



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE
INDUSTRIAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA
RUA MAYRINK VEIGA, 9 - CENTRO - RJ - CEP: 20090-910

PARECER n. 00051/2023/CGMA/PFE-INPI/PGE/AGU

NUP: 52402.012446/2023-52

INTERESSADOS: INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL - INPI

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LINDB. DECRETO Nº 9830, de 2019. AUTORIDADE COMPETENTE PARA EMISSÃO DE ENUNCIADO PREVISTO NO ART. 23 DO DECRETO Nº 9.830, DE 2019. IMPOSSIBILIDADE DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA. ORIENTAÇÕES E SUGESÕES.

1. RELATÓRIO

1. Submete-se à apreciação desta Procuradoria Federal Especializada dúvida jurídica quanto à regularidade da expedição de **Enunciados pela Ouvidoria do INPI**, no exercício da supervisão técnica dos canais de atendimento, tendo por objetivo estabilizar entendimentos e dirimir interpretações controvertidas.

2. No caso em tela, a Presidência do INPI suscitou avaliação quanto à possibilidade jurídica da Ouvidoria emitir ENUNCIADO DE OUVIDORIA Nº 1, DE 16 DE NOVEMBRO DE 2023, veiculando a orientação a todos expedida pelo OFÍCIO CIRCULAR SEI nº 1179/2023/MGI tendo por temática a **Validade da Carteira de Identidade Nacional (CIN)**.

3. A Presidência do INPI salientou que, com fulcro no Decreto nº 9.830, de 2019, a competência para expedição de Enunciados, conforme artigo 23, recai sobre a autoridade máxima da entidade.

4. Por sua vez, a Ouvidoria apresentou seu entendimento quanto a sua competência para emissão de Enunciados, pela interpretação dos artigos 19 e 22 do mesmo Decreto.

5. O processo foi instruído, dentre outros, com os seguintes documentos:

1. Ofício* SEI nº 272/2023/GAB/PR (SEI 0914256);
2. OFÍCIO CIRCULAR SEI nº 1179/2023/MGI (SEI 0914265);
3. Anexos do Ofício (SEI 0914266; 0914267; 0914268; 0914270);
4. Despacho GAB (SEI 0926838); e
5. Despacho OUVID de consulta (SEI 00927468).

6. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

7. É o que se tem a relatar.

2. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

8. Em sede preliminar, considera-se conveniente consignar que a presente manifestação toma por base os elementos constantes, até a presente data, dos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do artigo 131 da Constituição Federal de 1988, e do artigo 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, compete a esta PFE prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo permitido adentrar nos aspectos de conveniência e oportunidade dos atos de natureza administrativa praticados pelo gestor público, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

9. Sobre tais dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, assim como aos requisitos legalmente impostos.

10. Outrossim, a autoridade Consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação do feito devem ter competência para praticarem os atos atinentes ao presente feito, cabendo-lhes verificar a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

11. Neste sentido, o Manual de Boas Práticas Consultivas elaborado pela Advocacia-Geral da União dispõe:
"a manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento" (BPC nº 07).

12. Finalmente, é dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, as recomendações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observação dos apontamentos e recomendações será de responsabilidade exclusiva da Administração.

13. Releva anotar que a presente análise se baseia exclusivamente nos documentos acostados ao aludido processo administrativo até a presente data.

3. MÉRITO

14. O cerne da controvérsia jurídica apresentada reside na avaliação da competência da Ouvidoria do INPI em emitir Enunciados Gerais sobre matérias afetas à prestação de serviço efetivada pelo INPI, sobretudo, no relacionamento entre usuário do serviço e agente públicos.

15. Em resumo, pretende-se dirimir a dúvida quanto à incidência no caso em tela, do permissivo aposto no art. 22 do Decreto nº 9.830, de 2019, que regulamentou a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB).

16. Esclarece-se de pronto que, pela dicção do referido artigo, falece de competência a Ouvidoria para a emissão do Enunciado pretendido no caso em tela, pelos motivos que serão expostos.

