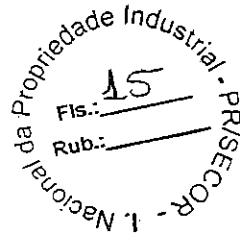




ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INPI
Rua Mayrink Veiga, 09, 22º andar – Centro – Rio de Janeiro – Cep 20.090-050
Tel.: (21) 3037-3731/3037-3208 – Fax.: (21) 3037-3206



Nota Nº 0082-2017-AGU/PGF/PFE/INPI/COOPI-DJT-2.8
PROCESSO Nº 52400.047268-2017-52
INTERESSADO: Presidência do INPI
ASSUNTO: Projeto de Lei do Senado nº 62, de 2017.

Exmo. Sr. Procurador-Chefe,

RELATÓRIO:

1. A Assessoria Parlamentar do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior submete o Projeto de Lei nº 62, de 2017, à apreciação do INPI. A proposta legislativa altera a Lei nº 5.648, de 11 de dezembro de 1970, que cria o Instituto da Nacional da Propriedade Industrial.

2. O Projeto de Lei acrescenta o art. 4º- A ao texto normativo para determinar que os recursos oriundos dos serviços realizados pelo INPI sejam reinvestidos no próprio Instituto. Vale conferir o dispositivo proposto, *verbis*:

Art. 4º - A. Os recursos oriundos de serviços realizados pelo INPI serão aplicados obrigatoriamente no próprio Instituto.

§ 1º Aplica-se igualmente o disposto no caput a recursos captados pelo INPI no desempenho de suas atividades de que trata o art. 2º, seja mediante convênios ou contratos com entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais.

§ 2º Os recursos de que trata o caput não serão objeto de repasse ao Tesouro Nacional quando da apuração do balanço patrimonial e do resultado econômico, no encerramento de cada exercício financeiro.

3. O *caput* do art. 4º- A dispõe que os recursos oriundos dos serviços realizados pelo INPI serão aplicados obrigatoriamente no próprio Instituto.

4. Ademais, o § 1º do referido dispositivo legal determina que os recursos captados pelo INPI no desempenho de suas atividades de que trata o art. 2º, seja mediante convênios ou contratos com entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, sejam aplicados necessariamente no próprio Instituto.

5. Por fim, o § 2º do art.4º-A preceitua que os recursos oriundos dos serviços realizados pelo INPI não serão objeto de repasse ao Tesouro Nacional.

6. É o relatório.

II. MÉRITO:

7. De plano, cuida registrar que, a respeito do tema tratado na proposta legislativa em apreço, o art. 239 da Lei nº 9.279/96 (LPI) já havia autorizado o Poder Executivo a promover as necessárias transformações no INPI, de modo a assegurar à Autarquia a **autonomia financeira** e administrativa.

8. Confira-se, por oportuno, o que dispõe o art. 239 da LPI:

Art. 239. Fica o Poder Executivo autorizado a promover as necessárias transformações no INPI, para assegurar à Autarquia autonomia financeira e administrativa, podendo esta:

I - contratar pessoal técnico e administrativo mediante concurso público;

II - fixar tabela de salários para os seus funcionários, sujeita à aprovação do Ministério a que estiver vinculado o INPI; e

III - dispor sobre a estrutura básica e regimento interno, que serão aprovados pelo Ministério a que estiver vinculado o INPI.

Parágrafo único. As despesas resultantes da aplicação deste artigo correrão por conta de recursos próprios do INPI.

9. A propósito da noção de autonomia, precioso o escólio de Vital Moreira, *verbis*:

“(...) autonomia designa genericamente o espaço de liberdade de conduta de um ente face a outro. Concretamente no âmbito das pessoas colectivas públicas ela exprime a liberdade dos entes infra-estaduais face ao Estado, ou seja, a relativa independência em relação ao poder central. Conforme os diversos campos em que essa liberdade de conduta pode manifestar-se, assim se pode falar em autonomia regulamentar, autonomia administrativa (stricto sensu), autonomia patrimonial e financeira, etc. Neste sentido, autonomia é uma questão de grau: pode ir de quase nada até à independência quase total. Nuns casos pode consistir senão na mera autonomia jurídica (existência de personalidade jurídica), sem nenhuma liberdade de acção; noutros casos pode ir até à mais ampla liberdade de decisão dentro da esfera de acção que lhe seja confiada (administração

independente).” (in Moreira, Vital. Administração Autônoma e Associações Públicas, Coimbra Editora, 1997, pgs 69/70 apud Alexandre Aragão na obra Agências Reguladores e a Evolução do Direito Administrativo Econômico, Ed. Forensne, 2004, pg. 314).

