, verificará a pertinência subjetiva e objetiva para determinar a instauração do processo. A comissão processante conduzirá as apurações dentro dos limites fixados. Do mesmo modo, a autoridade julgadora proferirá sua decisão atenta à demarcação legal em comento.

Antes de aprofundar nas abrangências objetiva e subjetiva do processo disciplinar, vale destacar que ato ilícito é aquele comportamento contrário ao ordenamento jurídico, podendo se revelar tanto na modalidade comissiva (ação) quanto na omissiva (omissão), e enseja a produção de efeitos negativos (sanção). O ilícito administrativo-disciplinar, por sua vez, é toda conduta do servidor público que, no âmbito de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las, deixa de observar dever funcional ou transgredir proibição prevista em lei.

Cabe destacar que a apuração de responsabilidade disciplinar deve estar voltada para a suposta prática de ato ilícito no exercício das atribuições do cargo do servidor público, salvo hipóteses previstas em legislação específica. Também é passível de apuração o ilícito ocorrido em função do cargo ocupado pelo servidor e que possua apenas relação indireta com o respectivo exercício. Ambas as hipóteses de apuração estão previstas no art. 148 da Lei nº 8.112/90, conforme transcrição abaixo:

Art. 148. O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.

Extrai-se do artigo acima que a apuração recai sobre o quadro de servidores públicos e restringe-se às condutas listadas nos arts. 116, 117 e 132 da Lei nº 8.112/90, bem como em leis específicas, no caso de determinadas carreiras.

.....

4.2. ABRANGÊNCIA SUBJETIVA

Em sede disciplinar, verifica-se que o polo passivo sofre uma restrição em comparação com as esferas civil e penal. O processo administrativo disciplinar da Lei nº 8.112/90 limita-se aos agentes referidos nos arts. 1º, 2º e 3º, pelo que é relevante a sua leitura atenta, como ora se propõe:

Art. 1º: Esta Lei institui o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais.

Art. 2º: Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público.

Art. 3º: Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.

Observe-se que a abrangência subjetiva no processo administrativo disciplinar não se confunde com o conceito de “funcionário público” oferecido pelo Código Penal, o qual abarca “quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública”, além de incluir quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividades típicas da Administração Pública.

Portanto, o grau de vinculação do agente com a Administração Pública revela se estará sujeito à responsabilização na esfera administrativa, independentemente de figurar como réu segundo os amplos limites estabelecidos no Código Penal e na Lei nº 8.429/92.

Dessa forma, os sujeitos que interessam ao presente estudo são os ocupantes de cargos públicos. Eis a abrangência subjetiva do processo disciplinar da Lei nº 8.112/90: servidores públicos federais.

Retornando aos dispositivos da Lei nº 8.112/90, o conceito de servidor público está ligado ao de cargo público, do qual sobressai a noção de que se trata de um conjunto de atribuições e deveres, a despeito de algumas compensações e eventuais prerrogativas.

Nesta linha, Marçal Justen Filho apresenta o seguinte conceito de cargo público: “é uma posição jurídica criada e disciplinada por lei, sujeita a regime jurídico de direito público peculiar, caracterizado por mutabilidade por determinação unilateral do Estado e por inúmeras garantias em prol do ocupante”.

Diante das considerações trazidas acerca da abrangência subjetiva do processo disciplinar, pode-se afirmar que o polo passivo será ocupado por servidor público *lato sensu*, estável ou em estágio probatório em cargo efetivo, ou ocupantes de cargo em comissão e função comissionada.”

13. Da leitura das disposições acima indicadas, depreende-se que a responsabilização administrativa requer, indispensavelmente, dois elementos de abrangência: a objetiva e a subjetiva. A abrangência objetiva relaciona-se à existência de um ato ilícito de natureza disciplinar, caracterizando-se como toda a conduta, omissiva ou comissiva, **no exercício do cargo de servidor público**, que descumpre as determinações dos arts. 116, 117 e 132 da Lei nº 8.112/90, bem como outras disposições contidas em leis específicas. Como elemento subjetivo, impõe-se que tal conduta seja praticada por servidor público *lato sensu*.

14. Portanto, o juízo de admissibilidade realizado pelas Corregedorias-Seccionais encontra-se vinculado tão somente aos elementos indicadores da materialidade de ilícito administrativo e sua possível autoria, praticado por servidores públicos legalmente investidos no exercício de suas funções.

15. É importante destacar que o Plano de Combate ao *Backlog* já foi objeto de consulta a este Ente Correcional. Em 08 de abril de 2019, esta Corregedoria, por meio do Parecer nº 08/2019/INPI/PR/COGER (0160921), o qual nos reportamos *in totum*, manifestou-se sobre a consulta formulada pela Diretoria de

Patentes, acerca das propostas de combate ao acúmulo de pedidos de patentes no INPI, que teria chegado a uma proporção insustentável frente à capacidade de exame e decisão da autarquia, conhecido como *backlog*. De acordo com a Diretoria de Patentes, tal *backlog* encontrava-se, em março de 2018, com cerca de **160.000** pedidos de patente pendentes de decisão, contados a partir do requerimento de exame, para um total de **336** pesquisadores em PI dedicados à atividade de exame de pedidos, sendo necessária a apresentação de uma proposta de enfrentamento dessa situação.

16. A predita consulta teria sido motivada em face de reunião, ocorrida no auditório do Ministério da Fazenda, no dia 28 de março de 2019, em que os examinadores de patentes expuseram seus principais questionamentos quanto ao projeto, relacionados à segurança jurídica e à queda da qualidade das decisões, associada à diminuição da pontuação dos pareceres e ao conseqüente aumento da produção. Neste sentido, foi solicitado pronunciamento desta Corregedoria, no intuito de esclarecer e tranquilizar os examinadores quanto ao desempenho das suas funções e das atividades desenvolvidas, a resposta aos seguintes questionamentos:

1. Os procedimentos de publicação das exigências preliminares propostos nas novas resoluções podem ser considerados ilegais?
2. O servidor poderá ser punido por cumprir os procedimentos previstos nas novas resoluções caso tais procedimentos sejam questionados/anulados posteriormente na Justiça? e
3. O servidor poderá ser punido caso não cumpra os procedimentos previstos nas novas resoluções?