17. Além disso, o caso em tela, em específico, apresenta contornos que tornam despicienda a emissão de Enunciados para o tema exposto.

18. Vale esclarecer que Enunciados são entendimentos aprovados pelos órgãos competentes, que podem servir como parâmetro para decisões posteriores, a fim de auxiliar a padronização das decisões.

19. Ou seja, Enunciados são atos que visam aumentar a segurança jurídica na aplicação de normas, valor preconizado pela LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 1942), nos termos do seu artigo nº 30:

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

20. Visando regulamentar o disposto nos arts. 20 a 30 da LINDB (disposições inseridas pela lei 13.655, de 2018), foi publicado Decreto nº 9.830, de 2019.

21. **São atos que, por serem vinculantes, necessitam que sejam emanados de autoridades competentes.**

22. Do conteúdo do Decreto extrai-se a regulamentação de entendimentos que já vinham se consolidando na Administração Pública e no Poder Judiciário, no sentido de se valorizar a motivação das decisões e suas consequências práticas, **a segurança jurídica do administrado e do agente público**, a consensualidade, a transparência, o princípio democrático, a razoabilidade e a proporcionalidade, dentre outros.

23. No que se refere ao princípio da segurança jurídica, pilar fundante do Estado Democrático de Direito, o Decreto regulamentador da LINDB, além de outros mecanismos que escapam a temática da consulta jurídica efetivada, regulamentando o artigo 30 acima citado, previu instrumentos padronização de decisões e interpretações.

Segurança jurídica na aplicação das normas

Art. 19. As autoridades públicas atuarão com vistas a aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de normas complementares, orientações normativas, súmulas, enunciados e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no **caput** terão caráter vinculante em relação ao órgão ou à entidade da administração pública a que se destinarem, até ulterior revisão.

(...)

Orientações normativas

Art. 22. A autoridade que representa órgão central de sistema poderá editar orientações normativas ou enunciados que vincularão os órgãos setoriais e seccionais.

§ 1º As controvérsias jurídicas sobre a interpretação de norma, instrução ou orientação de órgão central de sistema poderão ser submetidas à Advocacia-Geral da União.

§ 2º A submissão à Advocacia-Geral da União de que trata o § 1º será instruída com a posição do órgão jurídico do órgão central de sistema, do órgão jurídico que divergiu e dos outros órgãos que se pronunciaram sobre o caso.

Enunciados

Art. 23. A autoridade máxima de órgão ou da entidade da administração pública poderá editar enunciados que vinculem o próprio órgão ou a entidade e os seus órgãos subordinados.

24. Percebe-se que o artigo 19 apresenta exemplos de mecanismos possíveis de concretização da segurança jurídica na aplicação das normas, elencando os tipos de atos complementares das normas: normas complementares, orientações normativas, súmulas, enunciados e respostas a consultas.

25. Nos artigos seguintes, são definidas as autoridades competentes para a emissão destes atos.

26. Claramente a competência da Ouvidoria não pode ser extraída do artigo 23, tendo em vista que este é dirigido à autoridade máxima do INPI, no caso, o Presidente. Logo, temos de verificar se a Ouvidoria está abarcada na definição do artigo 22.

27. O citado artigo esclarece que a autoridade competente é “autoridade que representa órgão central de sistema”. Em acréscimo o artigo também apresenta os destinatários dos atos a serem emanados pela autoridade do órgão central: órgãos setoriais e seccionais. Existe autoridade e existe limite de alcance.

28. A definição do sistema de Ouvidorias do Poder Executivo é extraída do Manual de Ouvidoria da CGU^[1]:
A Ouvidoria-Geral da União (OGU) e o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal.

O Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, instituiu o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal – SisOuv, com a finalidade de coordenar as atividades de ouvidoria desenvolvidas pelos órgãos e entidades da administração pública federal.