10. Logo, o grau de autonomia de uma Entidade é determinado pelo Ente responsável pela sua criação. O INPI foi instituído pela Lei nº 5648/70, mas foi a Lei 9279/96 que conformou sua atuação no atual sistema de propriedade industrial, estabelecendo de forma inequívoca o reforço de sua autonomia no art. 239 ao lhe atribuir a autonomia financeira.

11. Com efeito, a autonomia financeira do INPI tem por finalidade dotar a Autarquia de liberdade para definir e implementar, de acordo com suas atribuições legais, um planejamento dedicado à consecução dos seus objetivos institucionais. Afinal, no dizer preciso de Alexandre Aragão “*a autonomia financeira é requisito essencial para que qualquer autonomia se efetive na prática*”. (ob. Cit., pg. 331).

12. Ocorre, todavia, que não há, de fato, norma expressa na Lei 9279/96 destinando ao INPI os recursos provenientes dos serviços prestados pela Autarquia, daí porque vem em boa hora a proposta legislativa sob exame, mormente em razão do *backlog* que aflige a Autarquia e prejudica, em última análise, o próprio desenvolvimento do país, já que cria um ambiente inseguro para inovação tecnológica.

13. Neste sentido, o que se nota é que, diante do recorrente desrespeito à prerrogativa inserta no art. 239 da Lei 9279/96, a proposta legislativa em comento busca efetivar a autonomia financeira do INPI, destinando-lhe os recursos arrecadados a partir dos seus serviços.

14. Por óbvio, não se desconhece que, tal como as demais entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta, o INPI submete-se ao mesmo Plano Plurianual (PPA), à mesma Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à mesma Lei Orçamentária Anual (LOA) da União Federal, a teor do § 5º art.165 da Constituição Federal.

15. Não se pode descuidar, outrossim, do respeito ao princípio da universalidade orçamentária, também previsto no art. 6º da Lei nº 4.320/64, segundo o qual o orçamento deve prever todas as receitas e despesas da União e suas autarquias, incluindo os fundos, empréstimos e subsídios.

16. Ademais, em razão do princípio da unidade orçamentária, constante no art. 2º na Lei 4320/64, deve existir apenas um orçamento para cada ente federativo em cada exercício financeiro. Assim, os orçamentos das autarquias federais, como o INPI, integram os

¹ Ricardo Lobo Torres, *Curso de Direito Financeiro e Tributário*, 19ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p.118.

orçamentos dos ministérios aos quais estão vinculados, não possuindo rubrica própria no orçamento da União.

17. De igual modo, em decorrência do princípio da unidade de tesouraria (ou unidade de caixa), previsto no art. 56 da Lei nº 4.320/64, e regulamentado pelo Decreto nº 93.872/1986, todas as receitas da União, de caráter originário ou derivado, ordinário ou extraordinário, de natureza orçamentária ou extraorçamentária, geral ou vinculado, devem ser alocadas à conta única do Tesouro Nacional².

18. Por esse motivo, embora a LPI já tenha estipulado a autonomia financeira para o INPI, a autarquia vem sofrendo significativos cortes orçamentários, o que prejudica sobremaneira o aprimoramento de sua atividade finalística.

19. De par com isso, o Projeto de Lei em apreço, ao estabelecer que os recursos arrecadados pelos serviços efetuados pelo INPI sejam aplicados necessariamente no próprio Instituto, coaduna-se com a autonomia financeira da autarquia já prevista pela LPI, não se vislumbrando, portanto, qualquer dose de ilegalidade na proposta legislativa em tela, quiçá de inconstitucionalidade.

20. De certo que a sistemática atual fragiliza a atuação do INPI no sentido de bem atender o propósito que lhe foi confiado pelo art. 5º, XXIX da CRFB/88 e, de forma mais específica, pela Lei 9279/96, razão pela qual se faz premente criar um mecanismo que garanta à Autarquia os recursos necessários a sua missão institucional, devolvendo à sociedade a eficiência que dela se espera em assunto de consabida importância para o desenvolvimento do país.

21. Ressalte-se que a previsão de receita própria para Autarquia não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro. O art. 11 da Lei 9427/96, por exemplo, prevê de forma expressa as receitas que cabem à ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica.