17. Naquela oportunidade foi consignado que, em assonância com a lição sempre precisa da Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em sua obra “Direito Administrativo”, a Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965 (Lei da Ação Popular)[4], teria consagrado no direito brasileiro, ao indicar em seu art. 2º os atos nulos, os cinco elementos dos atos administrativos: **competência, forma, objeto, motivo e finalidade**.

18. De acordo com os arts. 93 e 155 do Regimento Interno do INPI, aprovado pela Portaria MDIC nº 11, de 27 de janeiro de 2017, verifica-se, dentre outras competência, caber à DIRPA, na figura de sua Diretora, a proposição do aperfeiçoamento das práticas e desenvolvimentos de padrões operacionais para a análise e concessão de patentes e a orientação, coordenação, supervisão e avaliação das atividades da Diretoria, implantando as medidas que se façam necessárias ao desempenho dessas atividades, razão pela qual, sob os aspectos formais exigidos pela legislação pátria para a prática do ato, não se vislumbra nenhum tipo de ilegalidade praticada pela Diretora de Patentes na edição da Norma de Execução SEI nº 1/2019/DIRPA/PR:

“Art. 93. À Diretoria de Patentes, Programas de Computador e Topografias de Circuitos Integrados compete:

I - examinar e decidir os pedidos de patentes de invenção e de modelo de utilidade, na forma da Lei no 9.279, de 14 de maio de 1996, tendo em vista as diretrizes de política industrial e tecnológica aprovadas pelo Governo federal;

II - participar das atividades articuladas do INPI com outros órgãos, empresas e entidades, com vistas à maior participação de brasileiros nos sistemas de proteção da propriedade intelectual;

III - avaliar tecnicamente as propostas de novas ações cooperativas, acordos e tratados referentes a patentes;

IV - coordenar, supervisionar e acompanhar a aplicação de ações cooperativas, acordos e tratados internacionais que digam respeito a patentes;

V - propor o aperfeiçoamento das práticas e desenvolver padrões operacionais para análise e concessão de patentes;

VI - coordenar, supervisionar e acompanhar a aplicação das normas referentes à Autoridade Internacional de Busca e Exame Preliminar no âmbito do Tratado de Cooperação em Matéria de Patentes - PCT;

VII - implementar as funções referentes à manutenção e ao tratamento da documentação patentária e à difusão da informação tecnológica;

VIII - registrar os pedidos de programas de computador, na forma da Lei no 9.609, de 19 de fevereiro de 1998, e da Lei no 9.610, de 19 de fevereiro de 1998; e

IX - registrar os pedidos de topografias de circuitos integrados, na forma da Lei no 11.484, de 31 de maio de 2007.

Art. 155. Ao Diretor de Patentes, Programas de Computador e Topografias de Circuitos Integrados incumbe:

I - ordenar despesas regulares de natureza descentralizada inerentes à sua área de responsabilidade;

II - conceder privilégios de patentes;

III - extinguir privilégios de patentes, exceto nos casos de extinção por expiração do prazo de vigência do privilégio ou pela falta de pagamento da retribuição anual;

IV - declarar a caducidade de privilégios de patentes;

V - homologar a renúncia de privilégios de patentes;

VI - instaurar de ofício processos administrativos de nulidade de patentes;

VII - conceder registros de programas de computador e de topografia de circuitos integrados;

VIII - homologar a desistência dos pedidos de registros de programas de computador e de topografia de circuitos integrados;

IX - homologar a renúncia dos registros de programas de computador e de topografia de circuitos integrados;

X - supervisionar a aplicação das atribuições inerentes à Autoridade Internacional de Busca e Exame Preliminar no âmbito do PCT;

XI - orientar, coordenar, supervisionar e avaliar as atividades da Diretoria de Patentes, Programas de Computador e Topografias de Circuitos Integrados, implantando as medidas que se façam necessárias ao desempenho dessas atividades;

XII - programar os atos administrativos necessários à normalização dos procedimentos em matéria de patentes;

XIII - fornecer subsídios de caráter técnico ao pronunciamento do Presidente do INPI ou do Governo Brasileiro em quaisquer outros foros internos ou externos de discussão sobre propriedade industrial;

XIV - planejar, monitorar e implementar ações de resposta aos riscos identificados no âmbito da Diretoria de Patentes, Programas de Computador e Topografias de Circuitos Integrados, bem como aperfeiçoar os controles internos da gestão da unidade; e

XV - garantir a tempestividade na elaboração das peças relativas à Prestação de Contas da INPI no que concerne à Diretoria de Patentes, Programas de Computador e Topografias de Circuitos Integrados.

Parágrafo único. As atribuições definidas nos incisos XI ao XIII deste artigo são de competência exclusiva do Diretor de Patentes, Programas de Computador e Topografias de Circuitos Integrados.”

19. Adicionalmente, sobre os aspectos relacionados ao exame de mérito da Norma de Execução SEI nº 1/2019/DIRPA/PR, deve-se destacar que, nos termos da Lei Complementar nº 73/1993^[5], que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, são de competência exclusiva da AGU as atividades de representação judicial e extrajudicial, consultoria e assessoramentos jurídicos ao Poder Executivo.

20. No âmbito do INPI, as funções acima indicadas são de competência da Procuradoria Federal Especializada junto ao INPI, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, nos termos do art. 41 e seguintes do Regimento Interno deste Instituto, aprovado pela Portaria MDIC nº 11, de 27 de janeiro de 2017:

“Art. 41 À Procuradoria Federal Especializada junto ao INPI, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, compete:

I - representar judicial e extrajudicialmente o INPI, observadas as normas estabelecidas pela Procuradoria-Geral Federal;

II - orientar a execução da representação judicial do INPI, quando sob a responsabilidade dos demais órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal;

III - exercer as atividades de consultoria e de assessoramento jurídicos no âmbito do INPI e aplicar, no que couber, o disposto no art. 11 da Lei Complementar no 73, de 10 de fevereiro de 1993;

IV - auxiliar os demais órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal na apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às atividades do INPI, para inscrição em dívida ativa e cobrança;

V - zelar pela observância da Constituição, das leis e dos atos emanados dos Poderes públicos, sob a orientação normativa da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal; e

VI - encaminhar à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria-Geral Federal, conforme o caso, pedido de apuração de falta funcional praticada por seus membros.

