



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

PARECER Nº 00007/2026/CGPI/PFE-INPI/PGF/AGU

NUP: 52402.000127/2026-47

INTERESSADOS: INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL - INPI

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: **Minuta de Portaria** que estabelecerá a Política de Gestão da Inovação do INPI.

I. Inexistência de óbice jurídico à edição do ato normativo. Aspectos formais.

I. RELATÓRIO

1. A Diretoria de Administração submete à Procuradoria, por meio de Despacho (1392364), minuta de portaria que estabelecerá a Política de Gestão da Inovação do INPI (1390749).

2. No citado Despacho, informa-se que:

"Após apresentação da proposta a todas as diretorias do Instituto, bem como incorporação das sugestões recebidas, encaminham-se Minuta de Portaria ([1390749](#)) e Nota Técnica/SEI nº 1/2026/ INPI /ACAD/COGEP/DIRAD /PR (1389431), para análise jurídica do ato normativo proposto."

3. Na Nota Técnica/SEI nº 1/2026/ INPI /ACAD/COGEP/DIRAD /PR ([1389431](#)), apresenta-se um sumário da pretensão normativa:

3.1 A presente Nota Técnica analisa a minuta de Portaria que institui a Política de Gestão da Inovação do INPI, estabelecendo conceitos, objetivos, princípios e diretrizes para a promoção da inovação interna, externa e aberta, bem como para a estruturação de um sistema de gestão da inovação alinhado ao Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação.

3.2 A Política proposta tem por finalidade consolidar a inovação como eixo estratégico do INPI, fomentando a cultura de inovação, a participação ativa de servidores e colaboradores na proposição de ideias, o uso de metodologias ágeis e a criação de ambientes institucionais propícios à experimentação controlada, ao aprendizado contínuo e à tolerância ao erro.

3.3 A minuta define conceitos de inovação, cultura de inovação, inovação pública, interna, externa e aberta, bem como de prototipagem, ecossistema de inovação, laboratórios de inovação e banco de ideias, conferindo base conceitual clara para a implementação da Política.

3.4 São fixados objetivos relacionados à promoção permanente da cultura de inovação, à otimização de processos internos, ao fortalecimento do papel do INPI como agente indutor do ecossistema nacional de inovação e ao estímulo ao protagonismo do corpo funcional na proposição de soluções inovadoras.

3.5 A Política estabelece princípios como fomento à geração de ideias, criação de ambiente favorável à inovação, liderança atuante, desenvolvimento de competências, colaboração, tolerância ao erro e desenvolvimento humano,

reforçando o alinhamento às melhores práticas contemporâneas de gestão da inovação no setor público.

3.6 A minuta disciplina diretrizes de gestão da inovação, contemplando incentivos à ideação, adoção de metodologias ágeis, criação de ambientes de inovação, integração das ideias aos ciclos de planejamento, estruturação de projetos com escopo, indicadores, prazos e responsáveis, bem como a utilização de laboratórios de inovação para prototipagem, testagem e validação.

3.7 O texto prevê mecanismos de registro de lições aprendidas, de mensuração de impactos por meio de indicadores de desempenho e de reporte de resultados às instâncias de governança do INPI, contribuindo para o monitoramento e a melhoria contínua do processo de inovação.

3.8 A governança do Sistema de Gestão da Inovação é atribuída ao Comitê de Governança Interno – CGI, que passa a coordenar, acompanhar e monitorar as atividades de inovação, incluindo a seleção de ideias, alocação de recursos, articulação com parceiros externos e aprovação de relatórios anuais do Laboratório de Inovação. 3.9 A Política prevê instrumentos estruturantes como o Laboratório de Inovação do INPI, redes de inovação, programas de capacitação, eventos temáticos, times volantes, prêmio de inovação e banco de ideias, compondo um sistema integrado de estímulo e suporte às iniciativas inovadoras.

3.10 A minuta estabelece ainda a articulação desta Política com demais políticas de inovação editadas no âmbito do INPI, bem como a previsão de revisão periódica em ciclo de cinco anos e ampla divulgação interna, em consonância com os princípios de transparência, participação e busca contínua pela excelência."

4. É o relatório.

II. MÉRITO

DOS REQUISITOS DO ATO ADMINISTRATIVO

5. 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.

6. 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).

7. 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.

8. 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).

9. 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.

10. 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.

11. 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

12. O artigo 10, inciso IX da Estrutura Regimental do INPI, aprovada pelo Decreto n. 11.207/2022, além do artigo 151, inciso IX do Regimento Interno, tratam da definição da competência para produção do ato normativo em tela.