22. Não há falar, data vênua, que o Projeto de Lei em apreço resultaria em afronta ao princípio da unidade de tesouraria, previsto no art. 56 da Lei 4320/64. Em verdade, a unidade de tesouraria consagra uma técnica contábil, a partir da qual os recursos devem ser arrecadados por meio de guia do Banco do Brasil, sendo posteriormente encaminhados à STN – Secretaria do Tesouro Nacional e, em seguida, repassados às entidade de origem.

23. A respeito dessa questão brilhante a síntese de Roberto Bocaccio Piscitelli:

"O recolhimento ao Tesouro Nacional, neste caso (transferências às entidades supervisionadas, inclusive quando decorrentes de receitas vinculadas ou com destinação especificada na legislação), constitui procedimento exclusivamente de

² Harrison Leite, *Manual de Direito Financeiro*, 6ª ed., Salvador: JusPodivm, 2017, págs. 108 e 109.

registro contábil, não ocorrendo a transferência efetiva dos recursos ao Tesouro e devolução por este aos órgãos ou entidades". (in Contabilidade Pública: uma abordagem da Administração Financeira Pública. Ed. Atlas, 7ª ed., São Paulo, 2002, p. 175).

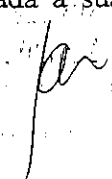
24. Não é diferente, alias, o pensamento de Alexandre Aragão sobre a metodologia atualmente aplicada pela STN – Secretaria do Tesouro Nacional consistente na retenção dos recursos que, a rigor, deveriam caber às Entidades autárquicas:

"... inerente à personalização de centros de poder no âmbito da Administração Pública é a atribuição a essas pessoas jurídicas de patrimônio próprio, e, conseqüentemente, de direitos de propriedade sobre certos bens e receitas, manifestação essencial da personalidade jurídica. Há, assim, diferenciação entre o patrimônio da pessoa jurídica federativa (União, Distrito Federal, Estados e Municípios) e das pessoas jurídicas por elas criadas, as entidades da sua Administração Indireta (...). ... há um grupo restrito de entidades da Administração Indireta, entre as quais as agências reguladoras, às quais, por decisão do Legislador, foram atribuídos bens e receitas próprias, e, nesses casos, não se configuram, naturalmente, como bens e receitas da União. Por conseguinte, se tais receitas não são da União, não podem ser tratadas como se integrassem o seu patrimônio, fato que ensejaria violação ao direito de propriedade das entidades que efetivamente detêm a sua titularidade. Nesse sentido, cumpre esclarecer que a União, no máximo, realiza a contabilização destes recursos, sem, contudo, poder realizar um juízo sobre a conveniência ou não de deixar que a entidade da Administração Indireta proprietária os utilize na consecução de suas funções legais, sob pena de incorrer em desvio de poder ...". ("Considerações sobre o Contingenciamento das Agências Reguladoras", in Revista da Associação Brasileira de Agências Reguladoras. Porto Alegre, pp. 14 e 16.) (grifou-se).

25. Ou seja, a Secretaria do Tesouro Nacional tem por função apenas a contabilização dos recursos. O respeito à autonomia financeira do INPI passa pela compreensão do repasse dos recursos que lhe são devidos, sem o que a própria consecução dos propósitos institucionais da Autarquia, como visto, fica em grande medida comprometida.

26. Neste diapasão, sugere-se a previsão de um dispositivo que confira ao INPI uma rubrica própria na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual da União.

27. A previsão de rubrica orçamentária própria garantiria o efetivo respeito à autonomia financeira do INPI. No mesmo giro, recomenda-se a inclusão de uma previsão que garanta ao INPI numeração própria na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo vedada a sua inclusão como unidade para efeito orçamentário.





28. Em suma, a Procuradoria sugere que o Projeto de Lei do Senado nº 62/2017 contemple mais 2 parágrafos assim sintetizados:

§ 3º O INPI possuirá rubrica própria na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual da União.

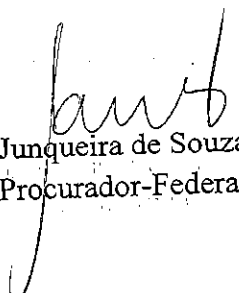
§ 4º Na relação de anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o INPI terá numeração própria na qualidade de órgão, sendo vedada sua inclusão na qualidade de unidade.

III. CONCLUSÃO

29. Diante do exposto, a Procuradoria manifesta-se **FAVORÁVEL COM EMENDAS** ao Projeto de Lei nº 62/2017.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 05 de abril de 2017.


Daniel Junqueira de Souza Tostes
Procurador-Federal