

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL – INPI
Programa de Pós-graduação em Propriedade Intelectual e Inovação

PATRICIA RIBEIRO SOARES

**A RECEITA DO INPI NÃO REVERTIDA PARA PRESTAÇÃO DE SEUS
SERVIÇOS: UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE 1997 A 2020**

Rio de Janeiro
2021

Patricia Ribeiro Soares

**A receita do INPI não revertida para prestação de seus serviços: uma análise do período
de 1997 a 2020**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Propriedade Intelectual e Inovação, da Academia de Propriedade Intelectual, Inovação e Desenvolvimento - Coordenação de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa, Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Propriedade Intelectual e Inovação.

Orientadora: Dra. Rita Pinheiro Machado (INPI)

Coorientadora: Dra. Kátia Regina do Valle Freitas Pinto (INPI)

Rio de Janeiro

2021

S676 Soares, Patricia Ribeiro Soares.

A receita do INPI não revertida para prestação de seus serviços: uma análise do período de 1997 a 2020./ Patricia Ribeiro Soares. -- 2021.

155 f.; figs.; tabs.; gráfs.; quadros.

Dissertação (Mestrado Profissional em Propriedade Intelectual e Inovação) - Academia de Propriedade Intelectual Inovação e Desenvolvimento, Divisão de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa, Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI, Rio de Janeiro, 2021.

Orientadora: Profa. Dra. Rita Pinheiro Machado.

Coorientadora: Profa. Dra. Kátia Regina do Valle Freitas Pinto.

1. Orçamento Público – Brasil. 2. INPI – Gestão Orçamentária. 3. INPI – Receita de Serviços. I. Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Brasil).

CDU: 347.77:336.12(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Patricia Ribeiro Soares

A receita do INPI não revertida para prestação de seus serviços: uma análise do período de
1997 a 2020

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Propriedade Intelectual e Inovação, da Academia de Propriedade Intelectual, Inovação e Desenvolvimento - Coordenação de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa, Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Propriedade Intelectual e Inovação.

Aprovada em 16 de dezembro de 2021.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Rita Pinheiro-Machado (Orientadora)

Instituto Nacional da Propriedade Industrial

Profa. Dra. Kátia Regina do Valle Freitas Pinto (Coorientadora)

Instituto Nacional da Propriedade Industrial

Prof. Dr. Alexandre Guimaraes Vasconcellos

Instituto Nacional da Propriedade Industrial

Prof. Dr. Eduardo Winter

Instituto Nacional da Propriedade Industrial

Dr. Alexandre Lopes Lourenço

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Dra. Lívia Sthéfanie Gouvêa Lima

Instituto Nacional da Propriedade Industrial

Rio de Janeiro

2021

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, os agradecimentos Àquele que faz a minha vida ter sentido. A Deus toda honra e glória por esta etapa concluída. Não tenho dúvidas que, quando enfraqueci, a força veio Dele.

À minha filha, Bruna Ribeiro, que é a pessoa mais importante da minha vida e que durante o desenvolvimento deste trabalho materializou todo amor e conexão que existe entre nós: foi apoio, foi diversão, me ajudou, e, claro, me deu água e café. Te amo muito, filha. Obrigada por ser você.

Aos meus pais que, mesmo sem entenderem ao certo o que eu estava fazendo, me deram o amor e o suporte necessários para eu continuar.

Às minhas amigas que vieram da graduação, na Universidade Federal Fluminense, para a vida. Elaine Christo, Francine Mathias e Luíze Gonçalves, vocês são o colo, o impulso, a puxada de orelha e o incentivo, sem os quais eu teria desistido.

Aos meus amigos do INPI, que não conseguirei citar todos, mas que não poderia deixar de nominar os que no momento certo viram em mim algo que eu não vi e me impulsionaram a cursar o Mestrado, Alessandro Bunn, Lígia Maria, Livia Gouvêa, Marcia Cristina, Pedro Burlandy, Renata Ribas e Sisibel Fernandes, vocês falaram a coisa certa, na hora certa, muito obrigada!

À minha chefe atual, Kátia Cristina, que não desiste nunca de levantar minha autoestima, em incontáveis momentos foi determinante na função de dizer: você é capaz!

À minha valorosa equipe de trabalho, Cristiane Maia, Mario Sergio e Vivian Barcelos, que foram apoio nos momentos onde equilibrar trabalho e estudo se tornaram um desafio. Eles passaram comigo por este desafio. Vocês para mim são mais do que equipe e ainda bem que vocês sabem disso.

Aos professores do Mestrado que, desde o primeiro dia de aula, contribuíram com cada palavra que faz parte deste trabalho. Não tenho dúvidas que, sem vocês, eu não conseguiria.

Por último, deixei dois agradecimentos que foram a base do meu trabalho. O primeiro deles foi a base emocional, à minha amiga Vina Studart, meu muito obrigada por em inúmeras horas de ligação e infinitas mensagens de texto ter dividido comigo as angústias que, por vezes, misturavam momentos pessoais, de trabalho e acadêmicos. Essa base é rara e me sinto privilegiada por ter você como amiga.

A segunda base está na minha orientação. À minha orientadora Rita Pinheiro e à coorientadora Kátia Freitas, meus profundos agradecimentos. Vocês conseguiram concretizar o que a escola da minha filha chama de ternura de mãe e firmeza de pai, ainda que muitas vezes esses papéis se alternem ou se concentrem em uma única pessoa: a ternura e a firmeza são essenciais e estiveram presentes no dia a dia da orientação da dissertação. Vocês deram o suporte necessário para correção dos erros, retomada de rumo e reconhecimento dos acertos, quando necessários. Vocês foram as escolhas certas, em uma parceria que me deixou confortável, feliz e que eu espero que se desdobre em muitos outros trabalhos. Obrigada!

SOARES, P.R. A receita do INPI não revertida para prestação de seus serviços: uma análise do período de 1997 a 2020. Rio de Janeiro, 2021. Dissertação (Mestrado Profissional em Propriedade Intelectual e Inovação) - Academia de Propriedade Intelectual, Inovação e Desenvolvimento, Coordenação de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa, Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI, Rio de Janeiro, 2021.

RESUMO

A dissertação tem por objeto de estudo a receita de serviços do INPI não revertida para a efetiva prestação dos serviços, nos anos de 1997 a 2020. Para responder à pergunta de quais são as consequências da não aplicação destas receitas, o estudo teve início com o aprofundamento teórico sobre Orçamento Público e sobre como se dá a participação do INPI na Lei Orçamentária Anual (LOA). Posteriormente, a pesquisa abrangeu a dimensão quantitativa e qualitativa, sendo que na dimensão quantitativa apurou-se o quanto anualmente não foi utilizado da receita de serviços nos pagamentos totais da autarquia. Já a dimensão qualitativa se dividiu em duas abordagens: a primeira, realizada por meio de um questionário online onde se buscou a opinião da alta gestão acerca do tema; e a segunda que se baseou na análise dos relatórios de gestão do período. Os três componentes da pesquisa: apuração do quanto não foi investido, opinião dos gestores e análises dos relatórios foram reunidos em uma análise conjugada, que foi estruturada em três períodos, sendo 1997 a 2004; 2005 a 2012; e 2013 a 2020. Como resultado do estudo foi confirmado que o INPI não aplicou toda a arrecadação proveniente das retribuições pagas pelos usuários, de 1997 a 2020. As consequências deste fato foram expressas em análise, por períodos, sendo evidenciado que o Instituto foi de uma situação de falta de infraestrutura de funcionamento básica até o amadurecimento institucional, que resultou em buscas de soluções alternativas para o problema da não utilização da receita de serviços. A solução definitiva, que influenciará as entregas de serviços aos usuários, está vinculada ao aprimoramento interno da instituição nas suas projeções econômico-financeiras plurianuais e na avaliação da participação do INPI na LOA.

Palavras-chave: Instituto Nacional da Propriedade Industrial; Orçamento Público; Receita de Serviços.

SOARES, P.R. A receita do INPI não revertida para prestação de seus serviços: uma análise do período de 1997 a 2020. Rio de Janeiro, 2021. Dissertação (Mestrado Profissional em Propriedade Intelectual e Inovação) - Academia de Propriedade Intelectual, Inovação e Desenvolvimento, Coordenação de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa, Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI, Rio de Janeiro, 2021.

ABSTRACT

The dissertation has as its object of study the INPI's revenue not reverted to the provision of its services, in the years from 1997 to 2020. To answer the question of what are the consequences of not applying these revenues, the study began with a theoretical deepening on the Public Budget and on how the INPI participates in the Annual Budget Law - ABL. Subsequently, the research covered the quantitative and qualitative dimension. In the quantitative dimension it was determined how much of the revenue from services was not used annually in the total payments of the Institute. The qualitative dimension was divided into two approaches: (i) the first, carried out by means of an online questionnaire where the top management's opinion on the topic was sought; and (ii) the second, which was based on the analysis of the period's management reports. The three components of the research: ascertainment of how much was not invested, opinion of managers, and analysis of reports were put together in a conjugated analysis, which was structured in three periods: 1997 to 2004; 2005 to 2012; and 2013 to 2020. As a result of the study it was confirmed that the INPI did not apply all the revenues from the fees paid by the users, from 1997 to 2020. The consequences of this fact were expressed in the analysis, by periods, being evidenced that the Institute went from a situation of lack of basic functioning infrastructure to institutional maturity, which resulted in the search for alternative solutions to the problem of non-utilization of service revenue. The definitive solution, which will influence the delivery of services to users, is linked to the internal improvement of the institution in its multi-year economic and financial projections and in the evaluation of INPI's participation in the ABL.

Keywords: National Institute of Industrial Property; Public budget; Service Revenue.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modalidades dos Direitos de Propriedade Intelectual.....	14
Figura 2 – Relação entre o PPA, a LDO e a LOA.....	24

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Classificação por fonte/destinação de recursos (anterior e nova)	30
Quadro 2 – Classificação Qualitativa da Despesa	32
Quadro 3 – Classificação Quantitativa da Despesa (Dimensão Financeira)	33
Quadro 4 – Exemplo de classificação orçamentária da despesa	35
Quadro 5 – Os balanços e suas informações	36
Quadro 6 – Anexos da LOA 2020	40
Quadro 7 – Volumes da LOA 2020	41
Quadro 8 – Codificação da Receita do INPI expressa na LOA 2020	52
Quadro 9 – Classificações Orçamentárias apresentadas na LOA 2020 do INPI.....	58
Quadro 10 – Característica e tamanho da amostra por período.....	67
Quadro 11 – Presidentes do INPI 1997 a 2020	70
Quadro 12 – Análise do Contexto Orçamentário dos Relatórios de Gestão (1997 a 2004)...	101
Quadro 13 – Análise do Contexto Orçamentário dos Relatórios de Gestão (2005 a 2012)...	105
Quadro 14 – Análise do Contexto Orçamentário dos Relatórios de Gestão (2013 a 2020)...	109

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Depósitos e Decisões de Marcas (1997 a 2020).....	49
Gráfico 2 – Depósitos e Decisões de Patentes (1997 a 2020)	49
Gráfico 3 – Receita Total do INPI, 1997 a 2020	72
Gráfico 4 – Receita do INPI por Grupo, 1997 a 2020	73
Gráfico 5 – Pagamentos Totais, 1997 a 2020.....	74
Gráfico 6 – Pagamentos Totais por Grupo, 1997 a 2020	75
Gráfico 7 – Receita de Serviços e Pagamentos Totais, 1997 a 2020.....	77
Gráfico 8 – Receita Total e Pagamentos Totais, 1997 a 2020.....	78
Gráfico 9 – Respostas à Pergunta 1	80
Gráfico 10 – Respostas à Pergunta 2	80
Gráfico 11 – Respostas à Pergunta 3	81
Gráfico 12 – Respostas à Pergunta 4	82
Gráfico 13 – Respostas à Pergunta 5	82
Gráfico 14 – Respostas à Pergunta 6	83
Gráfico 15 – Receita de Serviços e Pagamentos Totais, 1997 a 2004.....	112
Gráfico 16 – Receita de Serviços e Pagamentos Totais, 2005 a 2012	114
Gráfico 17 – Receita de Serviços e Pagamentos Totais, 2013 a 2020.....	116

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Previsão da Receita do INPI na LOA 2020	51
Tabela 2 – Recursos sob Supervisão do INPI	52
Tabela 3 – Síntese da Despesa do INPI na LOA 2020	53
Tabela 4 – Equilíbrio Receita e Despesa do INPI – LOA 2020	54
Tabela 5 – Despesa com Tecnologia da Informação do INPI na LOA 2020	55
Tabela 6 – Ações Orçamentárias do INPI, Programa Finalístico (LOA 2020).....	56
Tabela 7 – Ações Orçamentárias do INPI, Programa de Gestão e Manutenção (LOA 2020) .	57
Tabela 8 – Quadro dos Créditos Orçamentários do INPI (LOA 2020)	57
Tabela 9 – Recursos sob Supervisão do INPI (LOA 2020)	59

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
CGRH	Coordenação-Geral de Recursos Humanos
DIRMA	Diretoria de Marcas
DIRPA	Diretoria de Patentes
DNPI	Departamento Nacional da Propriedade Industrial
EC	Emenda Constitucional
ENPI	Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual
GRU	Guia de Recolhimento da União
INPI	Instituto Nacional da Propriedade Industrial
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LPI	Lei de Propriedade Industrial
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
ME	Ministério da Economia
MTO	Manual Técnico do Orçamento
OMPI	Organização Mundial da Propriedade Intelectual
OMC	Organização Mundial do Comércio
PI	Propriedade Intelectual
PPA	Plano Plurianual
RG	Relatório de Gestão
RI	Relatório Integrado
RM	Referencial Monetário
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SNI	Sistema Nacional de Inovação
SNPI	Sistema Nacional de Propriedade Intelectual
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPI	Sistema de Propriedade Intelectual
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
UG	Unidade Gestora
UO	Unidade Orçamentária

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
OBJETIVOS	20
1 ORÇAMENTO PÚBLICO	21
1.1 ASPECTO LEGISLATIVO	21
1.2 CONCEITUAÇÃO	26
1.2.1 A Receita.....	27
1.2.2 A Despesa.....	31
1.2.3 Os resultados	35
1.3 DIMENSÃO POLÍTICA.....	37
1.4 ESTRUTURA DA LOA.....	38
1.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	41
2 O INPI: CONTEXTO INSTITUCIONAL E SUA PARTICIPAÇÃO NO ORÇAMENTO PÚBLICO	43
2.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL	43
2.1.1 O INPI hoje: Missão, Objetivos Estratégicos e Atuação.....	44
2.1.2 Desempenho Institucional	46
2.2 PARTICIPAÇÃO DO INPI NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL	50
2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	62
3 METODOLOGIA DA PESQUISA ACERCA DA RECEITA DO INPI NÃO REVERTIDA PARA SUA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	63
3.1 METODOLOGIA DA PESQUISA QUANTITATIVA	63
3.2 METODOLOGIA DA PESQUISA QUALITATIVA	65
3.2.1 Pesquisa realizada junto à alta gestão do INPI	65
3.2.2 Análise dos Relatórios de Gestão.....	68
4 PESQUISA E ANÁLISE: A RECEITA DO INPI NÃO REVERTIDA PARA PRESTAÇÃO DE SEUS SERVIÇOS (1997-2020).....	70

4.1 RECEITA E DESPESA DO INPI, 1997-2020.....	71
4.1.1 A Receita do INPI.....	71
4.1.2 A Despesa do INPI.....	74
4.1.3 Comparativo da Receita e da Despesa	76
4.2 RESULTADOS DA PESQUISA REALIZADA JUNTO À ALTA GESTÃO DO INPI, 1997-2020.....	79
4.2.1 Resultados e análises das perguntas objetivas.....	79
4.2.2 Resultados e análises dos comentários.....	83
4.3 ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DO INPI.....	97
4.3.1 Análise dos Relatórios de Gestão de 1997 a 2004	98
4.3.2 Análise dos Relatórios de Gestão de 2005 a 2012	102
4.3.3 Análise dos Relatórios de Gestão de 2013 a 2020	106
4.4 ANÁLISE CONJUGADA.....	111
4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	117
CONCLUSÃO.....	119
ANEXO A – Volume IV da LOA 2020.....	134
ANEXO B – Transações e contas contábeis utilizadas para obtenção dos dados da receita e da despesa do INPI, no SIAFI.....	137
ANEXO C – Perguntas e opções de respostas do questionário aplicado junto à alta gestão.....	138
ANEXO D – Relatório Técnico.....	140

INTRODUÇÃO

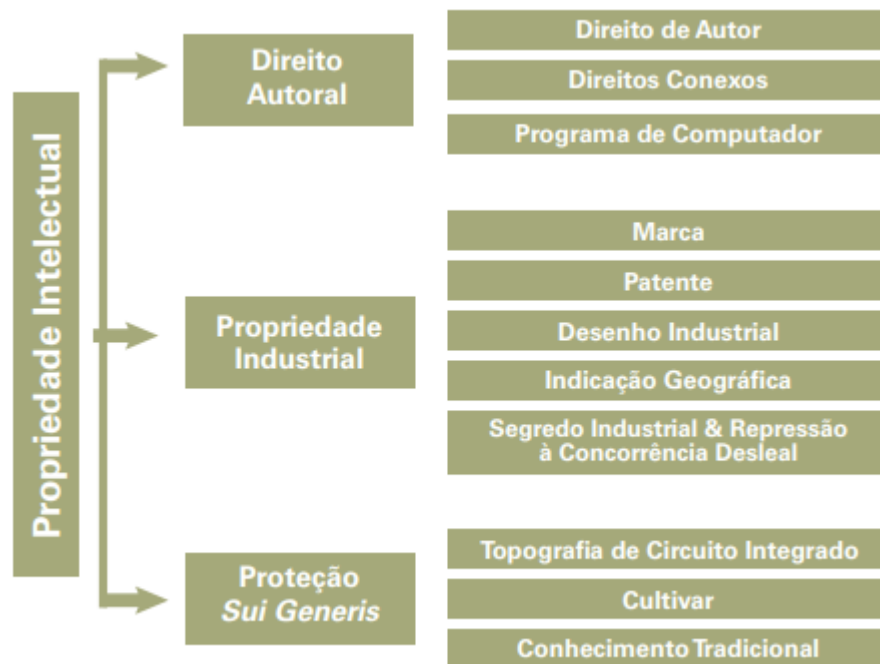
A Convenção que instituiu a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) definiu propriedade intelectual (PI) como sendo:

[...] os direitos relativos: às obras literárias, artísticas e científicas; às interpretações dos artistas intérpretes e às execuções dos artistas executantes, aos fonogramas e às emissões de radiodifusão; às invenções em todos os domínios da atividade humana; às descobertas científicas; aos desenhos e modelos industriais; às marcas industriais, comerciais e de serviço; à proteção contra a concorrência desleal; e todos os outros direitos inerentes à atividade intelectual nos domínios industrial, científico, literário e artístico. (OMPI, 2002, p.4).

Envolve, portanto, tudo que a criatividade humana pode produzir, seja em que área for.

Os direitos de PI citados na definição da OMPI se dividem em três grandes grupos, a saber: Direito Autoral, Propriedade Industrial e Proteção *Sui Generis*, conforme Figura 1.

Figura 1 – Modalidades dos Direitos de Propriedade Intelectual



Fonte: INPI e CNI (2010).

Na economia contemporânea, a PI tem um papel central, ganhando relevância no Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (*Trade Related Intellectual Property Rights Agreement – TRIPs*), que resultou da criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), a partir de 1994 (BUAINAIN; SOUZA, 2019).

Mais recentemente, em âmbito nacional, a Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual (ENPI), lançada em 2020, apresenta o Sistema Nacional de PI (SNPI) como uma área transversal, que tem como objetivo valorizar as criações humanas para promoção do desenvolvimento, crescimento e competitividade do País (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020a).

No contexto da ENPI, foi evidenciado que o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) é uma das instituições que gerenciam a PI no Brasil (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020b). O INPI é uma autarquia federal, criada pela Lei nº 5.648, de 11 de dezembro de 1970, que tem como finalidade principal executar as normas que regulam a propriedade industrial (BRASIL, 1970).

A norma que regula a propriedade industrial é a Lei de Propriedade Industrial – LPI n.º 9.276/96, onde estão definidos os direitos relativos à propriedade industrial: concessão de patentes de invenção e de modelo de utilidade; registro de desenho industrial; registro de marca; e repressão às falsas indicações geográficas e à concorrência desleal (BRASIL, 1996). Além dos direitos abrangidos pela Lei 9.279/96, são acrescidos ao campo de atuação do INPI: o registro programa de computador, que é um tipo de Direito Autoral (BRASIL, 1998); o registro de topografia de circuitos integrados, proteção *Sui Generis* (BRASIL, 2007); e o registro dos contratos que impliquem transferência de tecnologia, contratos de franquia e similares (BRASIL, 1996), todos representados na Figura 1.

No tocante ao INPI, Mazzucato e Penna (2016) consideram o Instituto uma das instituições-chave do Sistema Nacional de Inovação (SNI) brasileiro. Diante disso, o desempenho do INPI tem relevância na dinâmica do Sistema de Propriedade Intelectual (SPI) e, conseqüentemente, do SNI brasileiro.

Nesse contexto, um estudo das causas que influenciam o desempenho do INPI pode responder e colaborar para solucionar problemas do SPI, beneficiando o sistema de inovação brasileiro como um todo.

No que se refere ao desempenho do INPI, bem como a aplicação de seus recursos, a própria definição de autarquia pressupõe que sejam resultados de uma gestão própria. Silva (2004, p. 189) define autarquias como:

[...] serviços autônomos, criados por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprias, para executar atividade típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Quanto à administração financeira, faz-se necessário destacar que a Lei nº 5.648/70 assim define a constituição do patrimônio do INPI:

O patrimônio do Instituto será constituído dos bens, direitos e valores pertencentes à União e atualmente vinculados ao Departamento Nacional da Propriedade Industrial, ou sob sua responsabilidade, e transferidos àquele Instituto por esta lei, bem como da receita resultante da execução dos seus serviços e dos recursos orçamentários da União que lhe forem proporcionados. (BRASIL, 1970, art. 3º, grifo nosso).

Portanto, o INPI possui receita própria, majoritariamente proveniente da retribuição dos serviços por ele prestados, que compõem o seu patrimônio. Destaca-se que as receitas dos serviços facultativos dos entes públicos, isto é, aqueles que o cidadão opta por utilizar, são remunerados mediante preço público (SOF, 2021). “A existência do preço público requer que a receita se mantenha ao nível da despesa, ou seja, a quantia que se exige do usuário, pelo fornecimento de serviços ou coisas, deverá ser suficiente apenas para cobrir seus custos” (CALDAS NETO, 1997, p. 267). Desta forma, a arrecadação do INPI deve ser revertida para despesas que contribuam para prestação dos seus serviços. Deveria ser simples, porém, há de se destacar, que sendo uma autarquia federal o INPI integra a Lei Orçamentária Anual (LOA) do Governo Federal.

A LOA abrange todas as receitas previstas e despesas fixadas, em cada exercício financeiro, dentro de cada nível federativo (SOF, 2021). Assim, a participação do INPI na LOA impõe a autarquia todas as limitações, aplicações técnicas, cronogramas e aprovações que o instrumento legislativo possui. Sob essa perspectiva, a receita do INPI, apesar de pertencer à instituição e ser resultante, em grande medida da prestação dos serviços, não é livremente acessível.

Diante da realidade que se impõe e tendo em vista que o desempenho operacional do INPI, como participante do SNI brasileiro, influencia os resultados da inovação do País, há uma questão que necessita ser discutida.

Há muitos anos, o INPI vem materializando no seu desempenho atrasos na concessão dos ativos de propriedade industrial, principalmente, patentes. Como é do conhecimento geral, o *backlog*¹ de patentes é um problema persistente que somente agora vem sendo solucionado.

¹ Estoque de pedidos não examinados.

