



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

NOTA n. 00012/2021/CGPI/PFE-INPI/PGF/AGU

NUP: 52402.004529/2021-14

INTERESSADOS: INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL - INPI

ASSUNTOS: Devolução de prazo e COVID-19

1. Trata-se de consulta referente a eventuais perdas de prazo associadas a casos de COVID-19 e sua justificção para fins de postulação de devolução. A DIRPA apresenta questionamento a respeito de possível revisão da Resolução n. 178/2017, que regula a matéria no âmbito da Autarquia.

2. A Procuradoria já havia apresentado nos autos o Parecer n. 00028/2021/CGPI/PFE-INPI/PGF/AGU, aprovado pelo Despacho n. 00073/2021/PROCGAB/PFE-INPI/PGF/AGU, manifestando-se no sentido de que a referida Resolução já contemplaria toda e qualquer hipótese de justa causa para a ausência da prática do ato devido perante a Autarquia, como situações de impossibilidade de atuação por motivo de saúde, incluído o vírus COVID-19.

3. Na sequência da tramitação processual, a DIRPA apresenta minuta de ato normativo destinado a aperfeiçoar a disciplina do tema, apontando aspectos que entende que merecem revisão no âmbito do INPI, *in verbis*:

"O primeiro refere-se ao exíguo prazo de 5 dias, após a cessação dos efeitos da justa causa, conforme constantes consultas feitas pelos usuários, devido a perda deste prazo. Tendo em vista que o prazo foi estabelecido pela própria autarquia, para torná-lo mais adequado, propomos alteração para quinze dias, modificando o art. 1º da Resolução vigente.

Segundo, na própria interpretação do que se caracteriza como justa causa, embora o §1º do Art. 221 da LPI estabeleça que o mesmo seja o evento imprevisto, alheio à vontade da parte, que a impediu de praticar o ato, é de amplo conhecimento que não há uma uniformidade de entendimento, no INPI, quanto ao que se caracteriza como evento imprevisto. Esta não uniformidade tem se tornado evidente no que tange aos efeitos da pandemia do COVID-19."

ANÁLISE DA MINUTA DE ATO NORMATIVO - DOS REQUISITOS DO ATO ADMINISTRATIVO

4. Constitui premissa básica para a análise da minuta apresentada a verificação acerca da presença dos pressupostos de constituição do ato administrativo, bem como sua compatibilidade com a legislação de regência e com o ordenamento jurídico pátrio de maneira geral.

5. Os requisitos do ato administrativo, também chamados de elementos ou pressupostos, consistem nas partes que o compõem. De maneira simplória, podem ser definidos como sendo a sua infraestrutura básica. Doutrinariamente, os mesmos podem ser divididos em dois conjuntos: elementos essenciais e elementos acidentais (ou acessórios).

6. No que toca aos elementos essenciais, são aqueles sem os quais o ato administrativo não é capaz de existir no mundo jurídico, ou seja, são elementos necessários à validade do ato. A doutrina lança mão do conteúdo previsto no Art. 2º da Lei de Ação Popular (Lei n. 4.717/65) como meio para elencar quais seriam os cinco elementos essenciais dos atos administrativos, quais sejam: competência, finalidade, forma, motivo e objeto.

7. Cabe aqui realizar uma breve apresentação e definição de cada um deles:

a) A competência refere-se ao sujeito a quem compete a prática do ato. Sujeito capaz para a prática do ato é aquele a quem a lei atribuiu a respectiva competência;

b) Finalidade diz respeito ao resultado final da produção do ato, que sempre deve ter como fim geral o interesse público. A finalidade é o resultado que a Administração quer alcançar com a prática do ato, a qual deve ser lícita e coincidir com o interesse público;

c) Forma é o rito seguido para a produção do ato, bem como o meio de exteriorização do ato em si, sendo a escrita a forma mais comum. Em sentido restrito, considera-se a forma como a exteriorização do ato (em geral é escrito). Em sentido amplo, está relacionada às formalidades que devem ser observadas durante o processo de formação da vontade da Administração, observando-se que um ato normativo somente se aperfeiçoa e vincula os administrados após a sua publicação;

d) Motivo é o pressuposto de fato e de direito que fundamenta a prática do ato. Pressuposto de fato, como o próprio nome indica, corresponde ao conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levam a Administração a praticar o ato. Finalmente, pressuposto de direito é o dispositivo legal em que se baseia o ato;

e) Objeto é o conteúdo do ato, ou seja, o efeito jurídico imediato que o ato produz. Como no Direito Privado, no regime jurídico administrativo o objeto deve ser lícito (conforme a lei), possível (realizável no mundo dos fatos e do direito), e moral (em consonância com os padrões comuns de comportamento, aceitos como corretos, justos, éticos).