Art. 42. À Coordenação-Geral Jurídica de Propriedade Industrial compete:

I - assessorar o Presidente e as unidades da estrutura regimental do INPI nos assuntos relativos à propriedade intelectual e temas correlatos, assim como assisti-los no controle interno da legalidade dos atos administrativos em matéria de propriedade intelectual e temas correlatos, a serem por eles praticados ou já formalizados;

II - examinar e emitir pareceres conclusivos em matéria de propriedade intelectual e temas correlatos, aos quais, por ato do Presidente do INPI, poderá ser atribuído caráter normativo;

III - fixar, em conjunto com a Coordenação-Geral de Matéria Administrativa e com a Coordenação-Geral de Contencioso, a interpretação do ordenamento jurídico em geral, a ser submetida à aprovação do Procurador-Chefe;

IV - coordenar a elaboração de estudos e de informações de caráter jurídico sobre a legislação vigente de propriedade intelectual e temas correlatos, incluindo tratados, acordos e outros instrumentos internacionais congêneres, bem como acerca das propostas de atos legais, nacionais ou internacionais, sobre a matéria, submetendo-os à prévia apreciação e aprovação do Procurador-Chefe, com a finalidade de:

a) propor normas e diretrizes internas ao Presidente do INPI para aplicação e observância da legislação vigente no âmbito dos processos de outorga de direitos de propriedade intelectual;

b) fornecer subsídios jurídicos ao pronunciamento do INPI perante o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, em consultas relativas à propriedade intelectual e temas correlatos; e

c) fornecer subsídios jurídicos ao pronunciamento do INPI ou do Governo brasileiro em quaisquer foros nacionais ou internacionais de discussão sobre propriedade intelectual e temas correlatos.

V - fornecer subsídios jurídicos ao pronunciamento do INPI em matéria de propriedade intelectual perante os órgãos de controle externo e ao Ministério Público;

VI - comunicar, pronta e formalmente, à Coordenação-Geral de Contencioso, os pareceres jurídicos em questões relevantes em matéria de propriedade intelectual e temas correlatos, aprovados pelo Procurador-Chefe;

VII - orientar e coordenar a publicação, em órgão próprio, de trabalhos sobre temas relevantes em matéria de propriedade intelectual e temas correlatos produzidos pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INPI; e

VIII - planejar, orientar, coordenar, supervisionar e avaliar as atividades da Coordenação, propondo ao Procurador-Chefe as medidas que se façam necessárias ao desempenho dessas atividades.”

21. Portanto, sobre os aspectos relacionados ao exame de mérito da Norma de Execução SEI nº 1/2019/DIRPA/PR, verifica-se a incompetência *ratione materiae* desta Corregedoria em pronunciar-se sobre quaisquer questões afetas ao aperfeiçoamento das práticas e desenvolvimentos de padrões operacionais para a análise e concessão de patentes, bem como a interpretações jurídicas relacionadas ao campo da propriedade industrial. Nos termos dos arts. 1º e 2º do Decreto nº 5.480/2005[6], a Corregedoria integra o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal como órgão seccional, responsável pelas atividades relacionadas à **prevenção e apuração de irregularidades** no âmbito do INPI, cujos objetivos e atribuições encontram-se expressamente discriminados nos arts. 2º e 3º da Instrução Normativa CGU nº 14/2018.

22. É sobremodo importante destacar, ainda, as considerações do Denunciante quanto a possível temor na responsabilização de servidores por descumprimento à ordem possivelmente ilegal.

23. Neste sentido, o Manual de Processo Administrativo Disciplinar editado pela Controladoria-Geral da União – CGU indica que o disposto no art. 116, inciso IV da Lei nº 8.112/90 diz respeito ao flagrante descumprimento da legislação em relação à ORDEM/ORIENTAÇÃO emanada do superior hierárquico do servidor:

10.5.1.4. ART. 116, INCISO IV (CUMPRIR AS ORDENS SUPERIORES, EXCETO QUANDO MANIFESTAMENTE ILEGAIS)

Com fundamento na presunção de legalidade dos atos administrativos, bem como em virtude do poder hierárquico inerente à atividade estatal, os servidores públicos têm o dever de acatar as ordens superiores. Nessa linha, o poder hierárquico estabelece uma relação de subordinação entre os agentes públicos, exteriorizada pelo dever de obediência às ordens e instruções emanadas pelos respectivos superiores hierárquicos.

Contudo, à medida que a conduta pública vincula-se precipuamente ao princípio da legalidade, as ordens manifestamente ilegais não merecem observância ou cumprimento por parte do servidor. Ressalte-se, porém, que o servidor não pode fundar-se apenas na suspeita da ilegalidade da ordem para deixar de cumpri-la, sendo indispensável o flagrante descumprimento da lei na emissão do ato superior.

Desta forma, destaca-se que os agentes públicos têm o dever de acatar as ordens de seus superiores, desde que sejam legais, isto é, quando pautadas nos ditames da lei e emitidas de forma legítima (emanada de autoridade competente, respeito às formalidades exigidas e com objeto lícito).

No que tange à responsabilização pela emissão de ato ilegal, há de se ressaltar que o servidor deve possuir condições de perceber a ilegalidade da ordem a ele dirigida. Isto porque, caso o servidor não tenha condições de identificar a ilicitude da ordem – tendo conhecimento somente o superior hierárquico –, apenas este último sofrerá consequências disciplinares.

Do mesmo modo, conforme discutido no item 10.4.2.3, que trata das excludentes de culpabilidade, a coação moral irresistível impulsiona à inexigibilidade de conduta diversa por parte do servidor, o que afasta o terceiro elemento para caracterização da infração disciplinar.