Diversas ações de gestão foram tomadas ao longo do tempo pela administração do Instituto, junto às instâncias governamentais superiores, relacionadas à garantia de recursos mínimos para prestação de serviços e outras de ordem legislativa e técnica para propiciar a redução desses atrasos (INPI, 2017a; INPI, 2019a). Alguns resultados estão sendo alcançados, mas que precisam ser ponderados em profundidade para uma melhoria operacional constante e sustentável.

Um fator relevante para longevidade da eficiência operacional do INPI consiste na melhor compreensão quanto à sua participação no sistema orçamentário do país, para que ações possam ser tomadas visando solucionar problemas antigos.

Adicionalmente, reunir em uma literatura as consequências ao desempenho do INPI da não utilização integral da receita arrecadada para prestação dos serviços do órgão propiciará conhecimento e documentação que poderão influenciar o rumo da autarquia nos próximos anos, inclusive, com subsídios para mudanças legislativas e de gestão que permitirão a efetiva utilização total da receita do INPI para prestação dos serviços pelos quais arrecada. A literatura atual carece de trabalhos relacionados à temática orçamentária. Assim como carece de documentos que relatem o contexto histórico das instituições.

Cabe ressaltar, que atuando na área de orçamento do INPI há 14 anos, não raro foram os momentos de intensas pesquisas para entendimento do processo orçamentário como um todo e das especificidades relacionadas ao Instituto. Há que se considerar que a solução de problemas complexos, que envolvem questões legislativas e estão inseridas no campo político, precisa pautar-se em bases técnicas e históricas documentadas.

Entender as questões orçamentárias que envolvem o INPI, identificar o quanto não foi investido na prestação de seus serviços, em um período relevante da história do instituto (1997-2020) e analisar possíveis consequências da falta da reversão da receita para o órgão representam um importante avanço na busca de soluções que contribuirão para o desenvolvimento do País, por meio de um SNI mais eficiente.

A partir dessa realidade, a dissertação se propõe a analisar a utilização da receita do INPI pelo próprio Instituto, respondendo à seguinte questão de pesquisa: quais as consequências ao INPI da não utilização integral da sua arrecadação na prestação de seus serviços?

Para responder a esta pergunta delimitou-se o período compreendido entre os anos 1997 e 2020. O ano de 1997 foi escolhido como marco inicial, pela entrada em vigor da LPI, que conforme mencionado, é a lei que regula a propriedade industrial no Brasil. O ano de 2020 foi o último exercício fechado antes da conclusão da presente obra.

O entendimento das consequências da não utilização integral da arrecadação do INPI pelo próprio Instituto passa pelo entendimento das limitações da entidade como autarquia federal. Além disso, conhecer o montante não foi investido e como esse quantitativo poderia ter feito a diferença no desempenho do INPI representa uma importante ferramenta de gestão futura modificativa para a autarquia.

A partir do exposto, define-se a pesquisa como exploratória, pois se propõe a demonstrar como a não utilização integral da receita proveniente da prestação de serviços do INPI está afetando seu desempenho. Sendo este um problema existente e conhecido, a pesquisa visa evidenciar e explicitar as questões envolvidas e fundamentar argumentos para busca de soluções. Segundo Gil (2002), as pesquisas exploratórias:

[...] têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado (GIL, 2002, p. 41).

Quanto à abordagem, a pesquisa será quantitativa e qualitativa. Quantitativa na demonstração do levantamento da receita arrecadada e da despesa realizada pelo INPI no período 1997-2020. Qualitativa no que se refere à opinião da alta gestão do INPI e da análise da visão institucional, por meio dos relatórios de gestão anuais, acerca das consequências da receita arrecadada pela prestação dos serviços do Instituto não utilizada pelo mesmo no cumprimento da sua função.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos, após a Introdução e os Objetivos.

O Capítulo 1 **“Orçamento Público”** sintetiza a base teórica necessária para compreensão da pesquisa, com os aspectos legislativos e político, bem como a conceituação dos componentes do Orçamento Público.

Na sequência, o segundo Capítulo 2 **“O INPI: Contexto institucional e sua participação no Orçamento Público”** apresenta o Instituto, englobando seu contexto institucional e sua participação na lei de orçamento, para uma melhor percepção de como o Orçamento Público influencia entidades como INPI, possuidor de receita própria proveniente da prestação de serviços.

O capítulo 3 **“Metodologia da pesquisa acerca da receita do INPI não revertida para prestação dos serviços”** detalha a metodologia do estudo.

Por fim, o Capítulo 4 “**Pesquisa e Análise: a receita do INPI não revertida para prestação de seus serviços (1997-2020)**” traz os resultados da pesquisa, em suas abordagens qualitativa e quantitativa.

O Anexo D contém o Relatório Técnico a ser encaminhado para a alta administração do INPI, como proposta de subsidiar a gestão na busca por soluções definitivas quanto à questão de pesquisa abordada no estudo.

OBJETIVOS

O objetivo geral e os específicos da dissertação consistem em:

➤ **Objetivo geral:**

Analisar as consequências de o INPI não utilizar integralmente a receita arrecadada na prestação de seus serviços, dos anos de 1997 a 2020.

➤ **Objetivos específicos:**

1. Relacionar os principais conceitos orçamentários e financeiros que norteiam a receita e a despesa do INPI.
2. Apurar quanto da receita do INPI não foi revertida para o órgão entre 1997 e 2020.
3. Examinar a opinião da alta gestão do INPI nos períodos de 1997 a 2020 sobre os impactos nas suas gestões da receita não revertida para prestação de serviços.
4. Explorar nos relatórios de gestão do INPI, de 1997 a 2020, os aspectos relacionados aos impactos das restrições orçamentárias no seu desempenho.
5. Elaborar um Relatório Técnico com os resultados da pesquisa para ser entregue ao INPI, como subsídios à gestão.

1 ORÇAMENTO PÚBLICO

O presente capítulo descreve os principais aspectos e conceitos do Orçamento Público. Sua construção pautou-se no objetivo de destacar as questões legislativas, técnicas e políticas relacionadas ao Orçamento Público, que serão evidenciadas ao longo do trabalho.

O Capítulo se divide em cinco seções. A primeira aborda as principais leis que fundamentam a razão de ser e a abrangência das leis de orçamento.

Na sequência, a Seção 1.2 - Conceituação tem como autores principais, no que tange aos fundamentos gerais, Crepaldi, S e Crepaldi, G (2013) e Silva (2004), enquanto as conceituações mais técnicas e operacionais têm como base os manuais da Secretaria de Orçamento Federal² e da Secretaria de Tesouro Nacional³.

A Seção 1.3 - Dimensão Política, de maneira breve, reúne algumas considerações dos autores que são referência em Orçamento Público, entre eles, Giacomoni (2021) e os autores utilizados como referência na seção de conceituação. Apesar do não aprofundamento de sua abordagem na pesquisa, a dimensão política envolvida na formulação e no processo de aprovação orçamentária compõe um aspecto importante para o entendimento do problema estudado.

Após, a Seção 1.4 - Estrutura da LOA apresenta o instrumento legislativo, que materializa o Orçamento Público Brasileiro, para que as limitações impostas aos órgãos públicos se tornem mais claras.

1.1 ASPECTO LEGISLATIVO

A abrangência desta seção está pautada na compreensão da legislação orçamentária em vigor. Algumas mudanças legislativas recentes não alcançam todo o período da pesquisa (1997-2020), mas são de importante evidência para compreensão da situação presente e futura do objeto estudado.

² A Secretaria de Orçamento Federal disponibiliza o Manual Técnico do Orçamento (MTO) com instruções técnicas e orçamentárias, que orientam e auxiliam a elaboração da proposta orçamentária anual da União. O documento é atualizado anualmente e disponibilizado em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php>.

³ Por meio do Tesouro Nacional são disponibilizados os Manuais Técnicos de Contabilidade: Manual de Contabilidade Aplicada do Setor Público (MCASP) e Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). Os documentos podem ser consultados em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais>.

O Orçamento Público brasileiro tem sua base legislativa na Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), que representou um grande avanço na padronização dos orçamentos e balanços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecendo a obrigatoriedade da classificação denominada de funcional-programática⁴ e indicando as ações realizadas pelo governo (SILVA, 2004).

O art. 2º da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964 estabelece:

Art. 2º - A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade (BRASIL, 1964).

A Constituição Federal recepcionou a Lei n.º 4.320/64, com status de lei complementar e até hoje ela vigora, embora deva ser ajustada pelos avanços na ciência contábil (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 2004).

Três anos após a edição da Lei n.º 4.320/64, o Decreto n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, nasce dispondo sobre uma nova organização da Administração Federal e estabelecendo diretrizes para uma reforma administrativa. O art. 15, do referido Decreto, estabelece que a ação administrativa do Poder Executivo seja orientada por programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, cabendo aos Ministérios a orientação e a direção sobre os programas setoriais e regionais correspondentes a sua pasta. No art. 16, fica determinado que a cada ano será elaborado um orçamento-programa, que especificará a etapa do programa plurianual a se realizar no ano seguinte (BRASIL, 1967). O Decreto n.º 200/67, assim como a Lei n.º 4.320/64, ainda estão em vigor.

Art. 15. A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República.

§ 1º Cabe a cada Ministro de Estado orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional correspondente a seu Ministério e ao Ministro de Estado, Chefe da Secretaria de Planejamento, auxiliar diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do Governo. (Redação dada pela Lei nº 6.036, de 1974)

§ 2º Com relação à Administração Militar, observar-se-á a finalidade precípua que deve regê-la, tendo em vista a destinação constitucional das Forças Armadas, sob a responsabilidade dos respectivos Ministros, que são os seus Comandantes Superiores. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969)

§ 3º A aprovação dos planos e programas gerais, setoriais e regionais é da competência do Presidente da República.

⁴ A funcional-programática atualmente consiste na classificação funcional da despesa acrescida da estrutura programática (SOF, 2021).

Art. 16. Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual. Parágrafo único. Na elaboração do orçamento-programa serão considerados, além dos recursos consignados no Orçamento da União, os recursos extraorçamentários vinculados à execução do programa do Governo. (BRASIL, 1967)

Neste sentido, cabe expor o significado de orçamento-programa, descrito como obrigatório (Parágrafo Único do art. 16, acima descrito), o qual tem importância significativa ainda nos dias atuais. Para tanto, apresenta-se a abordagem de Giacomoni (2021), que evidencia as características do orçamento-programa, conforme a seguir:

- (i) Alocação de recursos para consecução de objetivos e metas; orientação à tomada de decisões por avaliações e análises técnicas;
- (ii) Observação dos custos na elaboração dos programas;
- (iii) Aplicação da classificação funcional-programática;
- (iv) Utilização de indicadores para medição e resultados; e
- (v) O controle voltado para avaliação da eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

Observa-se agora os dispositivos legislativos que materializam o Orçamento Público. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, institui três instrumentos que guardam relação entre si e orientam o planejamento e o orçamento da administração pública federal:

- (i) Plano Plurianual (PPA), que é um plano de médio prazo (quatro anos) e estabelece as diretrizes, objetivos e metas para as despesas, a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos;
- (ii) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que define as diretrizes para a elaboração da LOA, abrangendo as metas e as prioridades para o exercício financeiro subsequente; e
- (iii) Lei Orçamentária Anual (LOA), que abrange (BRASIL, 1988, art. 165, § 5º):

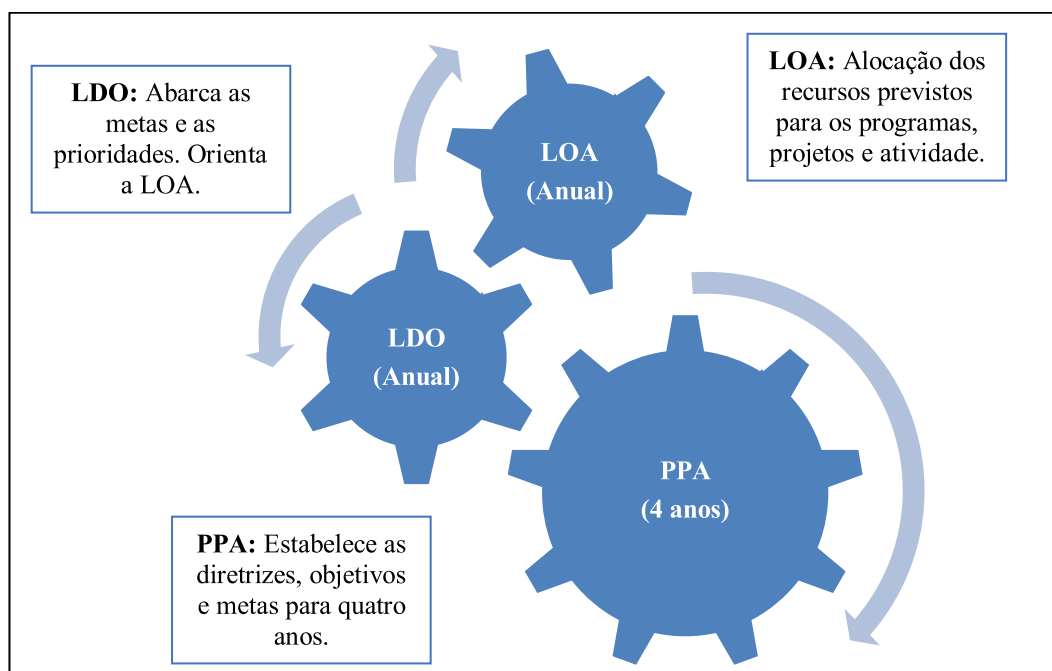
[...] I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Existe uma relação de interdependência entre os três instrumentos, que constituem o elo do planejamento e do orçamento governamental anual, o PPA representa o ponto de partida do plano de governo; enquanto a LDO consiste na ligação entre o PPA e a LOA, permitindo que o Legislativo discuta as prioridades para o próximo exercício; e, por fim, a LOA dispõe sobre a alocação dos recursos previstos para os programas, projetos e atividades, de acordo com o que foi explicitado na LDO e em consonância com as prioridades estabelecidas no PPA (VIGNOLI; FUNCIA, 2014). A Figura 2 sintetiza a inter-relação dos três instrumentos legislativos.

Figura 2 – Relação entre o PPA, a LDO e a LOA



Fonte: Elaboração própria a partir das informações da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Quanto ao horizonte temporal dos três instrumentos, conforme mostra a Figura 2, o PPA, que consiste em um instrumento de planejamento plurianual, tem abrangência de quatro anos, com vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente. Enquanto, a LDO e a LOA são instrumentos anuais.

Já em relação ao processo de aprovação dos três instrumentos legislativos, o art. 166 da Constituição Federal estabelece que tanto o PPA, quanto a LDO e a LOA, serão apreciados pelas duas casas do Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

Enquanto, no que tange à governança da elaboração e do acompanhamento do PPA e da LOA, a Lei n.º 10.180/2001 (BRASIL, 2001) definiu, na época, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como órgão central (atual Ministério da Economia); os órgãos setoriais como as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa-Civil da Presidência República; e os órgãos específicos como vinculados ao órgão central, cuja missão está voltada para as atividades de planejamento e orçamento. Destaca-se que (BRASIL, 2001, art. 4º, § 3º):

§ 3º Os órgãos setoriais e específicos ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

Ainda no campo legislativo, a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A LRF traz o planejamento como ponto central da questão orçamentária e evidencia o controle das contas públicas com mecanismos abrangentes e complexos (VIGNOLI; FUNCIA, 2014).

A LRF complementa a Constituição Federal em vários aspectos. Em seu art. 4º, dispõe sobre o equilíbrio entre receita e despesa que deverá fazer parte da LDO. No mesmo artigo, também atribui à LDO a função de estabelecer anualmente os critérios e formas de limitação de empenho⁵ (BRASIL, 2000, art. 4º). Na prática, a limitação de empenho é promovida pelo Chefe do Poder Executivo, a partir dos critérios estabelecidos anualmente na LDO, tendo como referência o acompanhamento da arrecadação e as metas fiscais definidas para o exercício (VIGNOLI; FUNCIA, 2014). Esta limitação é mais conhecida como contingenciamento.

Editadas em períodos mais recentes, merecem destaques as Emendas Constitucionais – EC n.º 95, de 15 de dezembro de 2016 e EC n.º 100, de 26 de junho de 2019.

A EC n.º 95/2016 institui o novo regime fiscal no País, que vigorará por vinte exercícios financeiros (BRASIL, 2016a). As regras do novo regime não permitem o crescimento das despesas totais do governo acima da inflação (MARIANO, 2017). Sendo, portanto, os limites de gasto individualizados definidos com base na despesa do ano anterior atualizado pela inflação⁶, representando uma mudança relevante em relação ao modelo orçamentário até então

⁵ Empenho é “primeiro estágio da execução da despesa pública que se caracteriza pelo ato emanado de autoridade competente que compromete parcela de dotação orçamentária disponível. Funciona como garantia ao credor do ente público de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido” (GLOSSÁRIO ORÇAMENTÁRIO, 2020).

⁶ “Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:[...] II - Para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de

vigente, que definia as programações orçamentárias com base no planejamento e nas estimativas de receita. Porém, a continuidade do planejamento e os parâmetros da arrecadação continuam sendo observados, em razão das metas de resultado definidas para cada exercício. Em que pese, agora as programações terem que ingressar nos orçamentos, não somente com a observância das previsões da receita, mas cumprindo também o limite constitucional predefinido (SILVA; BITTENCOURT, 2017).

Já a EC n.º 100/2019 promoveu algumas alterações aos arts. 165 e 166, incluindo a criação do parágrafo 10, no art. 165: “A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade” (BRASIL, 2019a). Sobre essa inclusão, Giacomoni (2021) tece uma importante análise, questionando se não estaríamos diante de um novo princípio orçamentário: o princípio do “Orçamento Impositivo”. Além disso, o autor avalia se, a partir do novo parágrafo, estaríamos diante de um orçamento que passaria a ser cem por cento obrigatório, o que tornaria a peça um instrumento de difícil manobra ocorrendo-se caso de impedimentos operacionais ou novas necessidades surgissem. Esse tema tende a avançar e será necessário acompanhar as alterações constitucionais e outras que certamente ocorrerão.

1.2 CONCEITUAÇÃO

A presente seção aborda os conceitos relacionados ao Orçamento Público, na abrangência necessária à compreensão da pesquisa.

Silva (2004) define Orçamento Público como um plano de trabalho do governo expresso em termos monetários, que evidencia a política econômico-financeira do Governo e é orientado pelos princípios da unidade, universalidade, anualidade, especificação entre outros⁷. Piscitelli, Timbó e Rosa (2004) acrescentam que o orçamento é um instrumento que expressa a alocação dos recursos públicos e é operacionalizado por meio de diversos programas que, em conjunto, representam a integração do PPA com o orçamento.

Em uma abordagem mais operacional e simplificada, adotada como referencial para a dissertação, o Orçamento Público é o instrumento por meio do qual o Governo estima a receita

Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere à lei orçamentária” (BRASIL, 2016a, art. 107, inciso II).

⁷ Silva (2004) explora em sua obra os princípios da anualidade, unidade, universalidade, equilíbrio, exclusividade, especificação, publicidade, clareza, uniformidade, não-afetação da receita, legalidade da tributação e precedência.

e fixa a despesa a cada ano, representando uma peça de planejamento, onde as políticas públicas setoriais são analisadas e ordenadas de acordo com suas prioridades (CREPALDI, S.; CREPALDI, G., 2013).

Cumprе destacar que a estimativa da receita na LOA não representa uma limitação das faculdades de arrecadação do poder público, já em relação à fixação da despesa há um caráter limitador e imperativo, que proíbe a administração pública de efetuar gastos além do que foi estabelecido (SILVA, 2004). Para acrescentar o valor da despesa estabelecido na LOA, é necessário solicitar créditos adicionais⁸, definidos pelo legislador como “[...] as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento” (BRASIL, 1964, art. 40).

Um aspecto importante, quando nos referimos ao entendimento das informações do Orçamento Público, é a questão das classificações orçamentárias. Giacomoni (2021) destaca que a classificação das contas contábeis é de enorme importância para classificação orçamentária⁹. Além disso, aponta a existência de muitos critérios utilizados na classificação dos dados que compõem o orçamento. Nos instrumentos legislativos (LDO, PPA e LOA), nas informações gerenciais e nos sistemas de planejamento e orçamento, são encontradas ou requeridas diversas classificações, tanto da receita como da despesa, que facilitam o entendimento do orçamento e possibilitam a análise e o acompanhamento da receita e da despesa sob diversos aspectos. Na verdade, sem o entendimento e uso delas, torna-se impossível o entendimento do orçamento.

A seguir, os itens 1.2.1 e 1.2.2 conceituarão a receita e a despesa, que são os principais componentes do Orçamento Público, com algumas de suas classificações. Adicionalmente, o item 1.2.3 abordará a conceituação dos resultados orçamentários e financeiros.

1.2.1 A Receita

Segundo o Manual Técnico do Orçamento - MTO 2021, a receita pública é definida como o ingresso de recursos financeiros nos cofres públicos, sendo desdobrada em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidade financeira para o erário; e ingressos

⁸ Existem três tipos de créditos adicionais: (i) suplementares, que reforçam dotações orçamentárias já existentes; (ii) especiais, destinados às despesas para as quais não há dotações existentes; e (iii) extraordinários, para despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública (BRASIL, 1964, art. 41). É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes (BRASIL, 1988, art. 167).

⁹ Giacomoni (2021) evidencia que a linguagem orçamentária é essencialmente contábil.

extraorçamentários, quando representam entradas compensatórias, ou seja, quando elas ingressam nos cofres públicos, porém não representam disponibilidade financeira do ente público (exemplo: depósitos para garantia) (SOF, 2021).

No que se refere à receita na LOA, esta é apresentada em um único quadro analítico, que traz a receita prevista por órgão, uma vez que ela é apenas estimada na peça orçamentária (GIACOMONI, 2021). Observaremos, quando tratarmos da despesa, que essa aparece na LOA muito mais detalhada e em vários quadros.

Abordam-se, a seguir, as classificações da receita, conceituando-as no que contribui para o entendimento da presente pesquisa¹⁰.

A Lei n.º 4.320/64 (BRASIL, 1964, art. 11) classifica as receitas públicas em duas categorias econômicas:

(i) Receitas Correntes que consistem nas

[...] receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes (BRASIL, 1964, art. 11, § 1º)

(ii) Receitas de Capital que são

[...] provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital e, ainda, o superávit do orçamento corrente (BRASIL, 1964, art. 11, § 2º).

As receitas correntes são arrecadadas dentro do exercício, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, resultando em aumento do Patrimônio Líquido, e constituem fontes de financiamentos dos objetivos definidos nos programas e ações correspondentes às políticas públicas. Por outro lado, as receitas de capital aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, mas não provocam efeito sobre o Patrimônio Líquido (SOF, 2021).

Os manuais da STN e da SOF, no que se refere às classificações da receita, diferem na abordagem:

- (i) O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (STN, 2018a, p. 36) estabelece a classificação que deve ser usada por todos os entes da federação, sendo as receitas orçamentárias classificadas segundo os critérios de:

¹⁰ A classificação orçamentária não é abordada nesta obra em sua totalidade, apenas o que interessa para o que se deseja discutir aqui.

- (a) natureza; (b) fonte/destinação de recursos, e (c) indicador de resultado primário.
- (ii) O Manual Técnico do Orçamento - MTO 2021 (SOF, 2021) define quatro critérios para classificação da receita: (a) natureza de receita; (b) indicador de resultado primário; (c) fonte/destinação de recursos; e (4) esfera orçamentária.

A classificação por fonte/destinação de recursos abordada tanto no MCASP como no MTO é de extrema relevância para o entendimento da abordagem da dissertação, e tem como função especificar “quem” deverá aplicar a receita e “qual” atividade estatal será financiada por meio dessa receita (SOF, 2021).