O sistema é composto pelo órgão central e pelas unidades setoriais. **O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Ouvidoria-Geral da União (OGU), atuará como órgão central**, e as ouvidorias e unidades responsáveis pelo trabalho de ouvidoria da administração pública federal direta, **autárquica**, fundacional e empresas estatais que prestem serviços públicos ou que recebam recursos do Tesouro Nacional para o custeio total ou parcial de despesas de pessoal **atuarão como unidades setoriais**.

Os principais objetivos do SisOuv são coordenar e articular as atividades de ouvidoria Poder Executivo federal, bem como propor ações com vistas a desenvolver o controle social dos usuários sobre a prestação de serviços públicos; facilitar o acesso do usuário aos instrumentos de participação na gestão e na defesa de seus direitos; zelar pela interlocução efetiva entre o usuário de serviços públicos e os órgãos e as entidades da administração pública federal responsáveis por esses serviços; e acompanhar a implementação da Carta de Serviços ao Usuário.

(...)

Em síntese, a OGU tem suas competências pertinentes ao Sistema de Ouvidoria sintetizadas em quatro aspectos: o normativo, o tecnológico, o formativo e o de monitoramento.

O aspecto normativo se materializa com a edição de orientações normativas às ouvidorias do Poder Executivo federal, com a função de padronizar aspectos gerais das atividades de ouvidoria.

O aspecto tecnológico é representado pelo uso obrigatório do sistema e-OUV (acessível em www.ouvidoria.gov.br), que é o sistema informatizado por meio do qual são recebidas as manifestações de ouvidoria dirigidas ao Poder Executivo federal. A utilização do e-OUV facilita o controle de prazos e o monitoramento do alcance das metas estabelecidas por parte das ouvidorias. O e-OUV foi desenvolvido para ser o canal único de comunicação entre o cidadão e as ouvidorias da Administração Pública, descomplicando a vida do usuário de serviços públicos que deseja realizar uma manifestação. Ademais, o e-Ouv integra as ouvidorias federais, ao agilizar o encaminhamento de manifestações de uma unidade para a outra e a produção de dados estatísticos e relatórios gerenciais.

O aspecto formativo se consubstancia no Programa de Formação Continuada em Ouvidoria (PROFOCO). O PROFOCO tem por objetivo compartilhar experiências e construir conhecimentos de maneira conjunta, tudo com a função de qualificar os ouvidores e os servidores de ouvidorias.

(...)

Por último, o aspecto relativo ao monitoramento trata da competência da OGU de monitorar a atuação das ouvidorias no tratamento das manifestações recebidas de maneira a oferecer orientação e propor a adoção de medidas corretivas. Esse aspecto também inclui a produção de informações sobre os serviços públicos prestados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, propondo e monitorando a adoção de medidas para a prevenção e correção de falhas e omissões na sua prestação. (grifei)

29. Pelas definições do Manual, o Órgão Central do sistema de Ouvidorias é a **Ouvidoria Geral da União (OGU)**. Detendo ela a competência para ***edição de orientações normativas às ouvidorias do Poder Executivo federal, com a função de padronizar aspectos gerais das atividades de ouvidoria***. Assim, é a OGU a autoridade competente a que se refere o artigo 22 do Decreto nº 9.830, de 2019, no que se refere ao sistema de Ouvidorias. Por sua vez, a Ouvidoria do INPI representa órgão setorial.

30. Pela simples interpretação do Decreto, ao que parece, não podemos extrair a competência da Ouvidoria do INPI para a emissão do Enunciado pretendido.

31. Por óbvio, em vista de possível interesse em desconcentrar atos, poderia se aventar uma delegação de competência do Presidente do INPI, fundamentada no artigo nº 23 do Decreto, para a Ouvidoria do INPI emitir enunciados que estivessem adstritos às suas atribuições. Tudo isso, desde que, não veiculasse matérias indelegáveis do Presidente (artigo 13 da Lei 9.784, de 1990), não violasse competência da OGU acima exposta e também não violasse a competência do órgão de Consultoria Jurídica, PFE, para dirimir dúvidas na aplicação de normas.