CP - Coação irresistível e obediência hierárquica

Art. 22. Se o fato é cometido sob coação irresistível ou em estrita obediência à ordem, não manifestamente ilegal, de superior hierárquico, só é punível o autor da coação ou da ordem.

Formulação Dasp nº 68 - Co-autoria.

São co-autores da infração disciplinar o funcionário que a pratica em obediência à ordem manifestamente ilegal de superior hierárquico e o autor dessa ordem.

No caso da ordem ser manifestamente ilegal, ou seja, notoriamente auferível como um mandamento ilícito, o agente subordinado deve recusar seu cumprimento, em respeito à legalidade. Um exemplo disso é a hipótese de um servidor público federal receber ordem de seu superior hierárquico de nomear pessoa para ocupar determinado cargo público em que se exige legalmente provimento por concurso público (cargo público efetivo), sem que esta tenha prestado qualquer processo seletivo.

Na situação colocada, por ser manifestamente contrária ao que prevê a lei, o servidor não poderá cumprir a ordem, sob pena de também ser a ele imputada responsabilidade. Ao contrário, deverá representar contra a ilegalidade, na forma do dever previsto no art. 116, XII, da Lei nº 8.112/90 (“representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder”).

A propósito da discussão, vale lembrar que o descumprimento de ordem judicial por servidor não incorre em transgressão ao presente dispositivo, pois sua capitulação requer a desobediência a ordens de superiores com vinculação hierárquica. De outro lado, a independência entre as instâncias assegura que o servidor possa ser responsabilizado em qualquer outra seara do direito, mesmo que não haja configuração de ilícito administrativo pelo descumprimento da ordem judicial.

24. No caso em tela, o cumprimento a todos os atos normativos e operacionais relacionados ao Plano de Combate ao *Backlog* não se constituem em ordens de superior hierárquico, aplicando-se, *in casu*, o disposto no art. 116, inciso III da Lei nº 8.112/90, que trata do dever do servidor em observar as normas legais e regulamentares.

25. Neste sentido, o Manual de Processo Administrativo Disciplinar editado pela CGU é cristalino ao afirmar, sobre referido enquadramento legal, que **NÃO CABE ao servidor avaliar a legalidade de normas ou a conveniência de não cumpri-las, sendo juridicamente impossível, portanto, responsabilizar qualquer servidor que atue em assonância com as normas em vigor, mesmo que estas sejam, inclusive, posteriormente declaradas ilegais ou inconstitucionais:**

10.5.1.3. ART. 116, INCISO III (OBSERVAR AS NORMAS LEGAIS E REGULAMENTARES)

O dever descrito no inciso III do art. 116 da Lei nº 8.112/90 implica observância de qualquer norma jurídica, seja constitucional, legal ou infralegal. Assim, é possível aplicar penalidade disciplinar a servidor que tenha descumprido lei, regulamento, decreto, regimento, portaria, instrução, resolução, ordem de serviço, bem como decisões e interpretações vinculantes e princípios neles inscritos. Dessa forma, a comissão deve indicar, no indiciamento, qual norma teria sido descumprida pelo servidor, a fim de lhe garantir o pleno exercício do direito à ampla defesa.

Cumprir destacar que não cabe ao servidor avaliar a legalidade da norma ou a conveniência de cumpri-la ou não; caso se depare com norma evidentemente ilegal ou inconstitucional, deve provocar a autoridade competente para que a mesma seja alterada ou excluída do ordenamento jurídico ou, em casos graves, para representar contra a autoridade que a editou. Dessa forma, mesmo que em cumprimento à norma ilegal ou

inconstitucional, ao servidor não será aplicada penalidade disciplinar por essa conduta. Tampouco poderá o servidor alegar desconhecimento da norma ou falta de treinamento/capacitação para justificar sua inobservância, conforme os entendimentos abaixo:

Formulação Dasp 73. Erro de direito

Aplica-se ao Direito Administrativo o princípio de que “ninguém se escusa de cumprir a lei alegando que não a conhece”.

Parecer-Dasp. Abandono de cargo – ignorância da lei

A ignorância da lei não é cláusula excludente da punibilidade.

Uma vez que, na grande maioria dos casos, as infrações disciplinares se realizam por meio da inobservância de alguma norma jurídica, recomenda-se que as comissões disciplinares, bem como a autoridade julgadora, avaliem se a infração ao dever aqui discutido foi consumida por infração de maior gravidade ou especificidade.

Uma particularidade do dever aqui analisado refere-se às repercussões disciplinares do acesso imotivado a sistemas informatizados, isto é, para finalidade sem motivação legal. Convencionou-se realizar uma gradação da conduta, a depender da qualidade de quem recebe a informação acessada imotivadamente. Caso o servidor revele o conteúdo da consulta a outro servidor do órgão, ao qual ambos estão vinculados, tal conduta poderá caracterizar infração ao dever de guardar sigilo, inscrito no inciso VIII do art. 116 da Lei nº 8.112/90; quando o conteúdo é revelado a particulares, tal ato pode caracterizar a infração descrita no inciso IX do art. 132 da Lei nº 8.112/90 (revelação de segredo obtido em razão do cargo). Destaque-se, também, que o servidor tem o dever de guardar, proteger e utilizar a senha que lhe dá acesso aos sistemas, o que poderá implicar inobservância do dever inscrito no inciso I do art. 116 da Lei nº 8.112/90.

No que se refere ao sigilo de informações sobre operações financeiras, o art. 10 do Decreto 4.489, de 28 de novembro de 2002, expressamente determinou a caracterização da infração aqui comentada quando servidor público utilizar ou viabilizar a utilização indevida dessas informações. No art. 11 do mesmo diploma legal, determina-se a responsabilização administrativa pela indevida atribuição, fornecimento ou empréstimo de senha, bem como pelo uso indevido de senha restrita.

26. Ainda em relação ao dispositivo legal acima indicado, deve-se destacar, de acordo com a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que o regime jurídico administrativo resume-se a **prerrogativas e sujeições**:

“Assim, o Direito Administrativo nasceu e desenvolveu-se baseado em duas ideias opostas: de um lado, a **proteção aos direitos individuais** frente ao Estado, que serve de fundamento ao princípio da legalidade, um dos esteios do Estado de Direito; de outro, a de **necessidade de satisfação dos interesses coletivos**, que conduz a outorga de prerrogativas e privilégios para a Administração pública, quer para limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do bem-estar coletivo (poder de polícia), quer para a prestação de serviços públicos.