A classificação por fontes consiste em um código de três dígitos, sendo que “o 1º dígito representa o grupo da fonte, enquanto o 2º e o 3º representam a especificação da fonte” (SOF, 2021, p.27), conforme exemplo a seguir, baseado na classificação por fonte adotada até 2020:

Fonte 100:

1 - Recursos do Tesouro (Exercício Corrente)

00 - Recursos Ordinários

Cabe ressaltar que a classificação por fonte/destinação de recursos foi alterada a partir do exercício 2021. O Quadro 1 apresenta a classificação que vigorou até o exercício 2020 e a nova classificação. Em relação aos 2º e 3º dígitos da fonte, constantes no quadro, somente são demonstrados alguns exemplos, em razão da extensão da lista de especificações existentes¹¹.

¹¹ A Portaria SOF nº 15.073, de 26 de dezembro de 2019, atualizada pela Portaria SOF nº 6.094, de 21 de maio de 2021, lista os grupos completos das fontes.

Quadro 1 – Classificação por fonte/destinação de recursos (anterior e nova)

Classificação até 2020		Nova classificação (a partir de 2021)	
1º Dígito			
Cód.	Grupo	Cód.	Grupo
1	Recursos do Tesouro - Exercício Corrente	1	Recursos Arrecadados no Exercício Corrente
2	Recursos de Outras Fontes - Exercício Corrente	3	Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores
3	Recursos do Tesouro - Exercícios Anteriores	9	Recursos Condicionados
6	Recursos de Outras Fontes - Exercícios Anteriores		
9	Recursos Condicionados		
Exemplos de 2º e 3º Dígitos			
Cód.	Grupo	Cód.	Grupo
01	Transferências do Imposto sobre a Renda e sobre Produtos Industrializados	01	Transferências do Imposto sobre a Renda e sobre Produtos Industrializados
93	Produto da Aplicação dos Recursos à Conta do Salário-Educação	93	Produto da Aplicação dos Recursos à Conta do Salário-Educação
00	Recursos Ordinários	00	Recursos Primários de Livre Aplicação
50	Recursos Próprios Não-Financeiros	50	Recursos Próprios Primários de Livre Aplicação

Fonte: Elaboração própria a partir das informações do MTO 2020 (SOF, 2020) e MTO 2021 (SOF, 2021).

As diferenças observadas na mudança da classificação por fonte de recursos, a partir do exercício 2021, consistem:

- (i) Na aglutinação dos recursos do tesouro e das outras fontes em uma única codificação; antes de 2021 os números 1 e 2 correspondiam, respectivamente, aos “Recursos do Tesouro - Exercício Corrente” e “Recursos de Outras Fontes - Exercícios Corrente”, e a partir de então passaram a assumir somente o número 1 “Recursos Arrecadados no Exercício Corrente”.
- (ii) Na desvinculação de recursos da União materializada pela mudança no significado dos 2º e 3º dígitos, mais especificamente, na codificação “00”, que passou a se referir aos “Recursos Primários de Livre Aplicação”, sendo que até 2021 se referiam aos “Recursos Ordinários”, conforme definição do MTO 2021:

Tendo em vista a elevada quantidade de Leis que estipulam vinculações de receitas, restam poucos recursos livres disponíveis para o governo federal financiar políticas públicas discricionárias. Nesse contexto, estabeleceu-se, por meio da EC nº 93/2016, a desvinculação de determinados recursos - os quais então tornam-se passíveis de serem aplicados livremente e sendo agregados sob o código de Fonte de Recursos “00 – Recursos Primários de Livre Aplicação (SOF, 2021, p.11).

Além das classificações da receita por categoria econômica, Receitas Correntes e Receitas de Capital (BRASIL, 1964), das classificações que são abordadas pelos manuais da STN e SOF, conforme mencionado, há ainda a classificação institucional da receita, que tem por finalidade demonstrar as entidades ou unidades orçamentárias que respondendo pela arrecadação são detentoras das receitas (GIACOMONI, 2021).

1.2.2 A Despesa

A despesa pública é a “[...] aplicação de recursos públicos com o fim de atender a uma necessidade do ente federado, podendo ser de natureza extraorçamentária ou orçamentária.” (GLOSSÁRIO ORÇAMENTÁRIO, 2020). Pode-se adotar o mesmo entendimento da natureza extraorçamentária e orçamentária da receita no âmbito da despesa: extraorçamentária é toda saída compensatória (exemplo: devolução de caução), enquanto orçamentária é toda saída financeira efetiva dos cofres públicos.

Retornando à questão da apresentação da despesa na LOA, destaca-se que a despesa reúne questões de maior interesse da população em geral e dos órgãos públicos (que executarão as despesas), uma vez que é programada, autorizada e controlada por meio do orçamento (GIACOMONI, 2021). A despesa é apresentada na LOA em vários quadros, com diferentes níveis de detalhamento, para que possa atender às necessidades de informação tanto da população quanto dos órgãos públicos. A Seção 1.4 demonstrará mais detalhadamente a receita e a despesa, ao abordar a estrutura da LOA.

Sob o mesmo ponto de vista da apresentação da despesa na LOA, a classificação orçamentária da despesa também é mais extensa do que a da receita, em razão de sua necessidade de mais detalhamento.

O MTO 2021 (SOF, 2021) classifica as despesas sob as abordagens qualitativa e quantitativa, as quais serão tratadas na sequência.

a) Abordagem qualitativa

A abordagem qualitativa tem por objetivo responder às perguntas que caracterizam o ato de orçar. Em suma, quem é o responsável por fazer, o que se pretende alcançar, o que é feito, como é feito, como é mensurado (SOF, 2021).

O Quadro 2 apresenta a abordagem qualitativa, demonstrando a classificação, o item da estrutura (órgão, ação, programa etc.) envolvido na respectiva classificação e as perguntas a serem respondidas pelas classificações (SOF, 2021).

Quadro 2 – Classificação Qualitativa da Despesa

BLOCOS DA ESTRUTURA	ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA A SER RESPONDIDA
Classificação por Esfera	Esfera Orçamentária	Em qual Orçamento?
Classificação Institucional	Órgão	Quem é o responsável por fazer?
	Unidade Orçamentária	
Classificação Funcional	Função	Em que áreas de despesa a ação governamental será realizada?
	Subfunção	
Estrutura Programática	Programa	O que se pretende alcançar com a implementação da Política Pública?
Informações Principais da Ação	Ação	O que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa?
	Descrição	O que é feito? Para que é feito?
	Forma de Implementação	Como é feito?
	Produto	O que será produzido ou prestado?
	Unidade de Medida	Como é mensurado?
	Subtítulo	Onde é feito? ou
		Onde está o beneficiário do gasto?

Fonte: MTO 2021 (SOF, 2021, p. 35 e 36).

Para o entendimento do Capítulo 4, faz-se necessário um maior aprofundamento da classificação institucional e da estrutura programática, conforme Quadro 2.

A classificação institucional responde à pergunta de quem é responsável por fazer: órgão e unidade orçamentária (SOF, 2021). Por essa classificação, é possível identificar e quantificar a despesa por órgão, sendo essencial para análises voltadas para uma determinada unidade, como é o caso do presente estudo.

Já a estrutura programática se propõe a responder à pergunta do que se pretende alcançar com as políticas públicas (programa) e o que será desenvolvido para alcançar o objetivo dos programas (ação). O elemento básico da estrutura programática, portanto é o programa, que pode ser genericamente conceituado como o campo que se desenvolvem as ações que visam o mesmo fim (GIACOMONI, 2021). Enquanto as ações orçamentárias descrevem o que é feito, como é feito, quais os produtos que serão produzidos ou prestados, como é mensurado e onde está o beneficiário do gasto (SOF, 2021). Os programas e as ações são definidos no PPA e organizam as despesas a cada ano na LOA.

b) *Abordagem quantitativa*

Quanto à classificação quantitativa, o MTO 2021 (SOF, 2021) destaca as dimensões física e financeira.

Na dimensão física, será definida a quantidade de bens e serviços a serem entregues com a despesa aplicada, como por exemplo, qual a quantidade de alunos atendidos por uma universidade.

Em relação à dimensão financeira, “estima o montante necessário para o desenvolvimento da ação orçamentária” (SOF, 2021, p. 24). O Quadro 3 apresenta os itens da estrutura da classificação quantitativa da despesa (dimensão financeira), conforme apresentado no MTO 2021 (SOF, 2021).

Quadro 3 – Classificação Quantitativa da Despesa (Dimensão Financeira)

ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA A SER RESPONDIDA
Natureza da Despesa	
Categoria Econômica da Despesa	Qual o efeito econômico da realização da despesa?
Grupo de Natureza de Despesa (GND)	Em qual classe de gasto será realizada a despesa?
Modalidade de Aplicação	De que forma serão aplicados os recursos?
Elemento de Despesa	Quais os insumos que se pretende utilizar ou adquirir?
Identificador de Uso (IDUSO)	Os recursos são destinados para contrapartida?
Fonte de Recursos	De onde virão os recursos para realizar a despesa?
Identificador de Doação e de Operação de Crédito (IDOC)	A que operação de crédito ou doação os recursos se relacionam?
Identificador de Resultado Primário	Qual o efeito da despesa sobre o Resultado Primário da União?
Dotação	Qual o montante alocado?

Fonte: MTO 2021 (SOF, 2021, p. 36).

Cada item apresentado do Quadro 3 tem sua numeração própria baseada na classificação contábil. O Manual Técnico do Orçamento (MTO) e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) são os instrumentos indicados para consulta completa dessas codificações. Mais adiante, é descrito um exemplo completo das classificações da despesa.

Ainda no que se relaciona às classificações constantes no Quadro 3, a classificação por fontes de recursos, conforme mencionado é um componente importante para compreensão da pesquisa.

A classificação segundo a fonte de recursos não está prevista na Lei n.º 4.320/64 e tem importância mais relevante nos orçamentos maiores, sendo necessária para um melhor acompanhamento e controle das vinculações existentes entre receitas e despesas

(GIACOMONI, 2021). Esta classificação é a mesma da classificação da receita, apresentada no Quadro 1. Sobre a classificação por fonte ou destinação de recursos o MCASP esclarece:

Como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, o código de FR exerce um duplo papel no processo orçamentário. Para a receita orçamentária, esse código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinadas despesas orçamentárias. Para a despesa orçamentária, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados (STN, 2018b, p.36).

Para sintetizar, o Quadro 4, a partir das classificações das abordagens **qualitativa e quantitativa** da despesa, apresenta um exemplo numérico de uma classificação orçamentária. Utilizou-se, como exemplo, uma despesa no valor de R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais), estabelecida na LOA com a finalidade de custear o funcionamento das instituições federais de educação básica (Ação) do Programa de Educação Básica de Qualidade. O quadro traz a codificação de cada uma das classificações e deixa claro como as perguntas dos Quadros 2 e 3 são respondidas. As perguntas dos Quadros 2 e 3 foram acrescentadas ao Quadro 4, acima da descrição dos códigos das classificações, demonstrando assim, de forma prática, como as classificações orçamentárias são subsídios importantes de informações e análises.

Quadro 4 – Exemplo de classificação orçamentária da despesa

Classificação		Códigos/ Quantitativo	Descrição (Perguntas e Respostas)
Qualitativa	Programa	5011	(O que se pretende alcançar com a implementação da Política Pública?) Educação Básica de Qualidade
	Ação	20RI	(O que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa?) Funcionamento das Instituições Federais de Educação Básica
Quantitativa	Meta Física	13.916	(Bens/Serviços que serão entregues a sociedade?) Estudantes matriculados
	Categoria Econômica da Despesa	3	(Qual o efeito econômico da realização da despesa?) Despesas Correntes
	Grupo de Natureza de Despesa	3	(Em qual classe de gasto será realizada a despesa?) Outras Despesas Correntes
	Modalidade de Aplicação	90	(De que forma serão aplicados os recursos?) Aplicação direta
	Elemento da Despesa	39	(Quais os insumos que se pretende utilizar ou adquirir?) Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica
	Identificador de Uso	0	(Os recursos são destinados para contrapartida?) Recursos não destinados à contrapartida
	Fonte de Recursos	100	(De onde virão os recursos para realizar a despesa?) Recursos do Tesouro, exercício corrente
	Identificador de Doação e de Operação de Crédito	9999	(A que operação de crédito ou doação os recursos de relacionam?) Outros recursos (que não doação e operação de crédito)
	Identificador de Resultado Primário	1	(Qual o efeito da despesa sobre o Resultado Primário da União?) Primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta
	Dotação	450.000	(Qual o montante alocado?) Montante alocado na Ação

Fonte: Elaboração própria, a partir das informações do MTO 2021 (SOF, 2021) e da LOA 2020 (BRASIL, 2020).

1.2.3 Os resultados

Após examinarmos a conceituação básica da receita e da despesa pública, apresenta-se a conceituação de alguns termos relacionados ao resultado, que de forma geral, consiste na receita subtraída da despesa, em um horizonte anual. Conforme mencionado no aspecto legislativo, compete à LDO abarcar as metas de resultado do exercício. Este resultado é o que chamamos de resultado primário, que pode ser um superávit ou um déficit:

Superávit primário é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. O déficit primário

ocorre quando esse resultado é negativo. Ambos constituem o "resultado primário" (AGÊNCIA SENADO, 2015?).

Em síntese, “[...] o resultado primário pode ser entendido como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública” (STN, 2018b).

Por outro lado, os resultados das demonstrações contábeis diferem-se da conceituação do resultado primário. Neste sentido, a Lei n.º 4.320/64 estabelece que “os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais” (BRASIL, 1964, art. 101).

No Quadro 5, demonstram-se as diferenças entre os resultados apresentados dos três balanços.

Quadro 5 – Os balanços e suas informações

Demonstração Contábil	Informações	Comentários
Balanço Orçamentário	Apresenta a execução orçamentária em um determinado exercício, demonstrando um resultado positivo (superávit) ou negativo (déficit).	Em razão do regime orçamentário estabelecido na Lei n.º 4.320/64, mais especificamente em seu art. 35, quando é determinado que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas empenhadas, o resultado apresentado no Balanço Orçamentário não reflete a situação financeira daquele exercício.
Balanço Financeiro	Evidencia as receitas e despesas orçamentárias, considera os ingressos e dispêndios extraorçamentários, conjugando-os com os saldos de caixa do exercício anterior e os que serão transferidos para exercício seguinte.	Uma vez que conjuga as informações orçamentárias com os saldos de caixa possibilita a apuração do resultado financeiro do exercício.
Balanço Patrimonial	Demonstra a situação patrimonial e apresenta os resultados.	Apresenta não somente o resultado do ano, mas também o acumulado: superávit/déficit financeiro apurado.

Fonte: Elaboração própria, a partir das informações da Lei n.º 4.320/64 (BRASIL, 1964), do Manual de Demonstrativos Fiscais (STN, 2018b), e MCASP (STN, 2018a).

Os resultados do Balanço Financeiro (resultado do exercício) e do Balanço Patrimonial (resultado do exercício e também o acumulado) são importantes para a percepção da sustentabilidade de órgãos como o INPI que possuem receita própria.

1.3 DIMENSÃO POLÍTICA

Na penúltima seção no Capítulo 1, são destacados alguns aspectos da dimensão política do Orçamento Público, que são abordados por determinados autores, sendo um importante componente de contraponto aos aspectos técnicos.

Abreu e Câmara (2015) configuram o orçamento como um instrumento estruturante da ação governamental, visto que esse instrumento é um filtro de análise da viabilidade de execução das políticas públicas, tanto do ponto de vista econômico quanto político. Neste sentido, Giacomoni (2021) destaca o orçamento como resultado do processo de avaliação de demandas e das escolhas das alternativas.

Porém, os processos de escolhas se iniciam bem antes da elaboração do orçamento. Deste modo, as decisões na área do Orçamento Público têm uma correlação com as ideias centrais dos mandatos e repercutem sobre a administração pública como um todo (ABREU; CÂMERA, 2015). As políticas e as ações governamentais são elaboradas, em suma, desde as campanhas eleitorais, e durante os mandatos passam a fazer parte do PPA, e na sequência da LDO e da LOA (VIGNOLI; FUNCIA, 2014).

Além das escolhas orçamentárias no campo da despesa possuírem uma dimensão política, os processos de aprovações dos instrumentos de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA) também têm uma expressiva influência política. A Constituição Federal estabelece que os três instrumentos sejam de iniciativa (proposição) do Poder Executivo. (BRASIL, 1988, art. 165).

A maior influência política ocorre no processo de discussão da LOA, no âmbito do Poder Legislativo, envolvendo as etapas de estudos e análises, consultas, solicitação de informações, submissão de emendas, audiências públicas, voto do relator, redação final e votação em plenário (CREPALDI, S.; CREPALDI, G., 2013).

Para concretizar o processo de discussão da LOA no Poder Legislativo, segue trecho da matéria publicada no portal do Senado Federal sobre o processo de aprovação da LOA 2021:

Antes de ser aprovado, na noite desta quinta-feira (25), o Orçamento de 2021 foi alvo de pesadas críticas durante todo o dia por parte de parlamentares da oposição, acompanhados por colegas de outros partidos e blocos. Já a defesa da aprovação da peça orçamentária começou com o relator-geral do projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021, [...]. Ele ponderou durante a sessão do Congresso Nacional que os orçamentos anuais nunca conseguem agradar a todos e que o texto final é aquele “que foi possível no consenso”. (AGÊNCIA SENADO, 2021)

A dimensão política influencia a dimensão técnica, também no que se refere à alocação da receita proveniente de serviços que, como abordado na seção anterior, também integra o orçamento público. Seria a sociedade, representada pelos governantes eleitos, quem prioriza onde são alocados os recursos que são provenientes, principalmente, de tributos, mas não exclusivamente (QUEIROZ, 2020).

A partir dessa realidade, o orçamento pode ser traduzido como reflexo do momento político de uma sociedade, influenciando na estrutura de gastos e receitas, indicando quais setores mais se beneficiam com a destinação dos recursos (OLIVEIRA, 2017).

Em suma, prevalece o interesse público, materializado pelos governantes eleitos. Lembrando que “interesse público é aquilo que, no Estado democrático de direito, as autoridades dos poderes constituídos definem que o sejam” (ANFIP, 2011, p. 19).

Por outro lado, nem sempre a sociedade está de fato representada em discussões tão amplas, técnicas e complexas, como a definição da LOA. ANFIP (2011) discorre que os processos de definições e tomadas de decisão são políticos e construídos com bases de conhecimentos que se alteram constantemente, sendo essas bases sólidas em alguns aspectos e superficiais em outros, verídicas em alguns casos, mas equivocada em outros.

1.4 ESTRUTURA DA LOA

Em que pese existirem três instrumentos que estruturam o sistema de planejamento e orçamento governamental (PPA, LDO e LOA), os quais foram abordados anteriormente, esta seção evidenciará somente a estrutura da LOA.

Há de se considerar que as leis de orçamento anual atuam como o instrumento operacional que materializa o orçamento propriamente dito, trazendo informações específicas no nível dos órgãos de governo.

Inicialmente, destaca-se que LOA é constituída por três orçamentos (GIACOMONI, 2021):

- (i) Orçamento Fiscal - que por sua abrangência e dimensão se constitui como o principal dos três orçamentos e engloba os orçamentos dos poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta;
- (ii) Orçamento da Seguridade Social - despesas distribuídas por todos os órgãos relacionadas aos inativos e assistência à saúde de servidores, além do orçamento dos órgãos que se relacionam à saúde, previdência social e assistência social; e

- (iii) Orçamento de Investimentos das empresas - investimento das empresas que o poder público detenha maioria de capital social.

Esses três orçamentos pautam as informações constantes na LOA, conforme será caracterizado a seguir.

Primeiramente, cabe retornar à Lei n.º 4.320/64, que estabelece o que integra a Lei de Orçamento. Nos parágrafos 1º e 2º, do art. 2º, encontra-se a obrigatoriedade de constar o sumário geral da receita por fontes e da despesa por função; o quadro demonstrativo da receita e da despesa por categorias econômicas; o quadro demonstrativo da despesa em formato definido nos anexos da Lei; o quadro demonstrativo do programa anual de trabalho; entre outros (BRASIL, 1964).

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

- I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;
- II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº 1;
- III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;
- IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

- I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;
- II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos nºs 6 a 9;
- III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços. (BRASIL, 1964).

Basicamente, os quadros exibem informações de detalhamento da receita e da despesa, em diferentes dimensões.

É importante destacar que a LDO, que como evidenciado antecede à elaboração da LOA e também traz componentes em seu texto que podem influenciar a estrutura da LOA, uma vez que ela traça anualmente as diretrizes de elaboração da lei de orçamento.

Para elucidar, como efetivamente a lei de orçamento se materializa, a LOA 2020 será utilizada como referência neste e no próximo capítulo.

O texto da LOA 2020 (Lei n.º 13.798, de 17 de março de 2020) contém dez artigos que, de forma objetiva, expressam os valores monetários da estimativa da receita da União e da fixação da despesa; além de destacar as regras para aberturas de créditos suplementares e estabelecer a autorização para operações de créditos. O texto da Lei em si é bastante objetivo e

não traz qualquer detalhamento que possa servir de base para análise de informações ou transparência da despesa pública.

O detalhamento do orçamento estabelecido na Lei n.º 4.320/64 e as demais informações que tornam o orçamento um instrumento de consulta e controle estão expressos nos anexos e nos volumes da lei. O Quadro 6 apresenta a composição dos sete anexos que fizeram parte da LOA 2020.

Quadro 6 – Anexos da LOA 2020

Item	Informação disponibilizada
Anexo I	Receita dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Categoria Econômica e Origem
Anexo II	Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Órgão Orçamentário
Anexo III	Fontes de Financiamento do Orçamento de Investimento
Anexo IV	Despesa do Orçamento de Investimento por Órgão Orçamentário
Anexo V	Autorizações específicas de que trata o art. 169, §1º, Inciso II, da Constituição e o art. 99, Inciso IV, da LDO-2020, relativas a despesas de pessoal e encargos sociais para 2020
Anexo VI	Subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves - IGP - 2020
Anexo VII	Metodologia e Estimativa da Distribuição da Despesa Fixada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social pela Classificação por Função de Governo das Nações Unidas (COFOG - <i>Classification of Functions of Government</i>) ¹²

Fonte: Elaboração própria, com informações da LOA 2020 (BRASIL, 2020).

Como foi colocado, a LOA, além dos anexos também é composta por volumes. A LOA 2020 possui seis volumes que estão especificados no Quadro 7. Para melhor dimensão da quantidade de informações em cada volume, o quadro apresenta uma coluna com o número de páginas de cada um deles.

¹² A classificação do orçamento brasileiro segundo a COFOG (*Classification of Functions of Government*, das Nações Unidas) vem sendo realizada nos últimos anos pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (BRASIL, 2020).

Quadro 7 – Volumes da LOA 2020

Item	Informação disponibilizada	Nº de Páginas
Volume I	Quadros Orçamentários consolidados, Receita dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e Legislação da Receita e da Despesa	499
Volume II	Consolidação dos Programas de Governo	373
Volume III	Detalhamento das Ações: Órgãos do Poder Legislativo; Tribunal de Contas da União, Órgãos do Poder Judiciário; Defensoria Pública da União e Ministério Público da União	190
Volume IV	Detalhamento das Ações: Órgãos do Poder Executivo; Presidência da República; Ministérios (Exceto MEC) e Órgão Específico de Programações Condicionadas à aprovação Legislativa Prevista no Inciso III do Art. 167 da Constituição	1302
Volume V	Detalhamento das Ações: Ministério da Educação	450
Volume VI	Orçamento de Investimento: Quadros Orçamentários Consolidados, Detalhamento da Programação e Detalhamento das Ações	182

Fonte: Elaboração própria, com informações da LOA 2020 (BRASIL, 2020).

Em resumo, a LOA é composta pelo texto da lei e por seus anexos e volumes. Há variações no número de anexos e volumes de cada ano, a depender das diretrizes da LDO, dos normativos técnicos da Secretaria de Orçamento Federal e da própria tramitação do Projeto de Lei no Congresso.