32. Essa delegação de competência não pode ser extraída da PORTARIA OUVID/PR Nº 6, DE 30 DE OUTUBRO DE 2023, nem mesmo do art. 8º da [Portaria INPI/PR nº 512, de 25 de outubro de 2019](#), até porque, o próprio art. 13 da Lei 9.784, de 1990 define as matérias que não podem ser objeto de delegação. **Fica bastante difícil não enquadrar o Enunciado a que se refere o Decreto nº 9.830, de 2019 como um ato de caráter normativo - pelo seu caráter geral e abstrato dentro de seu âmbito de competência - , ou até mesmo como matéria de competência exclusiva do órgão ou autoridade**, consoante é fixado nos arts. 19 a 23. Caso as portarias aqui citadas tivessem esse tipo de delegação, estaria, no entendimento deste parecerista, em desacordo com o texto expresso do art. 13 da Lei 9.784, de 1990, devendo ser revistas.

33. **Ou seja, a competência da Ouvidoria do INPI para expedição de enunciados não pode ser extraída diretamente do artigo 22 do Decreto 9830, de 2019 e nem poderia ter sido delegada por intermédio da PORTARIA OUVID/PR Nº 6, DE 30 DE OUTUBRO DE 2023, pelas razões acima expostas.**

34. Quanto ao conteúdo do pretense ENUNCIADO DE OUVIDORIA Nº 1, DE 16 DE NOVEMBRO DE 2023, entende-se que ele não precisaria ser veiculado por este tipo de ato.

35. Primeiro porque o parâmetro para as decisões ali expostas já foi devidamente emitido pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, como órgão central da administração direta do Estado, responsável pelas ações de reforma da máquina pública e pelo fomento à eficiência governamental, incluindo a busca pela digitalização e pela desburocratização do governo.

36. Como autarquia federal vinculada à Administração Direta, o INPI recebeu as orientações e promoveu, por intermédio da Presidência do INPI, a divulgação interna e a orientação aos agentes públicos sob sua gestão quanto à validade e à necessidade de aceitação do documento no processo de identificação.

37. A Presidência do INPI, no seu poder hierárquico, comunicou todas as autoridades a ela vinculadas, para que tomassem conhecimento e adotassem providências para divulgação interna a todos os agentes.

38. A Ouvidoria foi demandada como autoridade subordinada.

39. Não é necessário que haja outro ato da Ouvidoria direcionado ao todo corpo funcional do INPI, sendo que a orientação já partiu do órgão central e também da autoridade máxima da autarquia que detém poder hierárquico sobre todos os agentes.

40. Uma boa prática seria divulgar tal orientação também aos usuários dos serviços do INPI no portal do INPI e nas páginas específicas de peticionamento eletrônico, mas não como enunciado vinculante da Ouvidoria e sim como uma orientação emanada das autoridades competentes (MGI e Presidência do INPI).

41. Por fim, uma vez fixado no entendimento desta Procuradoria o descabimento da edição de Enunciados pela Ouvidoria, resta responder qual seria a tipologia ou designação mais adequada de ato a ser emanado da Ouvidoria do INPI, para que sejam atendidos os seus objetivos por meio de instrumento que zele pela coesão, concisão e objetividade, tal como almejado pela publicação do Enunciado de Ouvidoria - EnOuv nº 1, de 16 de novembro de 2023 ([0920913](#)).

42. No entendimento deste parecerista, para que a Ouvidoria proponha exclusivamente a orientação de matéria de sua competência, sintetizada na defesa institucional da Política de Relacionamento e Transparência do INPI, nos termos do art. 8º da [Portaria INPI/PR nº 512, de 25 de outubro de 2019](#), destinando-se aos operadores do sistema de atendimento do INPI, organizado em níveis e canais próprios, poderia ser utilizado, por exemplo, a designação "Entendimentos da Ouvidoria do INPI".