Daí a bipolaridade do Direito Administrativo: liberdade do indivíduo e autoridade da administração; **restrições e prerrogativas**. Para assegurar-se a liberdade, sujeita-se a Administração Pública à observância da lei; é a aplicação, ao direito público, do **princípio da legalidade**. Para assegurar-se a autoridade da Administração Pública, necessária à consecução de seus fins, são lhe outorgados prerrogativas e privilégios que lhe permitem assegurar a **supremacia do interesse público sobre o particular**.

Isto significa que a Administração Pública possui **prerrogativas ou privilégios**, desconhecidos na esfera do direito privado, tais como a autoexecutoriedade, a autotutela, o poder de expropriar, o de requisitar bens e serviços, o de ocupar temporariamente o imóvel alheio, o de instituir servidão, o de aplicar sanções administrativas, o de alterar e rescindir unilateralmente os contratos, o de impor medidas de polícia. Goza, ainda, de determinados privilégios como a

imunidade tributária, prazos dilatados em juízo, juízo privativo, processo especial de execução, presunção de veracidade de seus atos.”

27. Neste sentido, prossegue a Autora, indicando que **os atos praticados no exercício da função administrativa gozam de presunção de legitimidade e veracidade**, produzindo efeitos enquanto não decretada a sua invalidade pela própria administração ou pelo Poder Judiciário:

“7.6.1 Presunção de legitimidade e veracidade

Embora se fale em presunção de *legitimidade* ou de *veracidade* como se fossem expressões com o mesmo significado, as duas podem ser desdobradas, por abrangerem situações diferentes. A **presunção de legitimidade** diz respeito à conformidade do ato com a lei; em decorrência desse atributo, presumem-se, até prova em contrário, que os atos administrativos foram emitidos com observância da lei.

A **presunção de veracidade** diz respeito aos **fatos**; em decorrência desse atributo, presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela Administração. Assim ocorre com relação às certidões, atestados, declarações, informações por ela fornecidos, todos dotados de fé pública.

Diversos são os fundamentos que os autores indicam para justificar esse atributo do ato administrativo:

1. o procedimento e as formalidades que precedem a sua edição, os quais constituem garantia de observância da lei;
2. o fato de ser uma das formas de expressão da soberania do Estado, de modo que a autoridade que pratica o ato com o consentimento de todos;
3. a necessidade de assegurar celeridade no cumprimento dos atos administrativos, já que eles têm por fim atender ao interesse público, sempre predominante sobre o particular;
4. o controle a que se sujeita o ato, quer pela própria Administração, quer pelos demais Poderes do Estado, sempre com a finalidade de garantir a legalidade;
5. a sujeição da Administração ao princípio da *legalidade*, o que faz presumir que todos os seus atos tenham sido praticados de conformidade com a lei, já que cabe ao poder judiciário a sua tutela.

.....

Da presunção da veracidade decorrem alguns efeitos:

1. enquanto não decretada a invalidade do ato pela própria Administração ou pelo judiciário, ele produzirá efeitos da mesma forma que o ato válido, devendo ser cumprido; os Estatutos dos Funcionários Públicos costumam estabelecer norma que abranda o rigor do princípio, ao incluir, entre os deveres do funcionário, o de obediência, salvo se o ato for manifestamente ilegal. Para suspender a eficácia do ato administrativo o interessado pode ir a juízo ou usar de recursos administrativos, desde que tenham efeito suspensivo;

.....

3. a presunção de veracidade inverte o ônus da prova; é errado afirmar que a presunção de legitimidade produz esse efeito, uma vez que se trata de confronto entre o ato e a lei, não há matéria de fato a ser produzida; nesse caso, o efeito é apenas o anterior, ou seja, o juiz só apreciará a nulidade se arguída pela parte.”

28. Em síntese, em atenção ao princípio de presunção de legalidade e veracidade dos atos administrativos, não será cabível qualquer responsabilização administrativa aos servidores da DIRPA em razão de regular cumprimento à normativos internos, mesmo que tais normativos sejam posteriormente revogados ou anulados pela Administração ou pelo Poder Judiciário, atendendo aos deveres previstos no art. 116, incisos III e IV e na proibição prevista no art. 117, inciso IV da Lei nº 8.112/90[7].

29. Os dispositivos acima indicados decorrem das relações instituídas pelo poder hierárquico, das regras de competência do ato administrativo e dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, finalidade e continuidade do serviço público.

30. Ainda de acordo com a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, verifica-se que as relações da Administração Pública são baseadas nos princípios da hierarquia e da continuidade do serviço público, onde se atribui às chefias o poder de supervisão, comando e revisão dos atos de seus subordinados, dentro de limites legais de competência para a prática de cada ato:

“3.3.8 Hierarquia

Em consonância com o princípio da hierarquia, os órgãos da Administração Pública são estruturados de tal forma que se cria uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros, cada qual com atribuições definidas na lei. Desse princípio, que só existe relativamente às funções administrativas, não em relação às legislativas e judiciais, decorre uma série de prerrogativas para a administração: **a de rever os atos dos subordinados, a de delegar e avocar atribuições, a de punir; para o subordinado surge o dever de obediência.**

3.3.9 Continuidade do serviço público

Por esse princípio entende-se que o serviço público, sendo a forma pela qual o Estado desempenha funções essenciais ou necessárias à coletividade, **não pode parar**. Dele decorrem conseqüências importantes:

1. a proibição de greve nos serviços públicos; essa vedação, que antes se entendia absoluta, está consideravelmente abrandada, pois a atual Constituição, no artigo 37, inciso VII, determina que o direito de greve será exercido “nos termos e nos limites definidos em lei específica”; também em outros países já se procura conciliar o direito de greve com a necessidade do serviço público. Na França, por exemplo, proíbe-se a greve rotativa que, afetando por escalas os diversos elementos de um serviço, perturba o seu funcionamento; além disso, impõe-se aos sindicatos a obrigatoriedade de uma declaração prévia à autoridade, no mínimo cinco dias antes da dada prevista para o seu início;
2. necessidade de institutos como a suplência, a delegação e a substituição para preencher as funções públicas temporariamente vagas;
3. a impossibilidade, para quem contrata com a Administração, de invocar a *exceptio non adimpleti contractus* nos contratos que tenham por objeto a execução de serviço público;
4. a faculdade que se reconhece à Administração de utilizar os equipamentos e instalações da empresa que com ela contrata, para assegurar a continuidade do serviço;
5. com o mesmo objetivo, a possibilidade de encampação da concessão de serviço público;”

.....