1.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Como síntese do Capítulo 1, no que se refere ao aspecto legislativo, a Lei n.º 4.320/64 continua vigorando e representa a base legislativa do Orçamento Público. A Constituição Federal de 1988 recepcionou a Lei n.º 4.320/64 como lei complementar e definiu a relação entre os instrumentos legislativos que formam o elo planejamento e orçamento governamental: PPA, LDO e LOA. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n.º 101/2000) se coloca como o instrumento que evidencia o controle das contas públicas e traz avanços relacionados ao planejamento. Encerrando os destaques da legislação orçamentária, a EC 95/2016 institui o novo regime fiscal no País, fixando, além da necessidade da observância da receita como parâmetro do estabelecimento da despesa, a limitação pela atualização da despesa do ano anterior pela inflação.

A Seção Conceituação expressa os conceitos mais relevantes e pertinentes à pesquisa, acerca do Orçamento Público. Neste sentido, o Orçamento Público é o instrumento por meio do qual o governo estima a receita e fixa a despesa para um período de um ano. Demonstrou-se que a linguagem orçamentária guarda relação com a linguagem contábil e que existe um

grande número de classificações orçamentárias. As classificações orçamentárias não foram exploradas na sua totalidade. Entre as diversas classificações da receita e da despesa, destaca-se a classificação por fonte de recursos, para o entendimento das análises tecidas no Capítulo 4. A classificação por fonte de recursos tem um duplo papel no processo orçamentário: na receita, ela indica a destinação de recursos para a realização da despesa orçamentária; e, para a despesa, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados (STN, 2018b).

A dimensão política do orçamento foi abordada com brevidade, mas evidenciou que desde as campanhas eleitorais, o ciclo orçamentário já vem sendo desenhado. O processo de elaboração da LOA é determinado por escolhas cujos aspectos técnicos não são exclusivos. As discussões acerca das aprovações das leis de orçamento são eventos de amplas discussões políticas. Dentro desta realidade, entender o que é sólido, técnico, verídico ou equivocado se torna um grande desafio.

Por fim, a última seção evidenciou como a LOA será de especial importância para o próximo capítulo, que apresentará o INPI, demonstrando suas particularidades, inclusive no que concerne a sua participação no Orçamento Público.

As conceituações apresentadas no Capítulo 1, bem como o entendimento da estrutura da LOA 2021 permitirão uma melhor visualização de como o Orçamento Público influencia a capacidade de utilização da receita arrecadada pelo INPI, conforme demonstrado a seguir.

2 O INPI: CONTEXTO INSTITUCIONAL E SUA PARTICIPAÇÃO NO ORÇAMENTO PÚBLICO

No Capítulo 2, aborda-se o INPI, que consiste no objeto da Dissertação. Na primeira seção, apresenta-se uma breve contextualização do INPI, com foco no período de 1997 a 2020. Porém, algumas questões históricas anteriores ao período estudado serão evidenciadas, para um entendimento mais individualizado, no que tange à autonomia do INPI e a sua participação no Orçamento Público. Assim como serão abordados aspectos gerais do seu desempenho operacional visando ao alcance maior da compreensão sobre o Instituto.

Na sequência, será possível materializar o entendimento da participação do INPI na LOA. Para tanto, foi utilizada a LOA 2020, como fonte de informações.

2.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL

Conforme mencionado, o INPI é uma autarquia federal criada em 1970 (BRASIL, 1970):

Art. 1º Fica criado o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), autarquia federal, vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio¹³, com sede e foro no Distrito Federal.

O INPI tem uma função singular, em âmbito nacional, como único executor das normas de propriedade industrial no País. Atualmente, o INPI executa os serviços (BRASIL, 1996; BRASI, 1998; e BRASIL 2007) relacionados a:

- Patentes;
- Marcas;
- Desenho Industrial;
- Indicação Geográfica;
- Registro de Programa de Computador;
- Registro de Topografia de Circuitos Integrados; e
- Registro de Contratos de Transferência de Tecnologia, Franquias e similares.

¹³ Atualmente, o Instituto é vinculado ao Ministério da Economia (BRASIL, 2019b).

Além disso, o Instituto integra um sistema internacional de Propriedade Intelectual, regido pela OMPI e participa ativamente do Sistema de Inovação Brasileiro, conforme materializado na ENPI 2020 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020a).

Os itens a seguir trazem mais detalhes sobre a Instituição.

2.1.1 O INPI hoje: Missão, Objetivos Estratégicos e Atuação

A missão do INPI, “Estimular a inovação e a competitividade a serviço do desenvolvimento tecnológico e econômico do Brasil, por meio da proteção eficiente da propriedade industrial” (INPI, 2021a), deixa claro que a atuação da autarquia vai além da concessão e do registro de ativos de propriedade intelectual. Essa realidade fica ainda mais evidente nos objetivos estratégicos por ele estabelecidos, a serem alcançados até 2021: Otimizar a Qualidade e o Tempo para a Concessão de Direitos de Propriedade Industrial; Expandir e Aperfeiçoar a Disponibilização de Dados Informações e Conhecimento em Propriedade Industrial; Contribuir para a Participação do Brasil no Sistema Internacional de Propriedade Industrial; Alcançar a Excelência Organizacional do INPI; e Promover o Desenvolvimento, o Desempenho e o Bem-Estar dos Profissionais do INPI (INPI, 2021a).

Para cumprir com a sua finalidade, o alcance da sua missão e os seus objetivos estratégicos, o INPI deveria contar com a receita proveniente da prestação dos seus serviços. Os valores cobrados pelos serviços estabelecidos na Lei de Propriedade Industrial - LPI são estabelecidos por ato do titular do órgão da administração pública federal a que estiver vinculado o INPI, conforme expresso no art. 228 da Lei:

Art. 228. Para os serviços previstos nesta Lei será cobrada retribuição, cujo valor e processo de recolhimento serão estabelecidos por ato do titular do órgão da administração pública federal a que estiver vinculado o INPI. (BRASIL, 1996)

A tabela de retribuições dos serviços prestados pelo INPI¹⁴, atualmente em vigor, foi estabelecida pela Portaria do antigo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior em 2014, e atualizada, em alguns aspectos, pela Portaria ME nº516, de 24/09/2019 e pela Resolução INPI nº 251 de 02/10/2019.

¹⁴ A Tabela de Retribuições vigente se encontra disponível em <<https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/tabelas-de-retribuicao/TabelaCOMPLETAapsalteraesCGRECincpapelpct.pdf>>. Acesso em 19 agosto 2021.

Neste ponto, é preciso abrir parênteses, retornando à Constituição Federal, para entendimento do tratamento e da limitação do uso das retribuições decorrentes dos serviços prestados pelo INPI.

Há de se destacar que quando o INPI foi criado, a Constituição Federal em vigor era a de 1967, recentemente modificada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969. No parágrafo 1, do art. 62, da Constituição de 1967 (alterada pela Emenda Constitucional n.º 1 de 1969), a abrangência do orçamento anual estava assim definida:

Art. 62. O orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento.

§ 1º A inclusão, no orçamento anual, da despesa e da receita dos órgãos da administração indireta será feita em dotações globais e não lhes prejudicará a autonomia na gestão legal dos seus recursos. (BRASIL, 1969, grifo nosso)

A partir da Constituição de 1988, a abrangência do orçamento público se modifica, tendo influência direta na autonomia de gestão de recursos do INPI (BRASIL, 1988, art. 165, § 5º, grifo nosso):

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988, art. 165, § 5º, grifo nosso).

Nota-se que a abrangência do orçamento, a partir de 1988, não possui mais ressalvas quanto à administração indireta, a qual faz parte o INPI. Logo a participação das autarquias na LOA se dá de forma irrestrita, com cumprimento de toda a sua dinâmica: previsão da receita e fixação da despesa.

Retornando à arrecadação das retribuições dos serviços prestados pelo INPI, os serviços são requeridos mediante pagamento da Guia de Recolhimento da União (GRU), que é emitida no próprio portal do Instituto. A GRU possui em campo próprio a identificação dos serviços solicitados pelos usuários e é solicitada posteriormente quando os pedidos dos serviços são protocolados, também, pelo portal do INPI.

A partir do pagamento da guia pelo usuário, os recursos financeiros passam a integrar a conta única do Tesouro Nacional.

A CONTA ÚNICA do Tesouro Nacional é o mecanismo que permite a movimentação on-line de recursos financeiros dos órgãos e entidades ligados ao SIAFI¹⁵ em conta unificada. Esta unificação, além de garantir a manutenção da autonomia e individualização, permite o controle imediato dos gastos e das disponibilidades financeiras (MANUAL SIAFI, S.d.).

A Conta Única, no que concerne à arrecadação proveniente dos serviços da autarquia, é administrada pelo INPI, que diariamente realiza os pagamentos necessários das suas despesas e, ao final do dia, aplica o saldo do dia, conforme orientações do Manual SIAFI: “Através da transação APLICAFIN¹⁶, a UG¹⁷ poderá fazer a transferência dos recursos da sua conta única para a conta de aplicação, assim como o resgate do valor aplicado à conta única” (MANUAL SIAFI, S.d.).

Em um primeiro momento, a percepção é de uma autarquia com autonomia, uma vez que movimenta seus recursos financeiros. Contudo, conforme apontado anteriormente, por ser uma autarquia federal, o INPI participa da LOA, em razão da abrangência estabelecida no art. 165 da Constituição Federal de 1988. Fato esse que inviabiliza a utilização da receita arrecadada de forma autônoma.

Diante disso, a limitação da utilização dos recursos arrecadados, que somente podem ser utilizados se autorizados na LOA, pode, em alguma ou em grande medida, influenciar o desempenho operacional do INPI, refletindo nas suas entregas à sociedade.

O próximo item expressa uma contextualização do desempenho do Instituto.

2.1.2 Desempenho Institucional

Nesse item aborda-se o desempenho institucional do INPI, bem como algumas questões que podem influenciar as entregas dos serviços aos requerentes.

Inicialmente, nota-se, na mídia em geral, que quando o desempenho do INPI é mencionado, o assunto *backlog* (estoque de pedidos) é o primeiro termo que emerge. De fato,

¹⁵ SIAFI é “É o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, que consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal”. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi/conheca/o-que-e-o-siafi>>. Acesso em 14 set. 2021.

¹⁶ Transação realizada SIAFI.

¹⁷ UG: Unidade Gestora. A UG é a unidade responsável por administrar dotações orçamentárias e financeiras próprias ou descentralizadas. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/unidade-gestora-u.g>>. Acesso em 14 set. 2021.

o *backlog* de marcas e patentes é um problema histórico, que antecede a criação do INPI. Malavota (2006) evidencia que uma das prioridades da administração do então Presidente do Instituto, Arthur Bandeira (1979-1984), era o fim do *backlog* de marcas, não alcançado em sua gestão. Da mesma forma, destaca que o INPI herdou o *backlog* do Departamento Nacional da Propriedade Industrial (DNPI)¹⁸, e que no período entre 1971 e 1984, apesar de expurgos de processos pendentes e aumento do número de decisões de patentes a partir de 1980, o *backlog* herdado não foi resolvido.

No período objeto da pesquisa (1997-2020), o *backlog* continuou sendo um dos desafios mais importantes do INPI. Em uma auditoria realizada no Instituto, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2019) avaliou que o crescimento do total de depósitos de patentes entre os anos 1999 e 2014, aliado aos exames mais prolongados por incremento da complexidade das tecnologias envolvidas e pela falta de recursos suficientes para atendimento da demanda, ocasionou aumento na fila de pedidos de exame pendentes, resultando em uma preocupação para os usuários, pois o *backlog* potencializa a insegurança jurídica e desestimula os investimentos, criando obstáculos à inovação tecnológica e ao desenvolvimento econômico.

Buainain e Souza (2019) destacam que o INPI não foi devidamente capacitado para operar com eficiência, apesar de na década de 1990 o Brasil ter renovado seu marco legal de Propriedade Intelectual, sendo o *backlog* de patentes o resultado mais evidente da falta de um olhar mais atento para o INPI.

Em contrapartida, ações relacionadas à melhoria nos resultados operacionais do INPI foram encontradas na literatura estudada. Rocha (2017) analisa as gestões do INPI no período 2004 a 2013, quando foi possível observar avanços do fortalecimento estrutural do Instituto, por meio do aumento da força de trabalho, da modernização dos sistemas de informação e da própria reestruturação de unidades administrativas, destacando a diversificação e a intensificação das cooperações nacionais e internacionais.

Medeiros (2020) também destaca a busca do INPI por parcerias, nos últimos anos, visando contribuir para a concessão de direitos de PI de forma mais rápida e para a prestação de serviços com maior qualidade, além da potencialização da disseminação e do estímulo ao uso da propriedade intelectual. Ademais, o progresso alcançado pelo INPI em anos recentes, principalmente no que se refere à redução do *backlog* de patentes e de marcas (este, atualmente, já eliminado), é resultado de um conjunto de medidas, desde a definição de metas e incentivos

¹⁸ O DNPI foi um departamento, criado em 1946, que integrava o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e era responsável pela Propriedade Industrial no Brasil (BRASIL, 1946).

para os examinadores, a melhoria tecnológica, o estabelecimento de *home office*, até a realocação de pessoal de funções da área meio para a finalística (BUAINAIN; SOUZA, 2019).

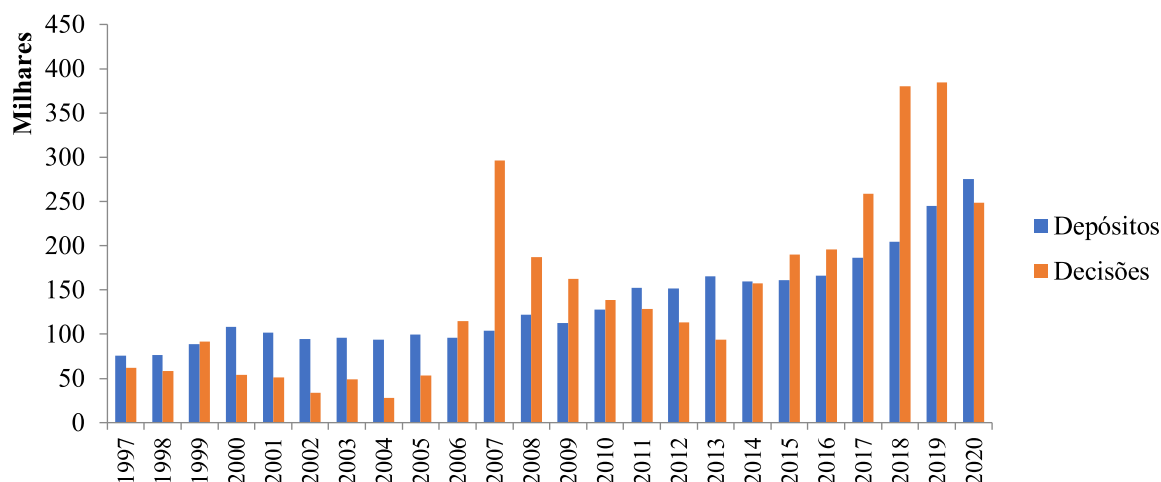
Em contrapartida, o esforço e os resultados alcançados por meio da busca de parcerias e arranjos internos não se apresentam de forma sustentável. Buainain e Souza (2019) sintetizam que o INPI tem um déficit estrutural de capacidade que só poderá ser resolvido, de forma sustentável, com a valorização e ampliação do quadro de examinadores do INPI e com investimentos em qualificação de recursos humanos, estrutura, tecnologia e sistemas de informação, sendo necessário para isso que o Instituto obtenha sua autonomia financeira e administrativa.

Neste sentido, Bittencourt (2021) destaca que o INPI deve ter como objetivo eliminar os problemas gerados pela não aplicação integral da sua receita, evidenciando que o mesmo não pode usar a receita arrecadada como orçamento para realização das despesas necessárias para ser eficiente. “O orçamento do INPI faz parte do orçamento geral da União e embora o INPI seja superavitário, só pode executar os valores autorizados pela Lei Orçamentária Anual do ano vigente, portanto sem gestão dos recursos totais que arrecada.” (LIMA, 2020, p.104).

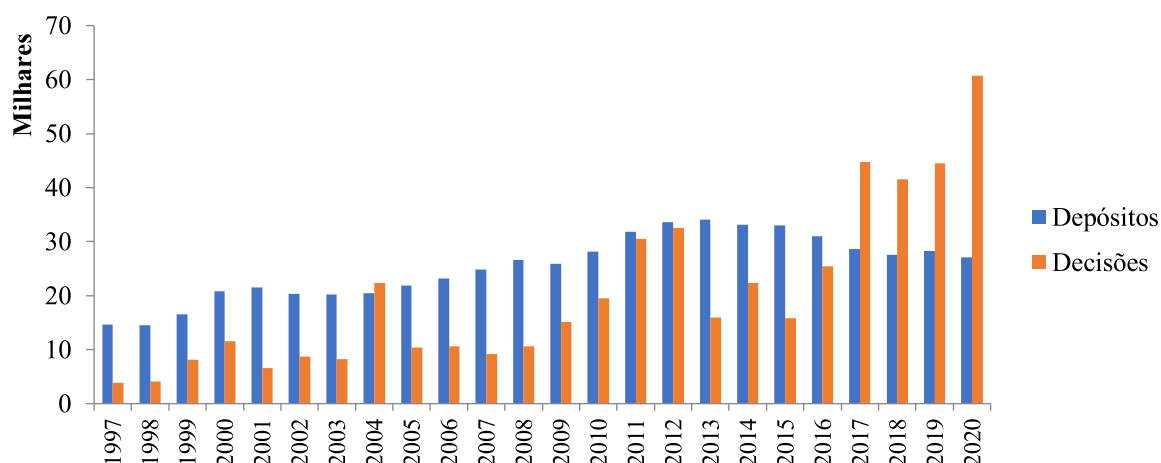
As soluções para as respostas definitivas aos problemas estruturais do INPI requerem infraestrutura e orçamento, sendo destacadas por Moreira (2017): a implementação de desenvolvimento na área de tecnologia da informação, a contratação de colaboradores terceirizados, novo concurso público, orçamento para as melhorias necessárias ao projeto, melhorias de infraestrutura, entre outros.

Em face do exposto, para quantificar, o principal problema operacional (*backlog*) mencionado pelos autores abordados, os Gráficos 1 e 2 apresentam as entradas (depósitos) e saídas (decisões dos pedidos¹⁹), de marcas e patentes, respectivamente, no período de 1997 a 2020. Percebe-se que no período abordado, em marcas, há dois intervalos em que as decisões superaram os depósitos (2006 a 2010) e (2015 a 2019). Em contrapartida, em patentes, somente a partir de 2017 as decisões superaram os depósitos.

¹⁹ Arquivamentos, concessões e indeferimentos.

Gráfico 1 – Depósitos e Decisões de Marcas (1997 a 2020)

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Relatório de Prestação de Contas do INPI 1999 (INPI, 1999), Estatísticas do INPI (INPI, 2021b) e dados fornecidos pela Assessoria de Assuntos Econômicos do INPI.

Gráfico 2 – Depósitos e Decisões de Patentes (1997 a 2020)

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Relatório de Prestação de Contas do INPI 1999 (INPI, 1999), Estatísticas do INPI (INPI, 2021b) e dados fornecidos pela Assessoria de Assuntos Econômicos do INPI.

Apesar das oscilações no número de depósitos de marcas e patentes, expostas nos Gráficos 1 e 2, a tendência é de crescimento, principalmente nos anos recentes. Consubstanciando a posição do Brasil no Mundo, em relação ao número de depósitos dos dois ativos de propriedade industrial abordados, a seguir apresentam-se os indicadores de Propriedade Industrial publicados pela OMPI (2019), acerca da posição do INPI em números de depósitos:

- (i) 26ª posição no número de depósitos totais (residentes e não residentes) de patentes; e
- (ii) 13ª posição no número de depósitos em marcas.

O crescimento do número de depósitos, a necessidade de infraestrutura adequada para prestação de serviços, e as limitações impostas pelo Orçamento Público são assuntos que, de certa forma, se relacionam e influenciam os resultados da Instituição.

Quanto às limitações do Orçamento Público abordadas na pesquisa, o entendimento da participação do INPI na LOA se apresenta como fundamental e será tratado na próxima seção.

2.2 PARTICIPAÇÃO DO INPI NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A presente seção evidencia o enquadramento do INPI na LOA, com o objetivo de facilitar a leitura do Capítulo 4. Para tanto, utiliza-se a LOA 2020 como referência.

Neste sentido, cabe esclarecer que o INPI, dentro da estrutura orçamentária, é uma unidade orçamentária (UO). As unidades orçamentárias consistem no menor nível da classificação institucional e são as destinatárias das dotações do orçamento da União, correspondendo às entidades da administração direta e indireta, podendo inclusive identificar fundos especiais, operações de crédito e transferências aos Estados e Municípios (GLOSSÁRIO ORÇAMENTÁRIO, 2020). Acima das unidades orçamentárias estão os órgãos orçamentários, que são encontrados como o maior nível de classificação institucional, agrupando as unidades orçamentárias (SOF, 2021). O Ministério da Economia (ME), para o INPI e para outras unidades a ele subordinadas, exerce o papel de órgão orçamentário.

A LOA apresenta a previsão da receita e a fixação das despesas na forma de anexos e volumes, conforme já explicitado. Relembrando, a LOA 2020, também utilizada como parâmetro na Seção 1.4, possui sete anexos e seis volumes.

A seguir, são demonstrados os volumes nos quais o INPI participa diretamente, com menção expressa às suas informações da receita e da despesa:

- (i) Volume I, Quadro 3 - Receita de Todas as Fontes por Órgão e Unidade Orçamentária; e Recursos sob Supervisão;
- (ii) Volume I, Quadro 5 - Síntese da Despesa;
- (iii) Volume I, Quadro 13 - Despesas com Tecnologia da Informação;

- (iv) Volume II, Tomos I e II - Ações Orçamentárias dos Programas Finalísticos e do Programa de Gestão e Manutenção;
- (v) Volume IV - Detalhamento das Ações.

(i) Volume I, Quadro 3 - Receita de Todas as Fontes por Órgão e Unidade Orçamentária; e Recursos sob Supervisão

Os detalhamentos da receita por órgão orçamentário e unidade orçamentária constam no Volume I (Quadro 3 - Receita de Todas as Fontes por Órgãos e Unidade Orçamentária). Nele, visualiza-se a receita específica do INPI, conforme Tabela 1. Na Coluna “Código”, encontram-se a codificação do INPI como unidade orçamentária (25297) e as codificações das fontes de recursos, que neste quadro da LOA aparecem para segregar a receita: 250 (Recursos Próprios Não-Financeiros) e 280 (Recursos Próprios Financeiros). Conforme abordado, as fontes fazem o elo entre a receita e a despesa, ou seja, origem e destino dos recursos.

Tabela 1 – Previsão da Receita do INPI na LOA 2020

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	TOTAL
25.297	Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI	514.188.069
250	Recursos Próprios Não-Financeiros	424.014.543
	1310.01.11 Aluguéis e Arrendamentos - Principal	23.232
	1610.01.11 Serviços Administrativos e Comerciais Gerais - Principal	2.634.317
	1610.03.11 Serviços de Registro, Certificação e Fiscalização - Principal	419.691.929
	1910.09.11 Multas e Juros Previstos em Contratos - Principal	332.687
	1990.99.13 Outras Receitas - Primárias - Dívida Ativa	15.589
	7610.03.11 Serviços de Registro, Certificação e Fiscalização - Principal - Operações Intraorçamentárias	1.316.789
280	Recursos Próprios Financeiros	90.173.526
	1321.00.11 Remuneração de Depósitos Bancários - Principal	90.131.591
	2300.07.11 Amortização de Financiamentos - Principal	41.935

Fonte: Elaboração própria, com dados e formato, do Volume I, da LOA 2020 (BRASIL, 2020, Vol. I, p. 20 e 21).

Observa-se (Tabela 1), que as categorias e as origens da receita não estão nomeadas. Para identificação das categorias e origens, faz-se necessário conhecer a codificação das naturezas da receita. Para melhor entendimento do perfil da receita do INPI no Orçamento Federal, o Quadro 8 conjuga as informações: Categoria Econômica, Origem da Receita e especificação, tal qual demonstrada no Volume I da LOA.