8. Ao lado dos elementos essenciais, os atos administrativos podem contar com elementos acidentais, isto é, componentes que podem ou não estar presentes, ampliando ou restringindo os seus efeitos jurídicos, ou seja, residem no âmbito da eficácia e produção de efeitos concretos dos atos. São eles: o termo, a condição e o modo ou encargo.

9. O quinteto de elementos essenciais do ato administrativo consiste em seus requisitos de validade, logo, a presença de vícios em qualquer deles poderá levar à anulação ou revogação do ato, conforme o caso.

10. Tecidas estas breves considerações teóricas acerca do tema, passa-se ao exame do caso concreto, para que se conclua acerca da presença ou não dos requisitos na minuta de ato normativo ora em análise.

COMPETÊNCIA

11. O artigo 17, inciso XI da Estrutura Regimental do INPI, aprovada pelo Decreto n. 8.854/2016, trata da definição da competência para produção do ato normativo em tela.

12. Assim sendo, tendo em vista a autorização prévia efetivada por intermédio das disposições acima referenciadas, entende-se que o pretense ato normativo a ser editado pelo Presidente do INPI preenche o requisito da competência.

OBJETO

13. Em conformidade ao exposto acima, infere-se que a proposição é dotada de objeto lícito, de conteúdo previsto em normas superiores e necessário para disciplinar os procedimentos relativos aos pedidos de devolução de prazo no âmbito do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI.

FINALIDADE E MOTIVO

14. A finalidade do normativo resta clara nos autos. De igual modo, os motivos que justificam a publicação do ato administrativo em questão acabam por se confundir com sua própria finalidade.

15. Os sobreditos requisitos do ato administrativo encontram-se estampados ao longo de todo processo administrativo nº 52402.004529/2021-14 .

16. O Decreto nº 9.191/2017, de observância obrigatória na proposição de atos normativos, conforme se extrai do contido no art. 3º-A do Decreto nº 10.139/2019, estabelece nos respectivos artigos 27 e 32 a necessidade da prévia elaboração da exposição de motivos e de parecer quanto ao mérito, para o preenchimento dos requisitos de finalidade e motivo do ato que se pretende elaborar.

17. Vale ressaltar que o referido Decreto foi redigido tendo por objetivo direto a redação de proposta de atos normativos do Presidente da República. Assim, para a redação de atos inferiores a Decreto devemos realizar as adaptações internas correspondentes, adaptando à realidade da edição de atos normativos inferiores a Decreto.

18. Importante, ainda, observar o comando contido no artigo 15 da Portaria INPI/PR n. 24/2021, que estabelece os procedimentos a serem adotados para a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto, no âmbito do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI).

19. Em que pese aludida norma esteja jungida ao processo de revisão e consolidação estabelecido no Decreto n. 10.139/2019, termina por apresentar um rol de boas práticas em técnica normativa que deve ser seguido pelos componentes organizacionais da Autarquia:

"Art. 15 Os processos administrativos tramitarão integralmente no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), e deverão ser instruídos com todos os documentos necessários à deliberação e decisão por parte da autoridade ou órgão competente para a edição dos atos normativos propostos, sendo inaugurados, no mínimo, com os seguintes documentos:

a) ofício interno, como documento inaugural do processo, indicando objetivamente a justificativa do ato processual;

b) cópia do (s) ato(s) normativo(s) objeto(s) da consolidação;

c) manifestações das áreas técnicas envolvidas;

d) nota técnica das áreas responsáveis pela elaboração do ato, abordando, no que couber, as orientações contidas no artigo 32 do Decreto 9.191, de 1º de novembro de 2017; e

e) minuta do ato normativo.

§ 1º A nota técnica prevista na alínea "d" do artigo 15 deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

a) análise do problema que o ato normativo visa a solucionar;

b) os objetivos que se pretende alcançar

;c) identificação dos atingidos pelo ato normativo;

d) a estratégia e o prazo para implementação;

e) previsão orçamentária, se aplicável;

f) descrição dos dispositivos legais e infralegais que fundamentam a regulamentação do assunto; e

g) relação dos normativos já existentes que serão afetados pelo normativo proposto."

FORMA

20. Iniciando-se a análise pelos aspectos formais, cabe assinalar que a estruturação da proposta deve obedecer ao previsto no art. 3º da Lei Complementar nº 95/98 e no art. 5º do Decreto nº 9.191/2017, devendo conter parte preliminar, parte normativa e parte final.