7.7.1 Sujeito

Sujeito é aquele a quem a lei atribui competência para a prática do ato.

No direito civil, o sujeito tem que ter **capacidade**, ou seja, tem que ser titular de direitos e obrigações que possa exercer, por si ou por terceiros.

No direito administrativo não basta a capacidade; é necessário também que o sujeito tenha **competência**.

Partindo-se da idéia de que só o ente com personalidade jurídica é titular de direitos e obrigações, pode-se dizer que, no direito brasileiro, quem tem capacidade para prática de atos administrativos são pessoas públicas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

Ocorre que as funções que competem a esses entes são distribuídas entre **órgãos administrativos** (como os Ministérios, Secretarias e suas subdivisões) e, dentro destes, entre seus agentes, pessoas físicas.

Assim, a competência tem que ser considerada nesses três aspectos; em relação às pessoas jurídicas políticas, a distribuição de competência consta da Constituição Federal; em relação aos **órgãos e servidores**, encontra-se nas **leis**.

Pode-se, portanto, definir competência como o **conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos e agentes, fixadas pelo direito positivo**.

.....

Aplicam-se à competência as seguintes regras:

1. **decorre sempre da lei**, não podendo o próprio órgão estabelecer, por si, as suas atribuições;
2. **é inderrogável**, seja pela vontade da Administração, seja por acordo com terceiros; isto porque a competência é conferida em benefício do interesse público;
3. pode ser objeto de **delegação** ou de **avocação**, desde que não se trate de competência conferida a determinado órgão ou agente, com exclusividade, pela lei.” (NEGRITO NOSSO)

31. Nesta mesma linha também é o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello, na obra “Curso de Direito Administrativo”:

“**64.(b)** O princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade pública traduz a situação de “dever” em que se encontra a Administração – direta ou indireta – em face da lei.

O interesse público, fixado por via legal, não está à disposição da vontade do administrador, sujeito à vontade deste; pelo contrário, apresenta-se para ele sob a forma de um comando. Por isso mesmo a prossecução das finalidades assinaladas, longe de ser um “problema pessoal” da Administração, impõe-se como obrigação indiscutível.

Como a atividade administrativa é de caráter serviente, colocando-se uma situação coativa: o interesse público, tal como foi fixado, tem que ser perseguido, uma vez que a lei assim determinou. Daí a obrigação de as pessoas administrativas prosseguirem o próprio escopo, característica tão realçada pelos autores.

65. Outrossim, em face do princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade pública, típico do regime administrativo, como vimos vendo, **a Administração sujeita-se ao dever de continuidade no desempenho de sua ação. O princípio da continuidade do serviço público é um subprincípio, ou se quiser, princípio derivado, que decorre da obrigatoriedade do desempenho da atividade administrativa. Esta última, na conformidade do que se vem expondo, é, por sua vez, oriunda do princípio fundamental da “indisponibilidade, para a Administração, dos interesses públicos”, noção que bem se aclara ao se ter presente o significado fundamental já exposto da “relação de Administração”.**

Com efeito, uma vez que a Administração é curadora de determinados interesses que a lei define como públicos e considerando que a defesa, e prosseguimento deles, é, para ela, obrigatória, verdadeiro dever, a continuidade da atividade administrativa é princípio que se impõe e prevalece em quaisquer circunstâncias.

.....

O interesse público que à Administração incumbe zelar encontra-se acima de quaisquer outros e, para ela, tem sentido de dever, de obrigação. Também por isso não podem as pessoas administrativas deixar de cumprir o próprio escopo, noção muito encarecida pelos autores. São obrigadas a desenvolver atividade contínua, compelidas a perseguir suas finalidades públicas.

.....

A hierarquia e os poderes do hierarca

13. Hierarquia pode ser definida como o vínculo de autoridade que une órgãos e agentes, através de escalões sucessivos, numa relação de autoridade, de superior a inferior, de hierarca a

subalterno. Os poderes do hierarca conferem-lhe uma contínua e permanente autoridade sobre a atividade administrativa dos subordinados.

Tais poderes consistem no **(a) poder de comando, que o autoriza a expedir determinações gerais (instruções) ou específicas a um dado subalterno (ordens), sobre o modo de efetuar os serviços; (b) poder de fiscalização, graças ao qual inspeciona as atividades dos órgãos e agentes que lhe estão subordinados; (c) poder de revisão, que lhe permite, dentro dos limites legais, alterar ou suprimir as decisões dos inferiores, mediante revogação, quando inconveniente ou inoportuno o ato praticado, ou mediante anulação, quando se ressentir de vício jurídico; (d) poder de punir, isto é, de aplicar as sanções estabelecidas em lei aos subalternos faltosos; (e) poder de dirimir controvérsias de competência, resolvendo os conflitos positivos (quando mais de um órgão se reputa competente) ou negativos (quando nenhum deles se reconhece competente), e (f) poder de delegar competências ou de avocar, exercitáveis nos termos da lei.**” (NEGRITO NOSSO)

32. E ainda, de acordo com a lição sempre precisa de Hely Lopes Meirelles, na obra “Direito Administrativo Brasileiro”, tem-se que:

“IV – PODER HIERÁRQUICO

Poder hierárquico é o de que dispõe o Executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, **estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal.** Poder hierárquico e poder disciplinar não se confundem, mas andam juntos, por serem os sustentáculos de toda organização administrativa.