Quadro 8 – Codificação da Receita do INPI expressa na LOA 2020

Categoria Econômica	Origem	Especificação Completa
1.0.0.0.00.0.0 Receita Corrente	1.3.0.0.00.0.0 Receita Patrimonial	1310.01.11 Aluguéis e Arrendamentos - Principal 1321.00.11 Remuneração de Depósitos Bancários - Principal
	1.6.0.0.00.0.0 Receita de Serviços	1610.01.11 Serviços Administrativos e Comerciais Gerais - Principal 1610.03.11 Serviços de Registro, Certificação e Fiscalização - Principal
	1.9.0.0.00.0.0 Outras Receitas Correntes	1910.09.11 Multas e Juros Previstos em Contratos - Principal 1990.99.13 Outras Receitas - Primárias - Dívida Ativa
	7.0.0.0.00.0.0 Receita Corrente Intraorçamentária	7610.03.11 Serviços de Registro, Certificação e Fiscalização - Principal - Operações Intraorçamentárias
2.0.0.0.00.0.0 Receita de Capital	2.3.0.0.00.0.0 Amortização de Empréstimos	2300.07.11 Amortização de Financiamentos - Principal

Fonte: Elaboração própria, com informações do ementário da Classificação por Natureza de Receita (TESOURO TRANSPARENTE, 2021?).

Sendo assim, a previsão da receita do INPI, para o exercício 2020, envolvia Receita Correntes (receitas patrimonial, de serviços e outras receitas correntes); e Receita de Capital (amortização de empréstimo), como mostra a coluna Origem do Quadro 8.

Ainda guardando relação com a receita, no Volume I da LOA 2020 encontram-se recursos que foram vinculados a uma parte da despesa do INPI (Tabela2), mas que não se relacionam com a sua arrecadação propriamente dita, ou seja, são recursos indicados como sob supervisão do INPI. Ao abordar a despesa do INPI na LOA a seguir, esta situação será melhor exemplificada.

Tabela 2 – Recursos sob Supervisão do INPI

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	TOTAL
1. Recursos Vinculados a Órgãos		
93.198	Recursos sob Supervisão do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI	23.205.478
944	Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações - CONDICIONADOS	23.205.478
	2111.00.11 Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Mercado Interno - Principal	23.205.478

Fonte: Elaboração própria, com dados e formato, do Volume I – Quadro 3, da LOA 2020 (BRASIL, 2020, Vol. I, p. 110).

(ii) Volume I, Quadro 5 - Síntese da Despesa

Quanto à despesa, no Volume I, Quadro 5, é apresentado um resumo, segregando o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade social²⁰ por Órgão, UO, grupo de natureza de despesa e fonte de recursos. A síntese da despesa do INPI, neste formato, consta da Tabela 3, tal qual definida no Volume I, Quadro 5, da LOA 2020:

Tabela 3 – Síntese da Despesa do INPI na LOA 2020

PODER/ÓRGÃO/UO	Fiscal	Seguridade	Total
GND/FONTE			
25297 - Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI	559.413.860	76.046.917	635.460.777
1 - Pessoal e Encargos Sociais	194.274.047	73.315.534	267.589.581
100 - Recursos Ordinários	28.832.699		28.832.699
151 - Recursos Livres da Seguridade Social		15.347.346	15.347.346
156 - Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público		22.574.984	22.574.984
169 - Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público		35.393.204	35.393.204
250 - Recursos Próprios Não-Financeiros	165.441.348		165.441.348
3 - Outras Despesas Correntes	75.334.799	2.731.383	78.066.182
144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações	18.531.049		18.531.049
250 - Recursos Próprios Não-Financeiros	56.803.750	2.731.383	59.535.133
4 - Investimentos	3.567.680	-	3.567.680
144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações	593.426		593.426
250 - Recursos Próprios Não-Financeiros	2.974.254		2.974.254
9 - Reserva de Contingência	286.237.334	-	286.237.334
250 - Recursos Próprios Não-Financeiros	196.063.808		196.063.808
280 - Recursos Próprios Financeiros	90.173.526		90.173.526

Fonte: Elaboração própria, com dados e formato, do Volume I, da LOA 2020 (BRASIL, 2020, Vol. I, p. 177 e 178).

Com as informações demonstradas até o momento (Tabela 1 – Receita e Tabela 2 – Despesa), tendo como referência à fonte de recursos, é possível traçar um comparativo da receita e da despesa do INPI, evidenciando como se dá o equilíbrio entre eles, conforme Tabela 4.

²⁰ O orçamento fiscal são os orçamentos dos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excluindo a parcela da seguridade social. Já o orçamento da seguridade social corresponde ao orçamento das despesas relacionadas à saúde, previdência e assistência social, nos termos do § 2º do art. 195 da Constituição (GLOSSÁRIO ORÇAMENTÁRIO, 2020).

Tabela 4 – Equilíbrio Receita e Despesa do INPI – LOA 2020

Fonte		Receita (a)	Despesa (b)	Reserva de Contingência (a) - (b)
INPI	250	424.014.543	227.950.735	196.063.808
	280	90.173.526	-	90.173.526
Tesouro ²¹	100/144/151/156/169	121.272.708	121.272.708	-
Total		635.460.777	349.223.443	286.237.334
			635.460.777	

Fonte: Elaboração própria, com dados das Tabelas 1 e 2.

Nota-se (Tabela 4) que a Reserva de Contingência foi destacada em coluna própria. A Reserva de Contingência consiste na:

Dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais, atendimento de emendas parlamentares, de passivos contingentes e de outros riscos e eventos fiscais imprevistos (GLOSSÁRIO ORÇAMENTÁRIO, 2020).

Na prática, para órgãos como INPI com arrecadação própria, a Reserva de Contingência consiste na receita prevista do ano não alocada em despesa específica. A Reserva de Contingência, apesar de figurar no quadro síntese da despesa, não se configura como tal, sendo somente uma possível fonte para aberturas de créditos adicionais que têm suas implicações técnicas e políticas para serem concretizados. Em não se concretizando a abertura de créditos adicionais, a arrecadação não alocada em despesas vai se acumulando na forma de superávits.

Logo, o equilíbrio receita e despesa não corresponde a uma verdade absoluta, consubstanciado pela existência da Reserva de Contingência que não consiste em uma despesa, mas sim em um impeditivo para que os recursos provenientes do pagamento das taxas de serviço do INPI sejam utilizados em prol do sistema nacional de propriedade intelectual e, em última análise, ao sistema de inovação brasileiro.

²¹ A Receita do Tesouro consta no Volume I da LOA 2020, no Quadro 3, em Categoria de Recursos não vinculados a Órgãos e são receitas relacionadas à impostos, tais como, Imposto sobre a importação e Imposto de Renda.

(iii) Volume I, Quadro 13 - Despesas com Tecnologia da Informação

Como última informação do Volume I, da LOA 2020, no qual o INPI se encontra, são destacadas as despesas com Tecnologia da Informação, conforme demonstrado na Tabela 5. Este quadro da LOA é organizado por uma coluna de códigos, denominada “Programática”, uma coluna de nomenclatura (“Programa/Ação/Localização”) e uma terceira de valores. Nota-se que neste quadro, como codificação do INPI apresentam-se somente os três dígitos finais do código (297), em razão do quadro estar organizado por Órgão Superior e logo abaixo as Unidades Orçamentárias de cada um deles. A codificação do Ministério da Economia é 25000.

Tabela 5 – Despesa com Tecnologia da Informação do INPI na LOA 2020

<i>Programática</i>	<i>Programa/Ação/Localização</i>	<i>Valor</i>
297	Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI	17.897.503
0032	Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo	1.663.888
0032 2000	Administração da Unidade	1.663.888
0032 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional	1.663.888
2212	Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade	16.233.615
2212 21B2	Gestão e Modernização dos Recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação	16.233.615
2212 21B2 0030	Gestão e Modernização dos Recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação - Na Região Sudeste	16.233.615

Fonte: Elaboração própria, com dados e formato, do Volume I, da LOA 2020 (BRASIL, 2020, Vol. I, p. 438).

Fazendo uma leitura da Tabela 5, pode-se pontuar que:

- O INPI, em 2020, teve autorizado na LOA o montante de R\$ 17.897.503,00, referente a despesas com Tecnologia da Informação;
- Sendo R\$ 1.663.888,00, estabelecidos no Programa 0032 (Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo), Ação Orçamentária 2000 (Administração da Unidade); e
- R\$ 16.233.615,00 no Programa 2212 (Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade), na Ação 21B2 (“Gestão e Modernização dos Recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação”).

(iv) Volume II, Tomo I e II - Ações Orçamentárias dos Programa Finalístico e do Programa de Gestão e Manutenção

No Volume II, Tomo I e II, são encontradas as informações relacionadas às ações orçamentárias e aos programas que o Instituto participa, com os valores referentes ao exercício 2020 e a projeção 2021-2023. Cabe lembrar que os programas e as ações orçamentárias são definidos no PPA e organizam as despesas na LOA, conforme destacado na Seção 1.2.

Primeiramente, a Tabela 6 apresenta as informações quantitativas do Programa Finalístico 2212 - **Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade**. Foi feito um recorte do quadro original expresso na LOA, para evidenciar as informações do cabeçalho do quadro, que traz o valor total do Programa 2212, distribuído por outros órgãos que também realizam despesas deste programa, e o valor específico distribuído para o INPI, indicado na Tabela 6 com uma caixa de texto INPI. Logo abaixo da informação do programa, encontram-se as ações orçamentárias. No caso do Programa 2212, o INPI possui somente uma ação orçamentária: Ação 21B2 - **Gestão e Modernização dos Recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação**.

Tabela 6 – Ações Orçamentárias do INPI, Programa Finalístico (LOA 2020)

Volume II - Tomo I - Programas Finalísticos e Previsões Plurianuais de Despesas Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social			R\$ 1,00	Cabeçalho
CF, art. 165, § 14; LDO - 2020, Anexo I, XIV e art. 8º, § 7º c/c art. 141 e PLPPA 2020-2013 art. 4º			Recursos de todas as fontes	
Programa/Órgão/Unidade Orçamentária/Ação	LOA 2020	Projeção 2021-2023		
Programa: 2212 Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade	363.041.540	955.649.782		
(...)				
UO: 25297 Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI	19.102.286	42.263.450		
Atividade/OE Título	LOA 2020	Projeção 2021-2023		INPI
21B2 Gestão e Modernização dos Recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação	19.102.286	42.263.450		

Fonte: Adaptado do Volume II da LOA 2020 (BRASIL, 2020, Vol. II, p. 27).

Na sequência, a Tabela 7 traz o quantitativo do Programa 0032 - **Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo**. Esta tabela também foi construída a partir do recorte do quadro original da LOA 2020, com o cabeçalho e o valor específico do INPI. Diferentemente do Programa 2212, que era composto por uma única ação orçamentária, o Programa 0032 é formado por seis ações orçamentárias: 2000 – **Administração da Unidade**; 212B – **Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes**; 2004 – **Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes**; 09HB – **Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais**; 0181 - **Aposentadorias e Pensões Civis da União**; e 20TP – **Ativos Civis da União**.

Tabela 7 – Ações Orçamentárias do INPI, Programa de Gestão e Manutenção (LOA 2020)

Volume II - Tomo II - Programas de Gestão e Manutenção e Previsões Plurianuais de Despesas			
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social			R\$ 1,00
CF, art. 165, § 14; LDO - 2020, Anexo I, XIV e art. 8º, § 7º c/c art. 141 e PLPPA 2020-2013 art. 4º		Recursos de todas as fontes	
Programa/Órgão/Unidade Orçamentária/Ação	LOA 2020	Projeção 2021-2023	Cabeçalho
Programa: 0032 Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo	301.389.378.092	946.617.149.936	
(...)			
UO: 25297 Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI	330.120.157	1.042.445.710	
Atividade/OE Título	LOA 2020	Projeção 2021-2023	INPI
2000 Administração da Unidade	51.994.087	93.066.203	
212B Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes	7.806.106	23.819.445	
2004 Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes	2.731.383	8.334.504	
09HB Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	28.831.699	104.828.905	
0181 Aposentadorias e Pensões Civis da União	73.315.534	274.715.434	
20TP Ativos Civis da União	165.441.348	537.681.219	

Fonte: Adaptado do Volume II da LOA 2020 (BRASIL, 2020, Vol. II, p. 172 e 173).

(v) Volume IV - Detalhamento das Ações

O Volume IV da LOA 2020 traz o maior nível de detalhamento da despesa. O Quadro dos créditos orçamentários, que compõe esse volume da LOA, detalha as despesas por classificações orçamentárias, tal qual o recorte a seguir na Tabela 8. O quadro completo dos créditos orçamentários do INPI consta no Anexo A.

Tabela 8 – Quadro dos Créditos Orçamentários do INPI (LOA 2020)

Órgão: 25000 MINISTÉRIO DA ECONOMIA											
Unidade: 25297 INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL - INPI											
Quadro dos Créditos Orçamentários											
Programática	Programa/Ação/Localização/Produto			Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fte	Valor
0032	Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo										330.120.157
Atividade											227.972.924
0032 2000	Administração da Unidade			22 122							51.994.087
0032 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional										51.994.087
					F	3-ODC	2	90	0	250	30.347.339
					F	3-ODC	2	91	0	250	5.273.644
					F	3-ODC	9	90	0	144	6.908.197
					F	3-ODC	9	90	9	144	9.282.151
					F	4-INV	2	90	0	250	117.300
					F	4-INV	9	90	0	144	27.929
					F	4-INV	9	90	9	144	37.527

Fonte: Volume IV da LOA 2020 (BRASIL, 2020, Vol. IV, p. 124).

O recorte apresentado evidencia além do Programa 0032 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo e da Ação Orçamentária 2000 - Administração da Unidade, a Classificação Funcional (Função 22 – Indústria e Subfunção 122 – Administração Geral). Assim como traz outras classificações relacionadas ao orçamento alocado, conforme se observa no Quadro 9.

Quadro 9 – Classificações Orçamentárias apresentadas na LOA 2020 do INPI

Classificação	Código	Descrição
Esfera (Esf)	F	Orçamento Fiscal
Grupo de Natureza de Despesa (GND)	3 – ODC	Outras Despesas Correntes.
	4 – INV	Investimentos
Resultado Primário (RP)	2	Despesa primária, considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, discricionária, exceto as acrescidas por emendas.
	9	Despesa primária, considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta primária, incluída por emenda de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual.
Modalidade de Aplicação (Mod)	90	Aplicações Direta
	91	Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.
Identificador de Uso (IU)	0	Recursos não destinados à contrapartida ou à identificação de despesas com ações e serviços públicos de saúde, ou referentes à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.
	9	Despesa condicionada à aprovação e implementação dos dispositivos constantes da Proposta de Emenda à Constituição nº 186/2019.
Fonte (Fte)	250	Recursos Próprios Exercício Corrente
	144	Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações

Fonte: Elaboração própria, com dados do MTO 2020 (SOF, 2020) e Portaria SOF nº 1/2001(SOF, 2001).

Como última informação do Volume IV, relacionada ao INPI, a Tabela 9 apresenta os Recursos sob Supervisão do Instituto, que guardam relação com a receita apresentada na Tabela 1 (Recursos sob Supervisão do INPI). Estas despesas foram estabelecidas tendo como fonte de recurso Títulos do Tesouro Nacional e não tem qualquer relação com a receita do INPI.

Tabela 9 – Recursos sob Supervisão do INPI (LOA 2020)

Órgão: 93000 PROGRAMAÇÕES CONDICIONADAS À APROVAÇÃO LEGISLATIVA PREVISTA NO INCISO III DO ART. 167 DA CONSTITUIÇÃO													
Unidade: 93198 RECURSOS SOB SUPERVISÃO DO INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL - INPI													
Quadro dos Créditos Orçamentários													
Programática	Programa/Ação/Localização/Produto					Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fte	Valor
0032	Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo												20.404.642
Operação Especial													20.404.642
0032	0181	Aposentadorias e Pensões Civis da União				09 272							20.404.642
0032	0181	0033	Aposentadorias e Pensões Civis da União - No Estado do Rio de Janeiro										20.404.642
						S	1-PES	1	90	0	944		20.404.642
0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais												2.800.836
Operação Especial													2.800.836
0901	0005	Sentenças Judiciais Transitadas em julgado (Precatórios)				28 846							2.800.836
0901	0005	0033	Sentenças Judiciais Transitadas em julgado (Precatórios) - No Estado do Rio de Janeiro										2.800.836
						F	1-PES	1	90	0	944		2.702.379
						F	3-ODC	1	90	0	944		98.457
Total													23.205.478

Fonte: Volume IV da LOA 2020 (BRASIL, 2020, Vol. IV, p. 782).

A despesa estabelecida neste quadro está relacionada ao pagamento de aposentadoria dos servidores do INPI (R\$ 20.404.642,00), que de fato não deve ser paga com a arrecadação do INPI, pois há recolhimento para pagamento da aposentadoria dos servidores destinados a este fim. Em contrapartida, a despesa com sentenças judiciais transitadas em julgado (R\$ 2.800.836,00) também consta no quadro apresentado na Tabela 9, sendo que esta deveria ser paga com a receita do INPI, pois se refere às ações judiciais em que o INPI foi condenado a realizar pagamentos/indenizações/restituições. Porém, em razão da sistemática de elaboração da LOA, a própria Secretaria de Orçamento Federal organiza as fontes de recursos a serem utilizadas.

Os itens de (i) ao (v), que apresentaram como o INPI aparece na LOA, indicam, como na prática, as limitações do Orçamento Público se impõem. Como mencionado no Capítulo 1, a receita, apesar do nível de detalhamento da sua previsão, se apresenta como uma projeção, podendo ser superada sem necessidade de alteração legislativa. Porém, a despesa estabelecida somente pode ser realizada em valor superior ao estabelecido na lei, por meio de alterações orçamentárias, que são materializadas por projetos de lei, ou outros instrumentos que a própria LOA tiver definido em seu texto como permitido. Essas alterações são os créditos adicionais, os quais foram conceituados na Seção 1.2.

Ademais, as classificações orçamentárias que são definidas na LOA também precisam de instrumentos legislativos ou autorização prévia para possíveis alterações no texto da própria lei, consolidando ainda mais o caráter limitador do Orçamento Público.

Para finalizar as informações relacionadas à participação do INPI na LOA e com o intuito de não deixar lacunas para o leitor, ainda que não seja o objetivo desta pesquisa, mas considerando a experiência da autora na elaboração da proposta orçamentária do INPI e com base no Procedimento de Elaboração da Proposta Orçamentária do INPI (INPI, 2021c), apresenta-se, na sequência, um roteiro de como na prática ocorre a fase interna do processo de elaboração da proposta orçamentária do Instituto, que dará origem às informações no instrumento legislativo (LOA), que foram explicitadas nesta seção:

(i) A elaboração da proposta orçamentária do INPI se inicia em abril, do ano anterior ao instrumento de referência, podendo ter variação de datas de um ano para outro, a depender das datas estabelecidas pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

(ii) Há unidades regimentais específicas²² do INPI que são responsáveis pelas etapas que seguem.

(iii) Duas etapas ocorrem inicialmente e quase de forma concomitante:

- a) Previsão da receita - A SOF apresenta uma previsão da receita do INPI, com base em parâmetros históricos e econômicos. O INPI avalia e apresenta suas considerações ou revisões que podem ou não serem aceitas pela SOF;
- b) Fase qualitativa da despesa - Nesta etapa, o INPI avalia se há alguma alteração na descrição, objetivos e metas físicas da ação orçamentária, ou seja, as informações de como é feita a ação e como é mensurada pode ser revisada.

(iv) Na sequência, é realizado o levantamento interno das demandas de despesas junto às unidades regimentais que são gestoras de orçamento, ou seja, executam despesas. Nesta fase, não se estabelece nenhuma limitação de valores, uma vez que a intenção é saber quanto de fato o INPI precisa para cumprir sua missão.

²² “Art. 6º À Diretoria Executiva compete: [...] III - supervisionar e coordenar as atividades relacionadas aos sistemas federais de planejamento” (BRASIL, 2016b)

“Art. 11. À Diretoria de Administração compete: - planejar, organizar, dirigir e controlar a execução das atividades relacionadas aos sistemas federais de orçamento...” (BRASIL, 2016b)

- (v) As informações recebidas das unidades gestoras de orçamento são organizadas de acordo com os Programas e Ações Orçamentárias, os quais o INPI participa.
- (vi) Em data estipulada anualmente pela SOF, por meio de uma Portaria estabelecida a cada ano, o Ministério da Economia envia para o INPI o seu Referencial Monetário - RM. É no recebimento do RM que se concretiza a limitação da utilização da arrecadação do INPI. O RM consiste em um teto estabelecido para elaboração da proposta orçamentária das despesas de custeio e investimento.
- (vii) Após o recebimento do RM, há uma fase de processo decisório interno para adequação do levantamento de demandas (etapa iv) ao RM estabelecido (etapa vi).
- (viii) Em alguns anos, há uma fase posterior quando é oportunizado aos órgãos colocar suas demandas adicionais, resultando assim em um novo RM.
- (ix) Cabe ressaltar que, em 14 anos de experiência da autora em elaboração da proposta orçamentária, nunca o RM foi compatível com as demandas identificadas pelo INPI.
- (x) Não obstante há gestões técnicas e da alta administração do INPI para aumento do RM sempre que estabelecido.
- (xi) Após a adequação do levantamento inicial (etapa iv) ao RM final, a proposta é encaminhada ao Ministério da Economia, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Os valores são organizados no nível de detalhamento demonstrado nesta seção: Programa, Ação, Localizador, Grupos de Despesas, etc. Ressalta-se que não são enviadas despesa por despesa, mas os valores consolidados no menor nível de organização orçamentária - Elemento de Despesa.²³

²³ Segue um exemplo (valores fictícios), para elucidar quaisquer dúvidas:

- Levantamento interno das demandas de despesas:

Fornecimento de energia elétrica (R\$ 30.000,00); e

Locação de Edifício (R\$ 100.000,00).

- Como a informação é enviada:

0032 – Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo...R\$ 130.000,00

2000 – Ação Administração da Unidade...R\$ 130.000,00

Natureza da despesa 339039 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica)...R\$ 130.000,00

As duas despesas correspondem a despesas de serviços. No envio, no SIOP, todas as demais informações orçamentárias são preenchidas. O objetivo do exemplo foi demonstrar que as informações enviadas não

2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

O Capítulo 2 apresentou o INPI, trazendo aspectos relacionados à receita arrecadada para prestação de seus serviços. Evidenciou-se de forma objetiva que, apesar da receita ser administrada pelo INPI (controle e aplicação de saldo), sua capacidade de executar despesas está relacionada à Lei Orçamentária Anual. Além disso, foram evidenciados alguns aspectos do desempenho operacional da autarquia para materializar a necessidade da aplicação de mais recursos para cumprimento adequado da sua missão.

Neste sentido, a Seção 2.2 concretizou a participação do INPI na LOA 2020, apresentando como sua receita e despesa são detalhadas no instrumento legislativo. A previsão da receita frente à fixação da despesa não se dá de forma equilibrada, sendo a diferença estabelecida em Reserva de Contingência. Esta dotação que na LOA é nominada como Reserva de Contingência, no decorrer do ano se materializa como arrecadação não utilizada que vai sendo aplicada na Conta Única e se acumula por meio de superávits. Adicionalmente, foi acrescentado um roteiro de como se dá a elaboração da proposta orçamentária do INPI, para uma completa compreensão desde a identificação da demanda até a LOA propriamente dita.

A partir das considerações tecidas até o momento, que tiveram o objetivo de apresentar a base teórica sobre o orçamento e evidenciar questões sobre o INPI, que se vinculam às análises propostas que se seguirão, o Capítulo 3 detalhará a metodologia utilizada no desenvolvimento da pesquisa.

correspondem aos itens de despesas linha a linha com nome, mas sim um aglutinado de valores que indicarão sua destinação por meio das classificações orçamentárias.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA ACERCA DA RECEITA DO INPI NÃO REVERTIDA PARA SUA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Para apresentação dos procedimentos, dos métodos e das fontes aplicados na pesquisa, o Capítulo 3 foi estruturado em duas seções. Na primeira, constam os métodos e as fontes utilizados na extração e nas análises dos dados da receita e da despesa do INPI (pesquisa quantitativa).