21. Na técnica de elaboração das normas, dentre outros aspectos formais, devem ser seguidas as seguintes diretrizes a serem verificadas antes da publicação do ato: fonte Calibri 12; margem lateral esquerda de 2 cm; margem lateral direita de 1 cm; espaçamento de 6 pontos entre dispositivos, com uma linha em branco acrescida antes de cada parte, livro, título ou capítulo; palavras em latim ou em língua estrangeira grafadas de negrito, não utilização de itálico, sublinhado, sobrescrito ou qualquer forma de caracteres ou símbolos não imprimíveis.

22. O mesmo Decreto ainda prescreve como princípios a serem observados na redação de atos submetidos à técnica legislativa: a clareza dos enunciados, a precisão textual e a ordem lógica dos dispositivos.

23. A referência a ato normativo deve ser feita de forma completa na ementa, no preâmbulo e na primeira vez que o ato for citado no texto (número do ato e data completa por extenso). Nas demais citações, deve conter apenas o número do ato e o ano de publicação.

24. A parte preliminar do ato normativo deve subdividir-se em: a) epígrafe: deve ser grafada de forma centralizada, sem ponto final, em letras maiúsculas e sem negrito; b) ementa: nela deverá estar explicitado o objeto do ato normativo de modo conciso. Quanto a sua formatação, deverá estar alinhada à direita da página e com nove centímetros de largura; e c) preâmbulo.

25. Epígrafe é a identificação do ato, formada pelo nome (denominação do ato), sigla da unidade emitente, número sequencial e data de emissão, e é finalizada por ponto. O inciso XXVI do art. 15 do Decreto nº 9.191/2017, diz que *“a epígrafe, formada pelo título designativo da espécie normativa e pela data de promulgação, é grafada em letras maiúsculas, sem negrito, de forma centralizada”*, na mesma fonte do texto normativo.

26. Preâmbulo é a parte introdutória do ato. Contém a autoria, nome do cargo da autoridade emitente, grafado em letras maiúsculas e em negrito; o fundamento de autoridade, competência legal ou regimental da autoridade para emitir o ato; os fundamentos normativos, base legal do ato; a ordem de execução, quando couber, expressa pela autoridade emitente, que se traduz, em regra, pela palavra “RESOLVE”, com letras maiúsculas e em negrito; e o primeiro artigo do ato, quando enunciar seu objeto e âmbito de aplicação.

27. Não deve mais ser utilizado o recurso dos "considerandos". Todas as razões que levaram a autoridade a editar o ato normativo, bem como todo o conjunto de peças de informação, deverão ser parte integrante do processo administrativo correspondente. A indicação do referido processo administrativo é obrigatória no preâmbulo do ato normativo.

28. A epígrafe, a ementa e o preâmbulo devem obedecer ao disposto nos artigos 4º a 6º da Lei Complementar nº 95/98, notadamente com concisão do texto, indicando a autoridade competente para a prática do ato e a base legal para a proposição.

29. Desta forma, quanto a parte preliminar do ato normativo, conclui-se que:

- a) quanto à epígrafe: está em conformidade com a Lei Complementar n. 95/98, com o Decreto n. 9.191/2017 e com o Decreto n. 10.139/2019;
- b) quanto à ementa: está em conformidade com a Lei Complementar n. 95/98, com o Decreto nº 9.191/2017 e com o Decreto n. 10.139/2019;
- c) quanto ao preâmbulo: está em conformidade com a Lei Complementar n. 95/98, com o Decreto n. 9.191/2017 e com o Decreto n. 10.139/2019.

30. Por fim, quanto à parte final do ato normativo, devem dela constar:

- a) as disposições sobre as medidas necessárias à implementação das normas constantes da parte normativa;
- b) as disposições transitórias;
- c) no penúltimo artigo deve estar a cláusula de revogação, quando for o caso. Nela deverão estar relacionadas todas as disposições que serão revogadas. É vedada a utilização da expressão "revogam-se as disposições em contrário"; e
- d) no último artigo do ato deve estar sua cláusula de vigência.

31. Por fim, entende-se adequada a edição de Portaria para a veiculação da matéria, em atenção ao disposto no artigo 2º, inciso I do Decreto n. 10.139/2019, conforme já exposto acima.

DO CONTEÚDO DA MINUTA DE PORTARIA

32. Passa-se à análise das alterações a serem promovidas pela minuta na disciplina constante da Resolução n. 178/2017.

33. O §1º do artigo 2º da minuta altera o prazo previsto na Resolução n. 178/2017, fixando em 15 (quinze) dias, contados da cessação da justa causa, o período para a apresentação do pedido de devolução de prazo.