Hierarquia é a relação de subordinação existente entre os vários órgãos e agentes do Executivo, com a distribuição de funções e a gradação da autoridade de cada um. Dessa conceituação resulta que não há hierarquia no Judiciário e no Legislativo, nas suas funções próprias, pois ela é privativa da função executiva, como elemento típico da organização e ordenação dos serviços administrativos.

.....

Pela hierarquia se impõe ao subalterno a estrita obediência das ordens e instruções legais superiores e se define a responsabilidade de cada um. **As determinações superiores devem ser cumpridas fielmente, sem ampliação ou restrição, a menos que sejam manifestamente ilegais.** No tocante a essa questão, a doutrina não é uniforme, mas o nosso sistema constitucional, com o declarar “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei” (art. 5º, II), torna claro que o subordinado não pode ser compelido, pelo superior, a praticar ato evidentemente ilegal. O respeito hierárquico não vai ao ponto de suprimir, no subalterno, o senso do legal e do ilegal, do lícito e do ilícito, do Bem e do Mal. Não o transforma em autômato executor de ordens superiores. Permite-lhe raciocinar e usar de iniciativa no tocante ao desempenho de suas atribuições, e nos restritos limites de sua competência. **Daí não lhe ser lícito discutir ou deixar de cumprir ordens senão quando se apresentarem manifestamente ilegais. Somente as que se evidenciarem, ao senso comum, contrárias ou sem base na lei é que permitem ao subalterno recusar-lhes cumprimento.**

A apreciação da conveniência e da oportunidade das determinações superiores refoge das atribuições meramente administrativas e, por isso, escapa da órbita de ação dos subalternos. Descumprindo-as ou retardando-as na execução, poderá o servidor relapso incorrer não só em falta disciplinar como, também, em crime funcional (prevaricação), previsto e definido no art. 319 do CP.

.....

Competência – Para a prática do ato administrativo a competência é a condição primeira de sua validade. Nenhum ato – discricionário ou vinculado – pode ser realizado validamente sem que o agente disponha de poder legal para praticá-lo.

Entende-se por competência administrativa o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções. A competência resulta da lei

e por ela é delimitada. Todo ato emanado de agente incompetente, ou realizado além do limite de que dispõe a autoridade incumbida de sua prática, é inválido, por lhe faltar um elemento básico de sua perfeição, qual seja, o poder jurídico para manifestar a vontade da Administração. Daí a oportuna advertência de Caio Tácito de que “não é competente quem quer, mas quem pode, segundo norma de Direito”.

A competência administrativa, sendo requisito de ordem pública, é intransferível e improrrogável pela vontade dos interessados. Pode, entretanto, ser delegada e avocada, desde que o permitam as normas reguladoras da Administração.” (NEGRITO NOSSO)

33. Por fim, em atenção à consulta formulada pelo Denunciante, verifica-se que os quesitos formulados partem da premissa, **não comprovada nos autos**, de que as normas instituídas pela DIRPA acarretam redução da qualidade do trabalho dos examinadores de patentes.

34. Neste sentido, inclusive, a decisão do MM. Juízo da 13ª Vara Federal da comarca da Capital, nos autos do Mandado de Segurança nº 5051373-49.2019.4.02.5101/RJ (0160925), impetrado pelos Denunciantes, com pedido de liminar para que sejam suspensos os efeitos das Resoluções INPI/PR 240 e 241, de 03/07/2019, bem como as Normas de Execução SEI n.º 01, 02, 03, 04, 05, 06 DIRPA/PR de 2019, **não reconheceu a existência de elementos probatórios que evidenciassem a probabilidade do direito da parte e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo**, *ex vi* art. 7º, inciso III e §5º da lei nº 12.016/2009 c/c art. 300 da Lei nº 13.105/2015, indicando, quanto ao sistema de pontuação, **não ter sido verificado que este seja incompatível com a complexidade da análise simplificada dos pedidos**, por meio do uso da pesquisa de anterioridades internacional, consoante abaixo transcrito:

“Em juízo preliminar, não verifico que tenha sido adotado sistema de pontuação incompatível com a complexidade da análise simplificada dos pedidos, por meio do uso da pesquisa de anterioridades internacional, parecendo haver fundamento na modificação da métrica, com vistas aos princípios da eficiência e da celeridade, para a Administração Pública, no uso de sua margem de discricionariedade ao elaborar tal sistema de pontuação.

Registro, ainda, que a simplificação da busca de anterioridades não guarda qualquer semelhança com a supressão do exame técnico de patentes.

Não cabe ao Juízo, ao menos neste momento, determinar se esta é a resposta mais adequada ao incremento da produtividade no serviço de análise de requerimentos de patentes, diante de uma gama de possibilidades e políticas públicas possíveis para a questão, devendo a jurisdição se restringir à análise da fundamentação legal para a medida, em observância aos princípios da administração pública, de modo que não se verifica a ofensa a qualquer princípio ou fundamentação desamparada pela normas que regem o sistema de patentes nacional.

Assim, não obstante os argumentos expostos pelas impetrantes, entendo que a medida perseguida necessita de amplo convencimento, incompatível com o juízo preliminar, visto tratar-se de suspensão dos efeitos de atos administrativos emanados pelo INPI, que, até prova em contrário, presumem-se válidos.

A questão, portanto, será melhor aferida na fase de sentença, momento em que será realizada cognição plena e exauriente da matéria fática, revelando-se necessário oportunizar o contraditório, a se realizar principalmente nas informações técnicas a serem prestadas pela autoridade impetrada, que é a instância máxima do INPI, órgão que tem por finalidade principal executar, no âmbito nacional, as normas que regulam a propriedade industrial, tendo em vista a sua função social, econômica, jurídica e técnica.

Registro, outrossim, não restar demonstrado o perigo de dano, visto que não há informações concretas sobre a efetiva diminuição da remuneração dos examinadores de patente, aduzindo o INPI que, ao contrário, que tais remunerações não deverão sofrer qualquer impacto negativo, ante o esperado aumento da produtividade geral.”