A seção seguinte está estruturada em dois itens que abordam os parâmetros envolvidos nas pesquisas qualitativas realizadas: (i) por aplicação de um questionário junto à alta gestão do INPI; e (ii) por análise dos relatórios de gestão do Instituto.

A pesquisa também engloba uma análise conjugada dos resultados obtidos nas pesquisas quantitativa e qualitativas.

3.1 METODOLOGIA DA PESQUISA QUANTITATIVA

As informações da pesquisa quantitativa da Seção 4.1 – “Receita e Despesa do INPI, 1997-2020” têm como fonte de dados o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Esses dados são acessíveis pela Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011).

No que se relaciona à receita, em cada exercício estudado, foram utilizados os dados da receita arrecadada pelo INPI. A extração dos dados foi realizada tendo como indexador a classificação da receita por fonte de recursos, que foi abordada no Capítulo 1. Em suma, pode-se dizer que por meio dela identifica-se a origem do recurso público e associa-se a sua destinação.

Tendo em vista as fontes de recursos, a receita arrecadada pelo INPI, no período abordado pela pesquisa, se dividiu em duas fontes: 0250 (receita própria não financeira) e 0280 (receita própria financeira), exceto nos exercícios 2016 e 2017, quando houve uma receita irrisória na fonte 0263 (receita própria relacionada à alienação de bens móveis). Assim, as informações foram extraídas e organizadas em dois grupos:

- I. Receita da fonte 0250 - receita proveniente dos serviços prestados pelo INPI, aluguéis de imóveis, ressarcimentos e outras; e
- II. Receita da fonte 0280 e 0263 - receita proveniente dos rendimentos das aplicações da arrecadação do INPI que não é utilizada a cada ano, e a receita

proveniente da amortização de empréstimos (alienação de bens móveis e financiamentos).

Porém, para facilitar a leitura do texto, a receita de fonte 0250 será nomeada como **Receita de Serviços**, uma vez que esta representa 98% da receita deste grupo²⁴. Já a receita de outras fontes será apresentada como **Receita Patrimonial**, uma vez que sua composição é majoritariamente formada pelos rendimentos das aplicações da receita do INPI não utilizados anualmente (99% da receita deste grupo²⁵), sendo esta uma receita classificada como patrimonial.

Quanto aos dados da despesa, foram considerados os dispêndios do INPI, saída de recursos financeiros, dentro de cada exercício. Foram levantados os pagamentos efetivos realizados pelo órgão em cada exercício e os repasses financeiros²⁶ a outros órgãos. Os pagamentos com pessoal inativo (servidores aposentados) foram excluídos do cálculo. Apesar de esta despesa figurar na LOA do INPI, foi excluída do escopo, por não contribuir com a prestação dos serviços e por representar uma despesa de competência da União.

No que se refere à apresentação dos dados da despesa, utiliza-se o total de cada ano e em algumas análises a despesa é dividida em três grupos:

- I. Pessoal Ativo (pagamento de remuneração aos servidores ativos, encargos sociais e benefícios obrigatórios);
- II. Precatórios²⁷ (valores pagos de ações judiciais contra o INPI); e
- III. Custeio e Investimento (Demais despesas).

Adota-se na metodologia o regime de caixa, considerando como entradas a receita arrecadada em cada exercício e como saídas os pagamentos das despesas que contribuíram para prestação de serviços. O objetivo é demonstrar quanto efetivamente em cada ano o INPI não teria utilizado da sua receita arrecadada.

Cabe ressaltar as diferenças existentes entre a metodologia proposta e os resultados orçamentários e financeiros expressos anualmente nas demonstrações contábeis do órgão. Os resultados oficiais contábeis são influenciados pela definição das fontes de recursos na LOA,

²⁴ Tendo como referência a arrecadação do exercício 2020.

²⁵ Tendo como referência a arrecadação do exercício 2020.

²⁶ Ocorre quando um órgão, por meio de um acordo com outro órgão do Governo Federal, transfere recursos para execução da despesa pelo órgão recebedor.

²⁷ Precatórios são os “pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas decorrentes de sentenças judiciais transitadas em julgado, a serem pagas na ordem cronológica de apresentação, e para as quais se devem prever créditos orçamentários próprios” (GLOSSÁRIO ORÇAMENTÁRIO, 2020).

que estabelecem de onde sairá o recurso para pagamento de uma determinada despesa. Sendo assim, quando há uma definição de fonte equivocada no que tange à identificação das despesas devidas ao INPI, os resultados obtidos são distorcidos. Como exemplo dessa distorção, evidenciam-se as despesas com pessoal inativo que nos anos abordados pela pesquisa, ora foram pagas com recursos do INPI, ora com recursos da União, a depender da fonte estabelecida na LOA. Nos anos que foram pagas com a receita arrecadada pelo INPI, reduziram a receita do INPI.

Em contrapartida, em alguns anos a despesa com pessoal ativo foi paga pela União, influenciando positivamente a receita do INPI não aplicada no Instituto.

Diante disso, nesta pesquisa, foram excluídos os valores com os pagamentos de pessoal inativo e incluídos os pagamentos com pessoal ativo, em todos os anos para os quais os dados são demonstrados, para uma correta percepção dos resultados anuais obtidos.

No Anexo B, são apresentadas as transações utilizadas no SIAFI para obtenção dos dados da receita e da despesa do INPI, bem como os parâmetros e as contas contábeis aplicados em cada exercício estudado.

3.2 METODOLOGIA DA PESQUISA QUALITATIVA

Os procedimentos, os métodos e as fontes aplicados nas análises das Subseções 4.2 Resultados da Pesquisa realizada junto à alta gestão do INPI 2020 e 4.3 Análise dos Relatórios de Prestação de Contas do INPI estão detalhados nos itens que seguem.

3.2.1 Pesquisa realizada junto à alta gestão do INPI

Foi realizada uma pesquisa por meio de um questionário *online*, utilizando-se a ferramenta e-pesquisa²⁸. O convite para participação da pesquisa foi enviado por e-mail, no mês de março de 2021. O questionário ficou aberto para respostas até o dia 31 de maio de 2021.

O público-alvo da pesquisa foi a alta gestão do INPI. Para essa pesquisa, foram considerados como alta gestão os ocupantes dos cargos de Presidente, Vice-Presidente e Diretores que atuaram ou ainda atuam no INPI, no período de 1997 a 2020.

Para se chegar à lista de gestores (público-alvo da pesquisa), com as datas de atuação de cada um nos cargos, foram consultadas as seguintes fontes:

²⁸ Ferramenta interna do INPI: <http://epesquisa.inpi.gov.br>

- (i) Planilha fornecida pela Coordenação de Recursos Humanos (CGRH) do INPI - ocupantes de cargos no Instituto de 2004 a 2019;
- (ii) Contato com antigos servidores - para preenchimento das lacunas de nomes dos ocupantes dos cargos; e
- (iii) Diário Oficial da União - a partir dos nomes obtidos junto aos antigos servidores, foram realizadas consultas nominais no Diário Oficial para confirmação das datas de atuação dos gestores que atuaram de 1997 a 2003; e em 2020.

O público-alvo da pesquisa consistiu em 41 (quarenta e um) gestores, sendo que destes, 5 (cinco) são falecidos. Sendo assim, a população objeto da pesquisa consiste em 36 (trinta e seis) gestores.

A etapa posterior à definição da população foi a obtenção dos contatos dos gestores. Para tanto, foram realizadas consultas à internet e aos servidores e setores do INPI. Do levantamento realizado, foram obtidos os contatos de 27 (vinte e sete) gestores, que receberam o convite para participação na pesquisa. Destes, 7 (sete) não responderam ao questionário no prazo definido para a pesquisa, sendo então considerados como amostra da pesquisa 20 (vinte) gestores, representando:

56% da população (36 gestores); e

74% dos convidados para participação na pesquisa (27 gestores).

De acordo com a calculadora do site *SurveyMonkey*²⁹, a amostra tem um grau de confiança de 80%, com margem de erro de 10%, para o tamanho da população.

Quanto ao questionário *online*, foi composto por 6 (seis) perguntas objetivas, com comentários livres e 1 (uma) pergunta discursiva para comentários adicionais facultativos. As perguntas do questionário e as opções de respostas constam do Anexo C.

As respostas obtidas foram organizadas e analisadas na Seção 4.2 em dois itens.

O primeiro item apresentou os resultados gerais das respostas objetivas dos 20 (vinte participantes). Já, o segundo item apresentou a análise dos comentários livres das perguntas de um a seis e as respostas da última pergunta facultativa.

²⁹ Calculadora de tamanho de amostra. Disponível em: <<https://pt.surveymonkey.com/mp/sample-size-calculator/>>. Acesso em: 20 set. 2021.

Para apresentação das análises dos comentários, foi realizada uma indexação pelos anos também utilizada na análise dos relatórios de gestão (Seção 4.3) e na análise conjunta quantitativa e qualitativa (Seção 4.4).

A indexação pelos anos teve como critério: (i) a formação de grupos que tivessem o mesmo número de anos abordado em cada período; (ii) não ultrapassasse 10 anos de análise no grupo; e (iii) tivesse o menor número de repetições de participantes. Desta forma, foram estabelecidos grupos de 8 anos para análise: 1997 a 2004; 2005 a 2012; e 2013 a 2020.

Destacando-se que 5 (cinco) participantes atuaram nos períodos de 2005 a 2012 e 2013 a 2020, pois suas gestões alcançam os dois períodos. Como não há como identificar a qual ano exatamente os comentários fazem menção, os comentários foram considerados nas análises do período de 2005 a 2012, para equilibrar o número de comentários nos grupos.

Sendo assim, o número de participantes considerado em cada período e as características da amostra seguem no Quadro 10:

Quadro 10 – Característica e tamanho da amostra por período

Período	Quantidade		Cargos *
	Total	Por Cargo	
1997 a 2004	3	2	Presidente/Vice-Presidente
		1	Diretor de área finalística
2005 a 2012	9	1	Presidente/Vice-Presidente
		4	Diretor de área finalística
		4	Diretor de área meio
20013 a 2020	8	3	Presidente/Vice-Presidente
		3	Diretor de área finalística
		2	Diretor de área meio
Total	20		

* Quando o participante ocupou mais de um cargo, foi considerado o último cargo ocupado.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados dos participantes da pesquisa.

Ainda referente à apresentação das análises dos comentários, os vinte gestores participantes da pesquisa foram aleatoriamente numerados de 1 a 20. Assim, as menções aos comentários (integrais ou em parte) recebem a indicação da numeração atribuída ao gestor, conforme abaixo exemplificado:

Exemplo de comentário do gestor obtido na pesquisa por questionário.
(Participante 1).

Ressalta-se que os comentários das perguntas de 1 a 6 eram livres e a pergunta 7 era de comentários adicionais facultativos, sendo que os gestores não se manifestaram em todas as perguntas.

3.2.2 Análise dos Relatórios de Gestão

Para a presente pesquisa, convencionou-se o nome Relatório de Gestão para os relatórios de prestação de contas ao TCU³⁰; os relatórios gerenciais anuais divulgados pelo INPI, em alguns exercícios; e nos anos mais recentes, os relatos integrados³¹.

É importante destacar que para alguns anos é possível determinar que os relatórios fizeram parte da prestação de contas ao TCU, pois foram obtidos no portal do próprio Tribunal, em outros não é possível fazer essa distinção. Porém, todos os relatórios são de fontes oficiais e refletem o desempenho do órgão, bem como apresentam outras questões relevantes da gestão do INPI, inclusive, a abordagem orçamentária.

Os Relatórios de Gestão de 1997 a 2020 foram obtidos por meio das seguintes fontes:

- (i) 1997 a 1999; 2001; 2003 a 2007 - Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica do INPI, por e-mail³²;
- (ii) 2000 e 2002 – Biblioteca do INPI;
- (iii) 2008 a 2019 - Portal do TCU³³; e
- (iv) 2020 - Portal do INPI³⁴.

As análises dos Relatórios de Gestão do INPI tiveram como foco a visão institucional acerca das questões que influenciam o desempenho operacional do INPI e a identificação acerca dos apontamentos sobre questões orçamentárias.

³⁰ Prestação de contas é o instrumento de gestão pública mediante o qual os administradores e, quando apropriado, os responsáveis pela governança e pelos atos de gestão de órgãos, entidades ou fundos dos poderes da União apresentam e divulgam informações e análises quantitativas e qualitativas dos resultados da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do exercício, com vistas ao controle social e ao controle institucional previsto nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal (TCU, 2020).

³¹ A partir do exercício de 2018, o TCU estabeleceu a elaboração do Relatório de Gestão (RG) na forma de Relatório Integrado (RI), com base na Estrutura Internacional de Relato Integrado (*International Integrated Reporting Framework*) mantida pelo *International Integrated Reporting Council* (Conselho Internacional para Relato Integrado, IIRC na sigla em inglês), da *Value Reporting Foundation*, uma organização global sem fins lucrativos formada reguladores, investidores, empresas, definidores de padrões, profissionais do setor contábil e ONGs. O propósito Relato Integrado é transformar a forma como as organizações prestam contas às partes interessadas, tendo a criação de valor como o cerne do relatório (TCU, 2021, Portal TCU).

³² Esses dados são acessíveis pela Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011).

³³ Vide Referências Bibliográficas.

³⁴ Vide Referências Bibliográficas.

No que tange à visão institucional sobre o desempenho operacional, foram coletadas informações relacionadas a patente e a marcas, que são os dois principais serviços prestados pelo INPI. Alguns outros pontos são mencionados, como por exemplo indicativos de planejamentos estruturados, objetivando identificar se haviam nos períodos analisados ações estruturadas para solução dos problemas operacionais e se esses estavam relacionados às questões orçamentárias.

Consideram-se como questões orçamentárias: as indicações de compatibilidade das necessidades do INPI em relação à despesa fixada na LOA; os créditos adicionais autorizados durante o exercício; e os contingenciamentos orçamentários estabelecidos.

Em relação à indexação das análises, foram utilizados como parâmetros os mesmos períodos apresentados no item anterior (3.2.1 Pesquisa realizada junto à alta gestão do INPI): 1997 a 2004; 2005 a 2012; e 2013 a 2020.

Dentro de cada período de análise, as informações estão divididas em Contexto Geral e Contexto Orçamentário, com a seguinte organização:

- (i) Contexto Geral - aborda a visão institucional acerca das questões que influenciam o desempenho operacional do INPI (marcas e patentes), com apresentação da análise em texto corrido; e
- (ii) Contexto Orçamentário - demonstra a análise das questões orçamentárias, com apresentação das informações em quadros.

Após o conhecimento das fontes e do entendimento dos métodos que foram aplicados na pesquisa, a seguir o Capítulo 4 apresenta os resultados e as análises relacionadas à receita do INPI não revertida para os serviços prestados.

4 PESQUISA E ANÁLISE: A RECEITA DO INPI NÃO REVERTIDA PARA PRESTAÇÃO DE SEUS SERVIÇOS (1997-2020)

A presente pesquisa aborda o período de 1997 a 2020. O ano de 1997 foi escolhido para corte, por ser considerado um importante marco para o INPI, uma vez que a LPI, Lei n.º 9.279, de 14 de maio de 1996, entrou em vigor, em sua maior parte, em maio de 1997³⁵.

No período estudado, o INPI passou por dez gestões (INPI, 2019b), conforme quadro 11.

Quadro 11 – Presidentes do INPI 1997 a 2020

Presidente	Início	Final
Américo Puppim	26/06/1996	22/06/1998
Jorge Machado	22/06/1998	06/07/1999
José Graça Aranha	06/07/1999	11/01/2003
Luiz Otávio Beaklini	14/01/2003	27/08/2004
Roberto Jaguaribe	27/08/2004	07/11/2006
Jorge de Paula Costa Ávila	07/11/2006	13/12/2013
Otávio Brandelli	13/12/2013	10/04/2015
Ademir Tardelli	10/04/2015	27/07/2015
Luiz Otávio Pimentel	27/07/2015	11/02/2019
Cláudio Vilar Furtado	11/02/2019	atual

Fonte: Portal do INPI (INPI, 2019b).

As análises que serão apresentadas no capítulo não estão pautadas nas gestões. O objetivo é evidenciar as consequências da não utilização integral da receita, por meio de dados quantitativos e das percepções da alta gestão e das informações constantes nos relatórios de gestão da autarquia. Para tanto, o capítulo está dividido em cinco seções.

A primeira seção do capítulo apresenta a dimensão quantitativa, demonstrando o montante da receita que não foi aplicado na prestação dos serviços do INPI. Posteriormente, a Seção 4.2 explora a percepção da alta gestão sobre as consequências da não utilização da receita do INPI de forma autônoma, a partir dos resultados obtidos pela aplicação de um questionário.

A Seção 4.3 traz as análises obtidas das informações constantes nos relatórios de gestão, demonstrando a visão institucional sobre o tema; e, por fim, a Seção 4.4, antes das

³⁵ “Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação quanto às matérias disciplinadas nos arts. 230, 231, 232 e 239, e 1 (um) ano após sua publicação quanto aos demais artigos.” (BRASIL, 1996).

considerações finais do capítulo, tece uma análise conjunta da pesquisa quantitativa e qualitativa.

4.1 RECEITA E DESPESA DO INPI, 1997-2020

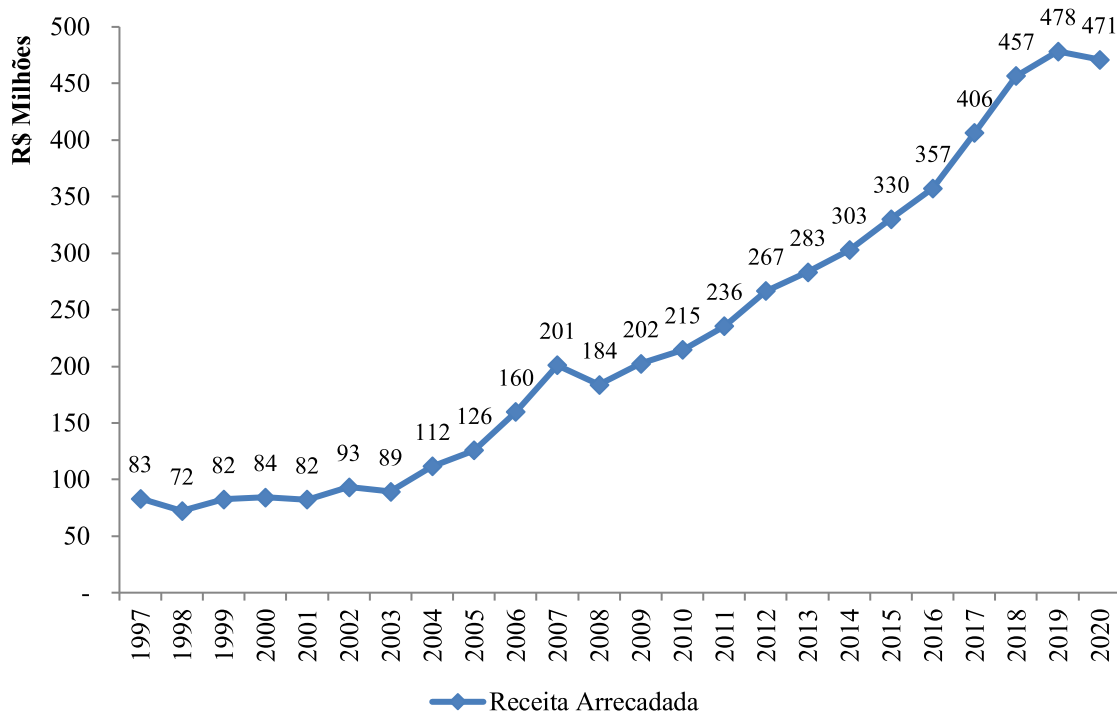
Na presente seção, serão apresentados os dados da receita arrecadada e dos pagamentos totais do INPI, nos anos de 1997 a 2020. Por meio da comparação da receita e dos pagamentos, será possível mensurar o valor da receita do INPI não investido na prestação de serviços a cada ano.

Considera-se como receita arrecadada a entrada de recursos no INPI anualmente, proveniente da prestação de serviços e de outras origens³⁶ pertencentes ao patrimônio do INPI. Como pagamentos totais, consolidam-se os pagamentos efetivos realizados pelo Instituto e os repasses realizados a outros órgãos do Governo Federal em cada ano, conforme detalhado na Metodologia.

4.1.1 A Receita do INPI

O Gráfico 3 apresenta a receita total arrecadada pelo INPI de 1997 a 2020. No período estudado, a receita teve um crescimento total de 466%, saindo de R\$ 83 milhões, em 1997, para R\$ 471 milhões, em 2020.

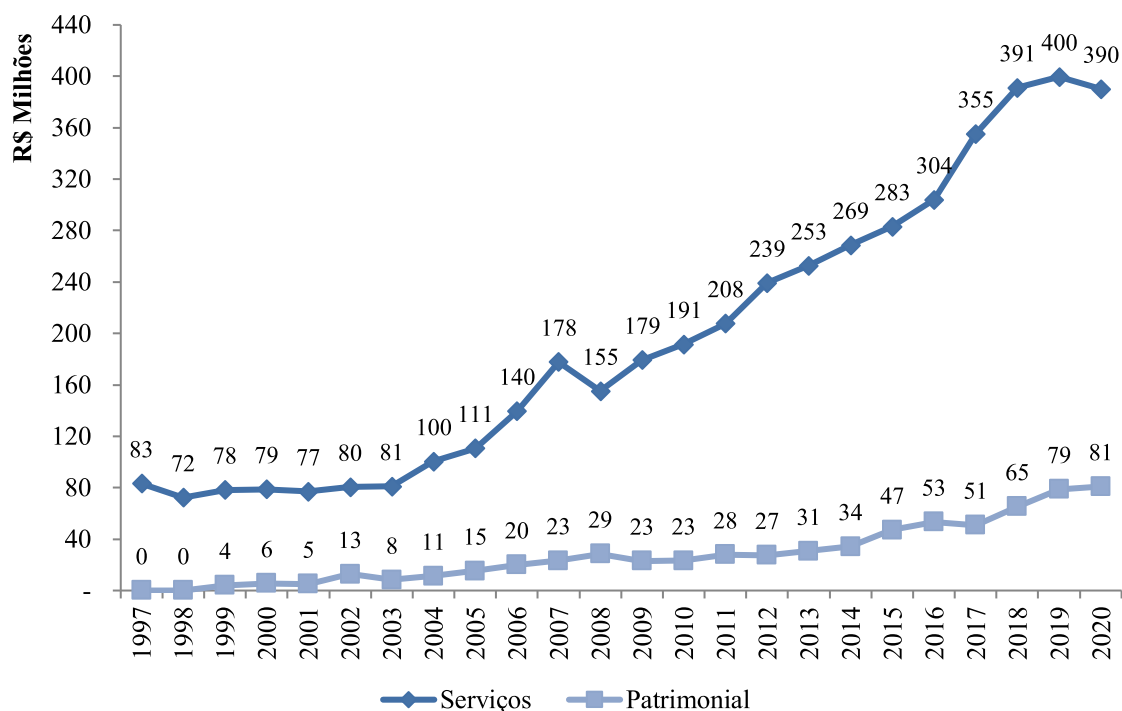
³⁶ Aluguéis, amortização relacionada aos financiamentos, ressarcimentos, restituições, etc.

Gráfico 3 – Receita Total do INPI, 1997 a 2020

Fonte: Elaboração própria, com dados do SIAFI.

A receita arrecadada pelo INPI não é composta somente pela receita proveniente da prestação dos serviços, conforme explicado anteriormente. A receita de serviços corresponde a maior parcela da arrecadação do INPI, ou seja, 82% da receita total (o parâmetro foi a receita arrecadada no exercício 2020). A segunda maior arrecadação do INPI corresponde a 17% da receita (também em relação a 2020) e refere-se aos rendimentos da aplicação da receita do INPI não é utilizada pelo órgão anualmente.