34. A Procuradoria entende que a fixação do referido prazo está dentro do âmbito de discricionariedade conferido pelo artigo 221 da Lei n. 9.279/96 ao próprio INPI, na forma do artigo 240 da própria Lei, que confere à Autarquia a finalidade principal de executar, no âmbito nacional, as normas que regulam a propriedade industrial.
35. Na sequência, foram identificadas alterações de redação para os artigos 4o e 5o, incluindo-se o termo "intermitência" em ambos os dispositivos. A Resolução n. 178/2017 refere-se apenas à indisponibilidade técnica dos sistemas como justa causa para a devolução de prazo.
36. A Procuradoria entende desnecessária e até mesmo contraditória a referência à "intermitência" dos sistemas, tal como prevista nos artigos 4o e 5o da minuta, visto que é considerada justa causa, nos termos do artigo 3o, inciso I, somente a sua "indisponibilidade", a exemplo da previsão já existente na Resolução n. 178.
37. Nessa linha, entende-se que os conceitos de "disponibilidade" e de "indisponibilidade" dos sistemas, tal como previstos na Resolução n. 178/2017, já seriam suficientes para caracterizar a ocorrência de justa causa e autorizar a devolução de prazos.
38. O artigo 3o apresenta nova redação:
"Art. 6º Para os efeitos desta Portaria, haverá devolução automática dos prazos que vencerem no dia da ocorrência de intermitência ou de indisponibilidade técnica dos sistemas, quando atestados por tempo superior a 60 (sessenta) minutos contínuos, caso ocorram entre 8h00 e 17h00.
Parágrafo Único. As intermitências ou indisponibilidades ocorridas em feriados e em fins de semana, a qualquer hora, e as ocorridas entre 0h00 e 8h00 ou entre 17h00 e 0h00 de dias úteis não produzirão os efeitos do caput."
39. Reiterando-se aqui também a impropriedade da utilização do termo "intermitência", destaca-se a previsão contida no parágrafo único quanto à inexistência de devolução automática de prazo caso a indisponibilidade ocorra em dias úteis entre 17h e 0h.
40. A Procuradoria manifesta-se no sentido da existência de óbice jurídico quanto à referida previsão, considerando que o prazo para a prática de atos perante a Autarquia através dos sistemas eletrônicos encerra-se somente ao final do dia do vencimento do respectivo prazo, não fazendo sentido impedir a sua devolução caso a indisponibilidade ocorra após as 17h. Note-se que o parágrafo único, nesse sentido, conflitaria com o próprio caput do artigo 6o da minuta.
41. Por fim, a minuta apresenta a inclusão de artigo com o seguinte teor:
"Art. 12 A justa causa em decorrência de questões médicas associadas à COVID-19, ou às suas sequelas, e, ainda, devido ao bloqueio ou limitação de circulação de pessoas em vias públicas por ato do Município ou Estado de origem do requerente, que tenha interrompido, total ou parcialmente, as atividades laborais do requerente, ocorridas entre 01/04/2020 e o início da vigência desta Portaria, pode ensejar devolução de prazo, pelo INPI, uma vez que devidamente comprovada pelo requerente.
Parágrafo Único. Os pedidos de devolução de prazo de que trata o caput devem ser apresentados em um prazo de até 60 (sessenta) dias, contados do início da vigência desta Portaria."
42. Quanto ao ponto, a Procuradoria reitera os termos do Parecer n. 00028/2021/CGPI/PFE-INPI/PGF/AGU, considerando que a Resolução n. 178/2017 já contemplaria as hipóteses de justa causa para a ausência da prática do ato devido perante a Autarquia, como situações de impossibilidade de atuação por motivo de saúde, incluído o vírus COVID-19.
43. No entanto, tal como apontado no item 34, a Procuradoria entende que a medida também estaria dentro do âmbito de discricionariedade conferido pelo artigo 221 da Lei n. 9.279/96 ao próprio INPI, na forma do artigo 240 da Lei.

CONCLUSÕES

44. Assim sendo, diante de todo o exposto, a Procuradoria, em juízo estrito de legalidade, opina pela existência de óbice jurídico à edição do ato normativo pretendido, especificamente no que se refere ao contido no

parágrafo único do artigo 6o da minuta.

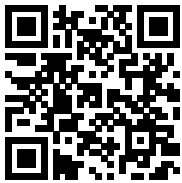
45. Quanto às demais alterações pretendidas, entende-se que as medidas analisadas nos itens 34 e 43 estariam no âmbito de discricionariedade conferido pela Lei n. 9.279/96 ao INPI.

46. À consideração superior.

Rio de Janeiro, 10 de agosto de 2021.

MARCO FIORAVANTE VILLELA DI IULIO
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 52402004529202114 e da chave de acesso 89fbd1dd



Documento assinado eletronicamente por MARCO FIORAVANTE VILLELA DI IULIO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 696842759 e chave de acesso 89fbd1dd no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCO FIORAVANTE VILLELA DI IULIO. Data e Hora: 10-08-2021 17:12. Número de Série: 61188718310173415009183368024975963825. Emissor: AC OAB G2.