13. Assim sendo, entende-se que o ato normativo deve ser editado pelo Presidente do INPI.

OBJETO

14. Em conformidade ao exposto acima, infere-se que a proposição é dotada de objeto lícito, de conteúdo previsto em normas superiores e necessário, uma vez que tem como intuito explicitar e cumprir dispositivos do regimento interno e reconhecer a inovação como pilar estratégico para a transformação e o desenvolvimento institucional, instituindo a Política de Gestão da Inovação.

FINALIDADE E MOTIVO

15. 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.

16. Os sobreditos requisitos do ato administrativo encontram-se estampados na Nota Técnica/SEI nº 1/2026/ INPI /ACAD/COGEP/DIRAD /PR ([1389431](#)), bem como ao longo de todo processo administrativo nº **52402.000127/2026-47**.

17. 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.

18. 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.

19. 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.

20. Daí porque, em atenção ao aludido dispositivo, restou editada a Nota Técnica acostada aos autos, de cujo conteúdo se extrai: 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; e d) a estratégia e o prazo para implementação.

21. 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).

22. 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

23. 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.

24. 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.

25. 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.

26. 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.

27. 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.

28. 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.

29. 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.

30. 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.

31. 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.

32. Desta forma, quanto à 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) não existe preâmbulo na minuta de portaria. Quando esse for elaborado, deverá estar em conformidade com a Lei Complementar n. 95/98, com o Decreto n. 9.191/2017 e com o Decreto n. 10.139/2019.

33. 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.

34. 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.

MINUTA DE PORTARIA

35. Tecidas as considerações acima, analisam-se, em seguida, a redação e o conteúdo da minuta de portaria.

36. No primeiro artigo é exposto de forma sucinta e com redação direta o objeto da norma, a instituição da Política de Gestão da Inovação do Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI.

37. No segundo artigo, traz-se uma definição ampla de inovação, que vai desde a definição da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, até a perspectiva de competências institucionais e de superação de limites de melhorias contínua aplicada aos processos constituídos.

38. Já no art. 3º, observa-se um rol de definições gerais que serão utilizadas ao longo do normativo. Em relação a duas definições ali trazidas, tem-se as **seguintes considerações**. Para **colaborador**, sugere-se uma redação que explicita a ausência de vínculo formal entre a pessoa e o INPI. Eis a proposição: “Colaborador: pessoa física, que presta serviços ao INPI por intermédio de empresa contratada, sem vínculo funcional ou empregatício direto com o Instituto”.

39. Já para ecossistema de inovação, sugere-se seguir a definição oficial para a Administração Pública Federal trazida pela alínea a), do inc. II, do art. 2º do Decreto nº 9.283/2018, nos seguintes termos: ecossistemas de inovação - espaços que agregam infraestrutura e arranjos institucionais e culturais, que atraem empreendedores e recursos financeiros, constituem lugares que potencializam o desenvolvimento da sociedade do conhecimento e compreendem, entre outros, parques científicos e tecnológicos, cidades inteligentes, distritos de inovação e polos tecnológicos.

40. Nos artigos 4º e 5º, apresentam-se os objetivos e os princípios da Política.

41. Nos artigos 6º a 10, são trazidas as diretrizes da gestão da inovação.

42. Já nos artigos 11 a 22, são disciplinados o processo e a operacionalização da gestão da inovação.

43. Nos artigos 23 a 26, tem-se a criação do sistema de gestão da inovação do INPI, com a criação inclusive do laboratório de inovação do instituto.

44. Por derradeiro, nos artigos 27 a 29, têm-se as disposições finais, na quais tratam-se do alinhamento com o Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação, a periodicidade da revisão da própria política e da vigência.

Conclusão

45. Diante de todo o exposto, a Procuradoria, em juízo estrito de legalidade, opina pela inexistência de óbice jurídico à edição do ato normativo pretendido, com sugestões de redação nos itens **38 e 39**.

46. Com suporte na INSTRUÇÃO NORMATIVA PFE/PR/INPI / N° 02, DE 19 DE ABRIL DE 2023, encaminha-se os autos à Dirad.

Adalberto do Rego Maciel Neto

Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 52402000127202647 e da chave de acesso 162c2731

Categoria	Espécie	Nº	Ano	Data	NUP	Normativo	Situação	Legislação	Palavras-chave
Portaria Normativa.	parecer	07	2026	28/01/2026	52402.00 0127/202 6-47	não	vigente	Lei de Inovação	Política de Gestão da Inovação . Laboratório de Inovação .



Documento assinado eletronicamente por ADALBERTO DO REGO MACIEL NETO, 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 3071719902 e chave de acesso 162c2731 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADALBERTO DO REGO MACIEL NETO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-01-2026 14:50. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.