Para uma melhor compreensão das análises quantitativas, nesta pesquisa, segregou-se a receita entre: Receita de Serviços e Receita Patrimonial. Conforme detalhado na Metodologia, a Receita de Serviços corresponde, em quase sua totalidade, à receita de serviços propriamente dita, enquanto a Receita Patrimonial é composta basicamente pelos rendimentos da remuneração da receita do INPI não utilizada. O Gráfico 4 apresenta a **Receita de Serviços** e a **Receita Patrimonial**, de 1997 a 2020.

Gráfico 4 – Receita do INPI por Grupo, 1997 a 2020

Fonte: Elaboração própria, com dados do SIAFI.

A Receita de Serviços teve um crescimento de 369% no período. Nos vinte e quatro anos estudados, somente em quatro exercícios a receita de serviços apresentou retração: em 1998, 2001, 2008 e 2020. O ano de 2008 (queda de 13%) pode ser explicado por um crescimento atípico da receita em 2007 (27%), proveniente de uma ação extraordinária do INPI, no tocante ao registro de marcas (INPI, 2008). Em 2020, a arrecadação foi afetada (queda de 2%), ainda que de forma muito superficial, pela pandemia mundial de Covid-19.

Para as quedas observada em 1998 (13%) e 2001 (2%) não foram identificadas origens documentadas, somente há uma menção no Relatório de Gestão acerca do cenário econômico do País em 1998, como causa da retração do ano em referência (INPI, 1999).

No período estudado, o INPI praticou três aumentos de preços relevantes, em 2003 (+30%), em 2009 (+24%) e em 2012 (+18,5%). Estes aumentos contribuem para curva de crescimento, mas não representam sozinhos o perfil da receita de serviços. Cabendo destacar que não havia uma metodologia para precificação dos serviços realizados pelo Instituto, o que vem sendo estudado pela atual gestão.

De forma global, no período abordado pela pesquisa, a taxa de crescimento médio anual da Receita de Serviços foi de 7%. Cabendo destacar a nítida desaceleração da curva desde 2018,

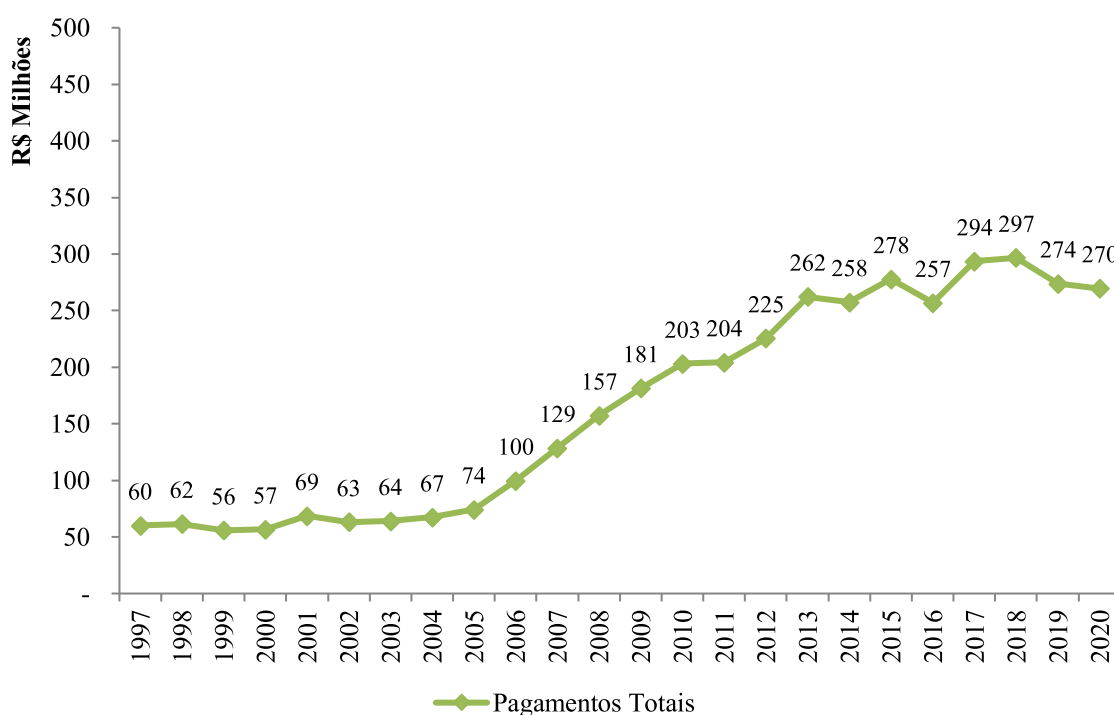
o que indica que existem outros fatores afetando o desempenho, além da pandemia (ano de 2020), mas a análise desse fenômeno não é o foco desse trabalho.

A Receita Patrimonial é influenciada por dois fatores: saldo aplicado e taxa de remuneração. Quanto ao saldo aplicado, em alguns exercícios analisados, há variação no crescimento do montante, a partir da utilização efetiva da receita a cada ano, reduzindo consequentemente os rendimentos de um ano para outro, em razão do montante aplicado. Em relação à taxa de remuneração, esta é imprevisível, tendo influência da negociação dos títulos públicos. Há de se destacar, que a participação da Receita Patrimonial na receita total do INPI, subiu de 5%, em 1999, para 17%, no ano de 2020, em grande medida pelo superávit crescente acumulado.

4.1.2 A Despesa do INPI

O Gráfico 5 demonstra os pagamentos totais do INPI, repasses mais pagamentos, incluindo despesas de pessoal ativo, precatórios e custeio e investimento. No período, o crescimento geral da despesa foi de 349%, saindo de R\$ 60 milhões, em 1997, para um patamar de R\$ 270 milhões, em 2020.

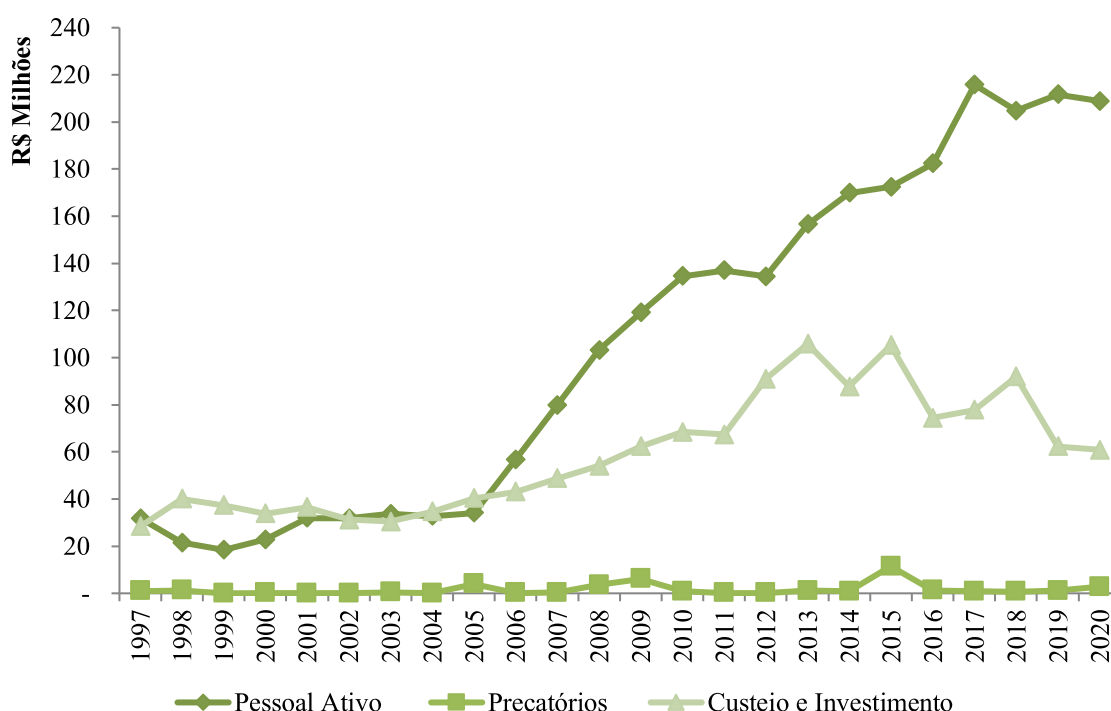
Gráfico 5 – Pagamentos Totais, 1997 a 2020



Fonte: Elaboração própria, com dados do SIAFI.

Para uma percepção mais aprofundada do perfil da despesa do INPI, o Gráfico 6 exibe os pagamentos totais em três grupos: pessoal ativo; precatórios (pagamentos devidos relativos a sentenças judiciais); e custeio e investimento. A despesa de pessoal ativo, a partir do ano 2006, passa a representar o maior dispêndio do INPI. Destaca-se que nesse grupo estão não somente as despesas com a remuneração dos servidores, mas também os benefícios obrigatórios e a contribuição obrigatória para as aposentadorias.

Gráfico 6 – Pagamentos Totais por Grupo, 1997 a 2020



Fonte: Elaboração própria, com dados do SIAFI.

Observa-se, no Gráfico 6, que a despesa de pessoal saiu de um patamar de R\$ 30 milhões, em 2005, para R\$ 200 milhões, em 2020. Essa curva crescente é resultante de uma mudança da carreira do INPI, em 2006, com aumento salarial representativo, conjugada à entrada de servidores proveniente dos concursos públicos de 2006, 2008, 2012 e 2014. Nota-se uma estabilidade da despesa de pessoal de 2017 a 2020, em razão da ausência de concursos públicos e da saída de servidores. Ainda que ocorram aumentos salariais, em função de progressões e promoções estabelecidas na carreira, a redução dos dispêndios com pessoal ativo aponta uma tendência de queda, caso não se altere as condições atuais.

As despesas de custeio e investimento merecem atenção especial, sendo responsáveis pela infraestrutura necessária ao funcionamento do Instituto, englobando despesas com aluguel, condomínio, mão de obra terceirizada, luz, materiais, tecnologia da informação, aquisição de

equipamentos e demais despesas que suportam a prestação de serviços. Se por um lado a receita total do INPI cresceu 466% e a despesa de pessoal cresceu 558% no período (1997 a 2020), os dispêndios com custeio e investimento cresceram somente 112%. Ressalta-se que, em 2020, os dispêndios deste grupo se equiparam aos valores de 2009. Se considerados o aumento natural das despesas pela inflação e a entrada de servidores no período, exigindo maior infraestrutura de funcionamento, infere-se que houve uma mudança considerável na gestão das despesas ou há necessidade de maior aplicação de recurso ou ainda uma junção desses dois fatores.

Como último grupo da despesa, os precatórios possuem comportamento variável e têm uma baixa representatividade em relação aos dispêndios totais do INPI. De 1997 a 2020, em média, a participação anual dos precatórios nos pagamentos totais foi de 1%.

4.1.3 Comparativo da Receita e da Despesa

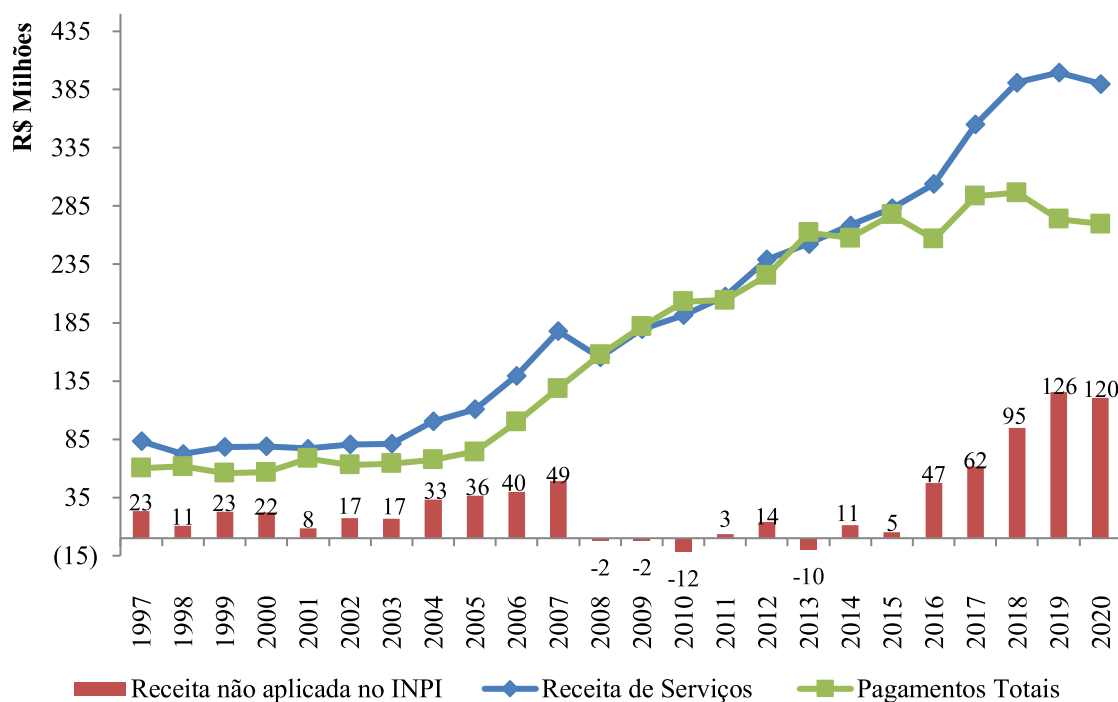
Ao se comparar a receita e a despesa do INPI, mais especificamente, ao se reduzirem os pagamentos efetivados da receita arrecadada anualmente obtêm-se o montante da receita do INPI não aplicada no Instituto.

A visão de caixa adotada na metodologia tem o objetivo de verificar se de fato o INPI não aplica toda a sua receita arrecadada em despesas que contribuem para sua prestação de serviços. Em caso positivo, será possível quantificar o montante não aplicado nos anos de 1997 a 2020, individualmente em cada ano e de forma global.

Pretende-se, com a visão anual, identificar em quais anos houve maior aplicação da receita no Instituto e, a partir das análises qualitativas, conjugar as informações para obtenção de algumas constatações.

Para tanto, no Gráfico 7, apresenta-se a receita de serviços arrecadada (Gráfico 4) e os pagamentos totais (Gráfico 5), indicando o valor a cada ano da receita de serviços não aplicada no Instituto. Observa-se que há um período de crescimento do montante da receita não revertido para o INPI, de 2004 a 2007; uma estabilidade de 2008 a 2015, quando o resultado do montante não aplicado totalizou somente R\$ 7,9 milhões, em um período entre negativos e positivos; e um crescimento mais potencializado de 2016 a 2020. Em 2019 e 2020, o valor não revertido para o INPI alcançou R\$ 120 milhões/ano, que corresponde a cerca de 30% da receita de serviços arrecadada a cada ano.

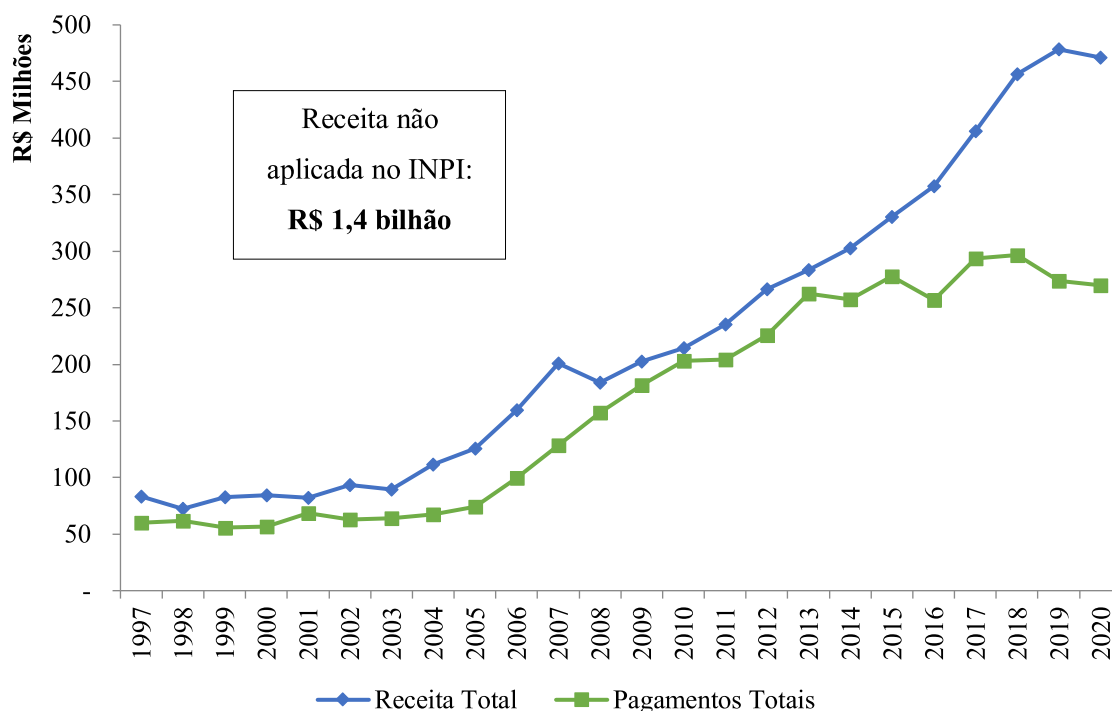
Gráfico 7 – Receita de Serviços e Pagamentos Totais, 1997 a 2020



Fonte: Elaboração própria, com dados do SIAFI.

Considerando-se somente a Receita de Serviços, conforme demonstrado no Gráfico 7, sem correção monetária, deixaram de ser aplicados no Instituto R\$ 736,9 milhões no período de 1997 a 2020. Em contrapartida, o Gráfico 8 demonstra uma visão mais global, ao comparar a receita total arrecadada, que inclui os rendimentos dos valores não utilizados. Porém, cumpre evidenciar que a metodologia aplicada na presente pesquisa difere dos resultados contábeis oficiais, conforme detalhado na Metodologia. Sendo assim, em se aplicando a receita não investida anualmente, apurada neste estudo (conforme informações do Gráfico 7), a receita dos rendimentos obtida seria diferente.

Gráfico 8 – Receita Total e Pagamentos Totais, 1997 a 2020



Fonte: Elaboração própria, com dados do SIAFI.

Em complementação aos dados apresentados, cumpre salientar os reajustes dos preços cobrados pelo INPI para prestação dos serviços. O último aumento efetivo de preços do INPI ocorreu em 2012, e os reajustes anteriores foram em 2003 e 2009 (LIMA, 2020). Reajustes periódicos de preços, no mínimo ao nível da inflação, potencializariam o valor da receita de serviços não revertido para o INPI. Porém, questiona-se a necessidade de reajuste diante da não utilização da receita.

Quanto ao comparativo da Receita Total, que foi objeto da demonstração de dados do Gráfico 8, produz-se um resultado global no período de 1997 a 2020, de R\$ 1,4 bilhão não revertido para despesas do período. Conforme mencionado, esse resultado global, pela metodologia adotada, não representa com fidedignidade o montante de fato não investido, mas não se distanciando, no entanto, dos dados expressos nas demonstrações contábeis do INPI, que relembrando são influenciados pela definição de fontes de recursos/destinação na LOA³⁷. O Balanço Patrimonial do INPI³⁸, do exercício 2020, por exemplo, evidencia um superávit financeiro acumulado de R\$ 1,3 bilhão.

³⁷ Em alguns anos, esse resultado é positivo para o INPI (pagamento de pessoal ativo sendo pago pela União), em outros negativos (pagamento de pessoal inativo sendo pagos pela receita do INPI).

³⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/acesso-a-informacao/demonstracoes-contabeis/arquivos/documentos/demonstracoes-contabeis-2020.pdf>. Acesso em: 16 out. 2021.

As informações da Seção 4.1 denotam que, no período abordado pela pesquisa, a receita do INPI proveniente da prestação de serviços não foi de fato, integralmente, aplicada no Instituto. O montante não revertido soma R\$ 736,9 milhões, sem correção monetária. Considerando-se os rendimentos provenientes da remuneração da receita não utilizada, o valor total alcança R\$ 1,4 bilhão.

4.2 RESULTADOS DA PESQUISA REALIZADA JUNTO À ALTA GESTÃO DO INPI, 1997-2020

Nesta seção, serão apresentados os resultados da pesquisa realizada junto à alta gestão que atuou ou ainda atua no Instituto, no período de 1997 a 2020. Cumpre destacar que são considerados como alta gestão, nesta pesquisa, os ocupantes dos cargos de Presidente, Vice-Presidente e Diretor. Cabe lembrar que, dos 27 convites enviados para participação na pesquisa, houve retorno de 20, constituindo a amostra analisada.

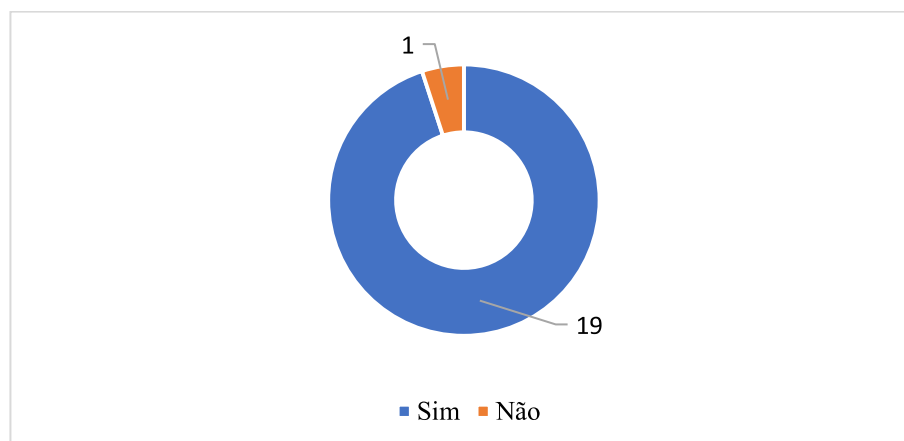
A pesquisa foi realizada por questionário contendo seis perguntas objetivas com comentários livres e uma pergunta discursiva para comentários adicionais facultativos. As análises foram divididas em dois grupos nas subseções a seguir.

4.2.1 Resultados e análises das perguntas objetivas

As respostas objetivas ao questionário tiveram seus resultados representados em gráficos. A informação está organizada por pergunta e tem o universo total de 20 gestores e ex-gestores do INPI (amostra da pesquisa) em todas as análises. Os comentários adicionais serão apresentados no próximo item, com as análises indexadas pelos anos de gestão.

Resultados das respostas objetivas:

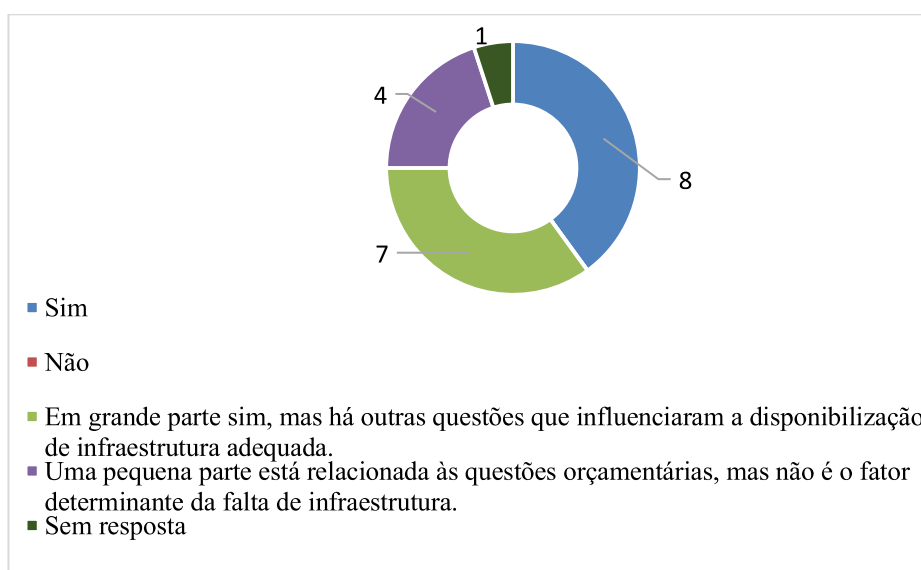
Pergunta 1: Você considera que, no período que atuou como gestor(a) do INPI, houve falta de recursos de infraestrutura para prestação dos serviços do Instituto? Responda sim ou não e registre comentários adicionais, se desejar, tais como, quais recursos de infraestrutura faltaram.