43. Na realidade, o nome aqui seria de menor importância, desde que não se utilize de nomenclatura consagrada pela legislação citada neste parecer. O que precisa ser evitado é a indução de que a orientação da Ouvidoria é um ato vinculante, na forma definida pela LINDB e do decreto que a regulamenta. Essa confusão é que não pode ocorrer, pois tiraria a liberdade do agente em não seguir o entendimento veiculado pela Ouvidoria, quando ele não concordasse, pois seria induzido a entender que seria uma orientação vinculante.

44. Deve-se evitar também a publicação de atos definidos como normativos, como, por exemplo, Portaria, pois também é definida autoridade competente específica para publicação desse tipo de ato.

45. Enfim, contanto que fique claro que o ato não é vinculante nos termos da LINDB, a tipologia ou designação mais adequada fica a critério do órgão que pretende emanar seus entendimentos sobre matérias que lhe são afetas, desde que não use, como dito linhas acima, nomenclatura consagrada para atos vinculantes que só podem ser emanados de autoridades competentes definidas pela norma de regência e desde que não publiquem atos, cuja competência não lhe é atribuída pelas normas de regência.

4. CONCLUSÃO

46. Ante o exposto, respondendo objetivamente aos quesitos de consulta formulados, opina-se no seguinte sentido:

a) Para o caso em tela, **a competência da Ouvidoria do INPI para expedição de enunciados não pode ser extraída diretamente do artigo 22 do Decreto 9830, de 2019 e nem poderia ter sido delegada;**

b) **Quanto ao conteúdo do ENUNCIADO DE OUVIDORIA Nº 1, DE 16 DE NOVEMBRO DE 2023, entende-se que ele não precisaria ser veiculado por este tipo de ato, porque o parâmetro para as decisões ali expostas já foi devidamente emitido pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, como órgão central da administração direta.** Como autarquia federal vinculada à Administração Direta, o INPI recebeu as orientações e promoveu, por intermédio da Presidência do INPI, a divulgação interna e a orientação aos agentes públicos sob sua gestão;

c) Uma boa prática seria divulgar tal orientação também aos usuários dos serviços do INPI no portal do INPI e nas páginas específicas de peticionamento eletrônico, mas não como enunciado vinculante da Ouvidoria e sim como uma orientação emanada das autoridades competentes (MGI e Presidência do INPI);

d) Para que a Ouvidoria proponha exclusivamente a orientação de matéria de sua competência, sintetizada na defesa institucional da Política de Relacionamento e Transparência do INPI, nos termos do art. 8º da [Portaria INPI/PR nº 512, de 25 de outubro de 2019](#), destinando-se aos operadores do sistema de atendimento do INPI, organizado em níveis e canais próprios, poderia ser utilizado, por exemplo, a designação "Entendimentos da Ouvidoria do INPI";

d.1) Evitar utilizar nomenclatura consagrada pela legislação citada neste parecer, tais como a LINDB e seu decreto regulamentador;

d.2) Evitar também a publicação de atos definidos como normativos, como, por exemplo, Portaria, pois também é definida autoridade competente específica para publicação desse tipo de ato;

d.3) Contanto que fique claro que o ato não é vinculante nos termos da LINDB, a tipologia ou designação mais adequada fica a critério do órgão que pretende emanar seus entendimentos sobre matérias que lhe são afetas, desde que não use, como dito linhas acima, nomenclatura consagrada para atos vinculantes que só podem ser emanados de autoridades competentes definidas pela norma de regência e desde que não publiquem atos, cuja competência não lhe é atribuída pelas normas de regência.

47. É a manifestação jurídica, elaborada por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 2023.

ALESSANDRO QUINTANILHA MACHADO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 52402012446202352 e da chave de acesso 73c3ccda

Notas

1. [^] https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29959/14/manual_de_ouvidoria_publica.pdf.



Documento assinado eletronicamente por ALESSANDRO QUINTANILHA MACHADO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1364130857 e chave de acesso 73c3ccda no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRO QUINTANILHA MACHADO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 12-12-2023 10:56. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