35. Ainda em atenção à alteração do sistema de pontuação relacionado à produção do examinador de patentes no exame técnico em primeira instância, não se identifica, *prima facie*, eventual irregularidade, já que a atividade pública é regida pelos princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal, dentre os quais o da **eficiência** que, em assonância com a lição sempre precisa de Modesto Carvalhosa, em sua obra ‘Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas’, traz o valor da produtividade como meta da gestão pública:

“Desse modo, o princípio constitucional da eficiência, tardiamente incluído na Constituição Federal, visa trazer para o âmbito da administração do Estado o valor da produtividade como meta da gestão pública, apontando o mérito e o demérito do servidor no desempenho produtivo ou improdutivo de sua função.

A ciência da estatística foi assim admitida na gestão pública voltada à mensuração do desempenho dos agentes públicos. Além disso, foi adotado o princípio da economicidade, sempre visando à restauração da eficiência do setor público.

III – CONCLUSÃO

36. Assim sendo, por força das considerações acima expendidas, DECIDO pela não instauração de qualquer tipo de repressivo de natureza disciplinar, por força da competência prevista no art. 10, incisos I e II do Decreto nº 8.854, de 22 de setembro de 2016, c/c art. 51, incisos I e II c/c art. 160, incisos I, II e III, todos do Regimento Interno do INPI, aprovado pela Portaria MDIC nº 11, de 27 de janeiro de 2017 c/c art. 5º da Instrução Normativa INPI/PR nº 061/2016, dos arts. 2º e 3º da Instrução Normativa CGU nº 14, de 14 de novembro de 2018, considerando a não apresentação dos necessários indícios de materialidade e autoria de cometimento de ilícito administrativo por parte da Diretora de Patentes, sem prejuízo de que, ante a apresentação de fatos novos, o processo retorne a esta Corregedoria para nova análise.

37. Informo que, atendendo ao disposto no Ofício-Circular nº 5627/CRG/CGU-PR, este processo foi devidamente cadastrado no módulo “Processos a instaurar” do Sistema CGU-PAD.

38. Dê-se ciência ao Denunciante e à DIRPA.

[1] Art. 116. São deveres do servidor:

.....

VI - levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo;

.....

XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

[2] Art. 116. São deveres do servidor:

I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

[3] Art. 117. Ao servidor é proibido:

.....

XV - proceder de forma desidiosa;

[4] Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

[5] Art. 1º - A Advocacia-Geral da União é a instituição que representa a União judicial e extrajudicialmente.

Parágrafo único. À Advocacia-Geral da União cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, nos termos desta Lei Complementar.

Art. 2º - A Advocacia-Geral da União compreende:

I - órgãos de direção superior:

- a) o Advogado-Geral da União;
- b) a Procuradoria-Geral da União e a da Fazenda Nacional;
- c) Consultoria-Geral da União;
- d) o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União; e
- e) a Corregedoria-Geral da Advocacia da União;

II - órgãos de execução:

- a) as Procuradorias Regionais da União e as da Fazenda Nacional e as Procuradorias da União e as da Fazenda Nacional nos Estados e no Distrito Federal e as Procuradorias Seccionais destas;
- b) a Consultoria da União, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, da Secretaria-Geral e das demais Secretarias da Presidência da República e do Estado-Maior das Forças Armadas;

III - órgão de assistência direta e imediata ao Advogado-Geral da União: o Gabinete do Advogado-Geral da União;

IV - (VETADO)

§1º - Subordinam-se diretamente ao Advogado-Geral da União, além do seu gabinete, a Procuradoria-Geral da União, a Consultoria-Geral da União, a Corregedoria-Geral da Advocacia-Geral da União, a Secretaria de Controle Interno e, técnica e juridicamente, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

§ 2º - As Procuradorias Seccionais, subordinadas às Procuradorias da União e da Fazenda Nacional nos Estados e no Distrito Federal, serão criadas, no interesse do serviço, por proposta do Advogado-Geral da União.

§ 3º - As Procuradorias e Departamentos Jurídicos das autarquias e fundações públicas são órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União.

§ 4º - O Advogado-Geral da União é auxiliado por dois Secretários-Gerais: o de Contencioso e o de Consultoria.

§ 5º - São membros da Advocacia-Geral da União: o Advogado-Geral da União, o Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, o Consultor-Geral da União, o Corregedor-Geral da Advocacia da União, os Secretários-Gerais de Contencioso e de Consultoria, os Procuradores Regionais, os Consultores da União, os Corregedores-Auxiliares, os Procuradores-Chefes, os Consultores Jurídicos, os Procuradores Seccionais, os Advogados da União, os Procuradores da Fazenda Nacional e os Assistentes Jurídicos.

[6] Art. 1º São organizadas sob a forma de sistema as atividades de correição do Poder Executivo Federal, a fim de promover sua coordenação e harmonização.

§1º O Sistema de Correição do Poder Executivo Federal compreende as atividades relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades, no âmbito do Poder Executivo Federal, por meio da instauração e condução de procedimentos correccionais.

§2º A atividade de correição utilizará como instrumentos a investigação preliminar, a inspeção, a sindicância, o processo administrativo geral e o processo administrativo disciplinar.

Art. 2º Integram o Sistema de Correição:

I - a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central do Sistema;

II - as unidades específicas de correição para atuação junto aos Ministérios, como unidades setoriais;

III - as unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos Ministérios, bem como de suas autarquias e fundações públicas, como unidades seccionais; e

IV - a Comissão de Coordenação de Correição de que trata o art. 3º.

§ 1º As unidades setoriais integram a estrutura da Controladoria-Geral da União e estão a ela subordinadas.

§ 2º As unidades seccionais ficam sujeitas à orientação normativa do Órgão Central do Sistema e à supervisão técnica das respectivas unidades setoriais.

[7] Art. 116. São deveres do servidor:

.....

III - observar as normas legais e regulamentares;

IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

Art. 117. Ao servidor é proibido:

.....

IV – opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;



Documento assinado eletronicamente por **DANIELE MICHEL SOARES PINTO, Corregedor(a)**, em 18/09/2019, às 14:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.inpi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0162632** e o código CRC **AA0E1634**.