Gráfico 9 – Respostas à Pergunta 1

Fonte: Elaboração própria baseada nas respostas do Questionário aplicado junto à alta gestão do INPI (2021).

Como análise da primeira pergunta do questionário, infere-se que a quase totalidade dos respondentes (95%) considerou que houve falta de recursos de infraestrutura para prestação dos serviços do INPI, no período de atuação como gestores (Gráfico 9). Somente um entrevistado respondeu negativamente. A segunda pergunta, cujos resultados constam do Gráfico 10, objetivou identificar a percepção dos entrevistados quanto à relação da falta de recursos com as questões orçamentárias.

Pergunta 2: Se marcou “sim” na pergunta anterior, você considera que a falta de recursos de infraestrutura está associada às questões orçamentárias? Registre seus comentários adicionais acerca da associação da falta dos recursos de infraestrutura às questões orçamentárias.

Gráfico 10 – Respostas à Pergunta 2

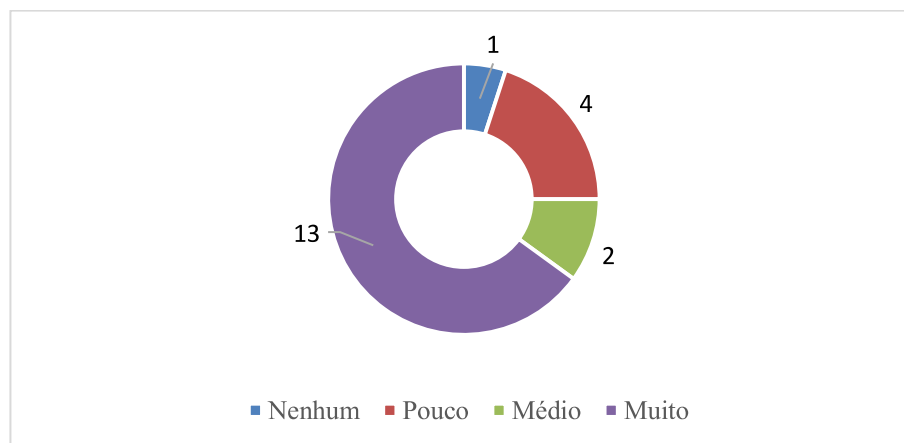
Fonte: Elaboração própria baseada nas respostas do Questionário aplicado junto à alta gestão do INPI (2021).

Dos 19 entrevistados que responderam que houve falta de recursos (Gráfico 9), quando questionados se a escassez de recursos estaria relacionada às questões orçamentárias (Gráfico 10), 40% responderam que sim e 35% em grande parte sim, com a ressalva de que existem outras questões que influenciaram a disponibilização de infraestrutura adequada para prestação de serviços. Apenas 4 entrevistados (20% do total) acreditam que a questão orçamentária está envolvida na falta de infraestrutura, mas não é o fator determinante. Nota-se que a alta gestão do INPI identifica outros fatores que possam influenciar a garantia da infraestrutura necessária para prestação de serviços do Instituto. Porém, 75% deles indicam a questão orçamentária como integralmente ou em grande parte determinante. Na análise temporal, há um maior detalhamento sobre as outras questões sinalizadas pela alta gestão.

Como outro foco de análise, foi perguntada a avaliação dos gestores sobre o tempo destinado para resolver questões orçamentárias relacionadas à falta de recursos (Gráfico 11).

Pergunta 3: No período da sua gestão, como você avaliaria o seu tempo destinado para resolver questões orçamentárias relacionadas à falta de recursos? Registre seus comentários adicionais sobre o tema.

Gráfico 11 – Respostas à Pergunta 3



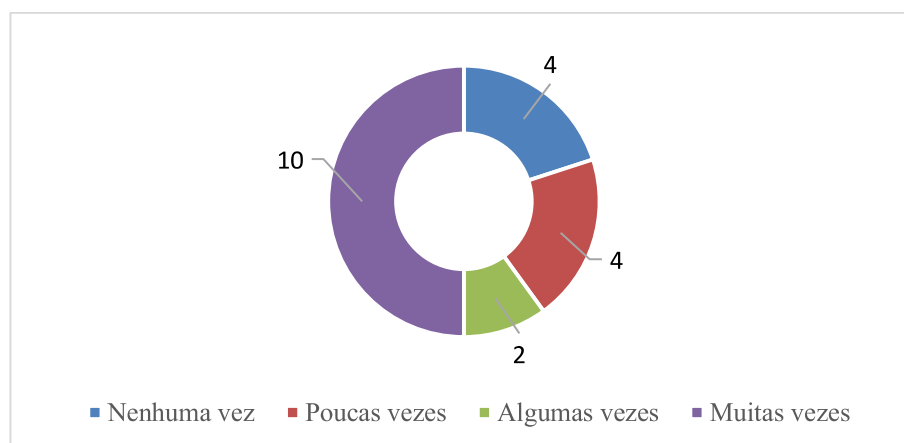
Fonte: Elaboração própria baseada nas respostas do Questionário aplicado junto à alta gestão do INPI (2021).

Esta pergunta de percepção (Gráfico 11) obteve como resposta que 65% (13 participantes) avaliam como muito tempo destinado para resolver questões orçamentárias relacionadas à falta de recursos. Este dado é um importante indicativo de que o tempo dos gestores poderia ser direcionado para outros fins. Esta análise será retomada mais adiante.

Na mesma direção da percepção do tempo destinado à solução das questões orçamentárias, detalhou-se a pergunta, no sentido de identificar se foi necessário envolver esferas governamentais superiores na busca de solução das questões orçamentárias.

Pergunta 4: Você precisou atuar junto às esferas governamentais superiores para tratar de assuntos orçamentários? Deixe seus comentários sobre o assunto.

Gráfico 12 – Respostas à Pergunta 4



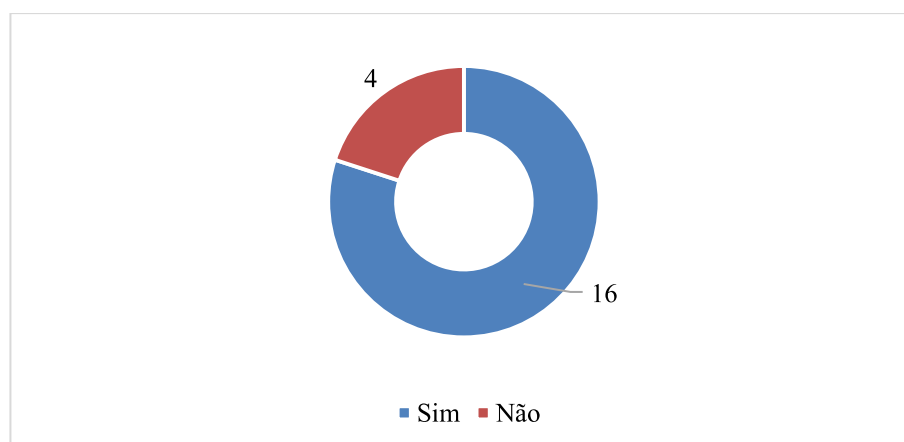
Fonte: Elaboração própria baseada nas respostas do Questionário aplicado junto à alta gestão do INPI (2021).

Como resposta à Pergunta 4, 50% dos entrevistados (Gráfico 12) responderam “muitas vezes”, o que representa uma resposta de bastante impacto, já que na alta gestão encontram-se os cargos de Presidente e Vice-presidente, além de Diretor, que a depender do tipo de diretoria (finalística ou administração) tendem a não se envolver tão diretamente com as instâncias governamentais superiores.

Buscou-se também identificar, na Pergunta 5, se houve projetos não realizados por motivos de restrição orçamentária.

Pergunta 5: Tiveram projetos não realizados no período que atuou como gestor, por motivo de restrições orçamentárias? Se marcar "sim", cite exemplos no comentário.

Gráfico 13 – Respostas à Pergunta 5

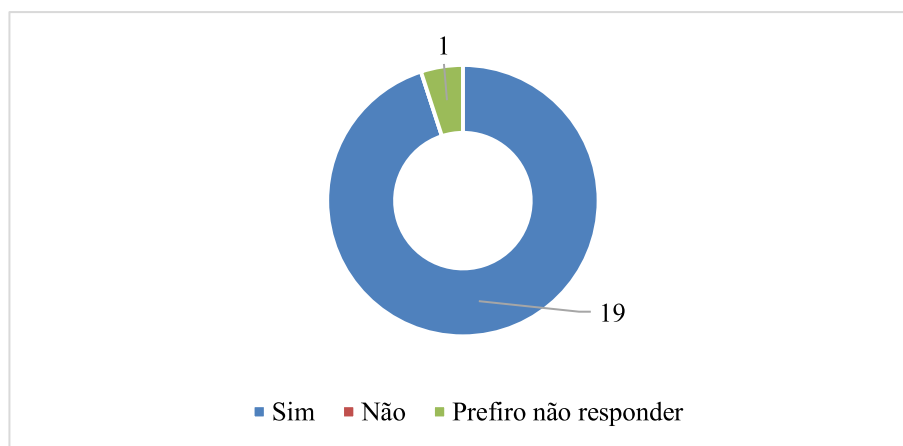


Fonte: Elaboração própria baseada nas respostas do Questionário aplicado junto à alta gestão do INPI (2021).

Obtiveram-se respostas da maioria dos entrevistados, 80% (Gráfico 13), sinalizando a não realização de projetos idealizados. Na análise dos comentários serão elencados alguns desses projetos. Por fim, foi perguntado de forma objetiva se o entrevistado considera as autonomias orçamentária e financeira do INPI benéficas ao Instituto.

Pergunta 6: Você considera que a autonomia orçamentária e financeira do INPI seria benéfica para o órgão? Complemente a resposta com seus comentários adicionais.

Gráfico 14 – Respostas à Pergunta 6



Fonte: Elaboração própria baseada nas respostas do Questionário aplicado junto à alta gestão do INPI (2021).

Na Pergunta 6, 19 entrevistados (95%) responderam que sim, enquanto apenas 1 entrevistado (5%) preferiu não responder (Gráfico 14).

Dando continuidade à apresentação dos resultados obtidos na pesquisa realizada por meio de questionário, o item 4.2.2 traz a análise dos comentários facultativos das 6 (seis) perguntas e da pergunta sete, aberta para comentários livres.

4.2.2 Resultados e análises dos comentários

Conforme detalhado na Metodologia, as análises dos comentários livres das perguntas de um a seis e as respostas à última pergunta, de caráter facultativo, foram indexadas em três períodos:

- a) 1997 a 2004;
- b) 2005 a 2012; e
- c) 2013 a 2020.

A seguir, são apresentadas a pergunta, as análises dos três períodos, e uma síntese dos comentários, o que possibilitou identificar a tendência de resposta no universo temporal adotado na pesquisa.

Pergunta 1: Você considera que, no período que atuou como gestor(a) do INPI, houve falta de recursos de infraestrutura para prestação dos serviços do Instituto? Responda sim ou não e registre comentários adicionais, se desejar, tais como, quais recursos de infraestrutura faltaram.

a) 1997 a 2004

Nos comentários indexados para o período, foi dada ênfase à falta de pessoal. Porém, houve um comentário mais completo, que mencionou o que considerava como falta de recursos:

Havia enorme falta de tudo, servidores administrativos, examinadores de patentes, equipamentos, computadores, papel para impressora, mobiliário adequado. (Participante 2).

b) 2005 a 2012

Em um total de oito comentários indexados para o período, em quatro a infraestrutura de informática é evidenciada como exemplo de falta de recursos, conforme os dois comentários que seguem:

Recursos de infraestrutura em TI, principalmente digitalização de documentos e sistemas de produção. (Participante 9).

[...] Recursos para melhorias na infraestrutura de informática [...]. (Participante 4).

A falta de recursos humanos foi citada por dois gestores. O único que no resultado geral respondeu que não houve falta de recursos atuou neste período e, apesar da resposta negativa, destacou as dificuldades de contratação em decorrência da Lei n.º 8.666/93³⁹:

Havia recursos. O problema era a execução do orçamento devido às exigências da Lei 8.666 [...]. (Participante 8).

³⁹ A Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 institui normas para licitação e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 20 set. 2021.

c) *2013 a 2020*

Nos comentários do período *2013 a 2020*, também merece destaque a sinalização da infraestrutura de informática como falta de recursos. Dos seis comentários indexados para o período, três mencionaram a infraestrutura de informática, conforme os trechos:

[...] Com certeza desde 2018 o INPI apresenta receita muito superior aos seus gastos operacionais de salários, serviços contratados, utilidades, e que seria suficiente para suportar também investimentos necessário em TI e digitalização [...]. (Participante 7).

Principalmente recursos de TI. (Participante 17).

Recursos destinadas à implementação de ferramentas/suporte e infraestrutura de TI. (Participante 19).

Síntese dos comentários da Pergunta 1: Nos primeiro e no segundo períodos, a falta de recursos humanos e de infraestrutura de tecnologia da informação foram apontados com destaque. Já no período mais recente de análise, a tecnologia da informação foi citada com maior ênfase e detalhes.

Pergunta 2: Se marcou “sim” na pergunta anterior, você considera que a falta de recursos de infraestrutura está associada às questões orçamentárias? Registre seus comentários adicionais acerca da associação da falta dos recursos de infraestrutura às questões orçamentárias.

a) *1997 a 2004*

Dos dois questionários indexados para o período, um comentário evidenciou que sim, com aprofundamento da resposta demonstrando a complexidade do processo de aprovação do orçamento:

Sim, o orçamento do INPI era de extrema importância, pois dependia da aprovação do orçamento geral da União, sua distribuição para os ministérios e deste para o INPI. Quase sempre o mesmo cortando antes da aprovação e ainda era contingenciado durante sua execução. (Participante 2).

b) *2005 a 2012*

Para Pergunta 2, houve sete comentários no período de 2005 a 2012. Destacam-se a seguir alguns trechos que evidenciam possíveis causas da falta de recursos de infraestrutura:

Poderiam ter sido realizadas algumas melhorias se não fosse a lentidão no planejamento e no processo de aquisição de serviços e produtos. (Participante 4).

A atuação da Auditoria do INPI, de forma prévia, atrasava as contratações, pois prendia-se um tempo considerável para discutir o mérito da contratação e a forma como deveria acontecer [...]. (Participante 8).

Certamente as restrições orçamentárias são severas e impactam diversas áreas, mas especialmente o processo de planejamento feito de forma excludente em termos da participação do corpo técnico (*up down*) tende a criar vieses que no médio e longo prazos comprometem a eficácia da alocação de recursos. (Participante 13).

As constantes restrições orçamentárias limitam a atuação dos gestores. Mais ainda, a falta de independência de uso dos recursos obtidos pela prestação de seus serviços pelo INPI impede a agilidade e capacidade de oferecer serviços de qualidade à sociedade. (Participante 16).

c) 2013 a 2020

No período mais recente da análise, dos cinco comentários consolidados, três convergem para a questão da autonomia orçamentária, indicando ser esse o problema central da falta de infraestrutura adequada no INPI:

[...] O fato de o INPI não ter autonomia sobre a destinação do resultado operacional que produz, e ter seus gastos de custeio e de investimentos denominados gastos discricionários decididos ao nível ministerial e da SOF por critérios alheios à sua efetiva necessidade de investimentos de reposição, de manutenção e de crescimento, a par das incertezas geradas por bloqueios e cortes durante o exercício fiscal, cria insuficiências e incertezas na gestão muito graves que limitam sua adequada prestação de serviços à sociedade. (Participante 7)

Sim. Precisamos de autonomia financeira e orçamentária para aplicação dos recursos que geramos. (Participante 17)

Sim, pois as receitas aferidas pelo INPI são superiores às despesas. Desse modo, o INPI poderia ter autonomia financeira e administrativa a que alude o art. 239 da Lei n. 9.279/1996. (Participante 19)

Ressalta-se um comentário que destaca as restrições orçamentárias, apontando a questão como razão da falta de recursos de infraestrutura:

Os diminutos orçamentos que se eram a cada ano aprovados, e os seus respectivos contingenciamentos afetaram a capacidade de investimentos em infraestrutura. (Participante 5)

Síntese dos comentários da Pergunta 2: A pergunta objetivou evidenciar a percepção dos gestores quanto à associação da falta de infraestrutura para prestação de serviços do INPI às questões orçamentárias. Por meio da análise dos comentários indexados por períodos, foi possível identificar um perfil. No primeiro período de análise, apesar de poucos comentários, cita-se a questão orçamentária como causa da falta de infraestrutura adequada, evidenciando-se as complicações envolvidas no processo de aprovação do orçamento. No segundo período de análise, nota-se que outras questões são destacadas com maior ênfase além das questões orçamentárias. No último período, a autonomia orçamentária se apresenta como a questão mais relevante na falta de infraestrutura, conforme citado pela maioria dos participantes da pesquisa que fizeram comentários adicionais indexados para o período de 2013 a 2020.

Pergunta 3: No período da sua gestão, como você avaliaria o seu tempo destinado para resolver questões orçamentárias relacionadas à falta de recursos? Registre seus comentários adicionais sobre o tema.

a) 1997 a 2004

Dos três comentários relacionados ao período de 1997 a 2004, dois ressaltaram o desgaste e o tempo dedicado à resolução das questões orçamentárias:

Desgaste muito grande e constantes idas a Brasília. (Participante 1)

Era o assunto que mais ocupava o tempo da minha gestão [...]. (Participante 2)

Enquanto um gestor se manifestou no sentido de não ser da sua função, de uma maneira geral, os gestores das áreas finalísticas manifestam não envolvimento na solução das questões orçamentárias. Comentários similares, relativos a outros períodos de análise da Pergunta 3 e outras perguntas, serão abordados adiante.

b) 2005 a 2012

Para o período de 2005 a 2012, foram consolidados nove comentários para a Pergunta 3. Observa-se outros tópicos que merecem destaques além de apenas o tempo destinado a resolver questões orçamentárias. A partir dos comentários destacados a seguir, além da questão do tempo, nota-se a sinalização da constante necessidade de se priorizar ações, de se buscar

parcerias, além de alguns comentários destacando êxito nas negociações por mais recursos junto às instâncias superiores:

Grande parte do tempo do presidente, do vice-presidente e dos diretores de administração foi voltado para isso. (Participante 3)

Constantemente tinham que ser redefinidas as prioridades, principalmente por questão de cortes orçamentários [...]. (Participante 4)

As negociações por recursos foram bem sucedidas. (Participante 9)

Só discutia assuntos orçamentários nas reuniões de diretoria, quando os problemas apareciam. Nas questões da área, as discussões eram normais para executar os projetos. (Participante 12)

Na realidade a busca por alternativas norteou a ação. Se não havia recursos buscava alternativas em parcerias [...]. (Participante 13)

Creio que por se tratar de uma área precipuamente finalística, [...] se envolvia relativamente pouco com questões orçamentárias, sendo mais reativa do que propositiva em relação ao tema. (Participante 18)

c) 2013 a 2020

Para o período mais recente de indexação, na Pergunta 3, têm-se cinco comentários, sendo que quatro dão grande ênfase ao tempo destinado para resolver questões orçamentárias:

Esse tempo era grande porque envolvia as discussões relacionadas às elaborações das propostas orçamentárias, as aprovações com cortes, os contingenciamentos e as necessidades de liberações do financeiro. (Participante 5)

Muito além do que seria razoável, pelo menos o triplo! E isso constitui um sério risco à gestão do INPI, uma destinação muito deletéria de energia e foco da alta administração. (Participante 7)

Muito tempo para resolver o que fazer com escassos recursos, fazendo remanejamento de despesas desnecessariamente e criando problemas para a autarquia. (Participante 11)

A falta de recursos exige do gestor uma busca constante de alternativas para o funcionamento básico da instituição, não havendo tempo nem recursos para avançar. (Participante 17)

Os comentários indicam como o tempo destinado para solução de questões orçamentárias podem influenciar outras áreas da gestão.

Síntese dos comentários da Pergunta 3: A pergunta buscou avaliar a percepção dos gestores sobre o tempo destinado para resolver questões orçamentárias relacionadas à falta de recursos. Para esta pergunta, o período mais antigo de análise (1997 a 2004) indicou uma avaliação dos gestores majoritária de percepção de muito tempo dedicado à busca de soluções das questões orçamentárias. Em contrapartida, no período de 2005 a 2012, percebe-se a sinalização de outras questões, que vão do êxito na busca por soluções por recursos até a constante necessidade de realizar parcerias e priorizar ações. Já no período mais recente de análise, os comentários, na sua maioria, dão ênfase no tempo destinado à solução de questões orçamentárias, indicando como esse tempo pode estar sendo custoso ao INPI.

Pergunta 4: Você precisou atuar junto às esferas governamentais superiores para tratar de assuntos orçamentários? Deixe seus comentários sobre o assunto.

a) 1997 a 2004

Considerando este período como o de menor número de participantes na pesquisa, houve somente dois comentários para Pergunta 4. A partir destes comentários não foi possível verificar uma tendência dos gestores do período, já que os comentários forma diferentes: um indicou que atuou muitas vezes e o outro não, por ser um gestor de área finalística.

b) 2005 a 2012

Já no período intermediário de indexação, têm-se oito comentários, onde é possível perceber uma tendência dos gestores sobre sua atuação junto às esferas governamentais superiores. Nota-se atuação destes gestores não somente para tratar de assuntos orçamentários, mas para uma abordagem mais ampla, com sinalização de necessidade de recursos no geral, de investimentos e de aumento do quadro de servidores, conforme os comentários destacados a seguir:

Tive que explicar e essas esferas e a parlamentares e a outros *stakeholders* porque era fundamental aumentar o quadro de servidores e a dotação do INPI [...]. (Participante 3).

Por várias vezes tínhamos que recorrer às instâncias superiores para explicar as necessidades de recursos, necessários para um bom atendimento aos usuários do sistema de propriedade industrial. (Participante 4).

Procurava informar constantemente o Presidente, quando alguma escassez de recursos temporária se anunciava. Cabia a ele dialogar com o Ministério [...] Vale registrar que existia um comentário corriqueiro à época referente ao saldo de arrecadação do INPI que não era utilizado e que contabilmente deveria ser registrado como pertencente ao INPI, embora estivesse no caixa único do Tesouro. Nunca houve espaço político para reivindicar este crédito do INPI junto ao governo. (Participante 8)

Tanto no MDIC quanto no Ministério do Planejamento para esclarecer as necessidades de investimentos, principalmente em TI. (Participante 9)

A grande dificuldade, nestes casos, é a falta de autonomia para tomada de decisão. A previsão legal de autonomia financeira do INPI não é exercida. A falta de conhecimento do tema de Propriedade Intelectual foi fator limitante aos objetivos pretendidos. (Participante 16).

Uma ou duas vezes, durante uma audiência pública na Câmara dos Deputados, pude levar a questão orçamentária do INPI como um tema sensível para a adequada execução da missão institucional do Órgão. (Participante 18).

c) 2013 a 2020

Para a Pergunta 4, foram reunidos cinco comentários no período 2013 a 2020. Destaca-se, em complemento aos comentários do período anterior, ênfase nas tratativas relacionadas à elaboração do PLOA e descontingenciamento:

As discussões junto ao Ministério sempre foram necessárias, seja por ocasião da elaboração da Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), seja para, ao longo do exercício, discutir a necessidade de descontingenciamento. (Participante 5).

Síntese dos comentários da Pergunta 4: A Pergunta 4 objetivou identificar se os gestores precisaram atuar junto às esferas governamentais superiores para tratar de assuntos orçamentários. No período de 1997 a 2004, não foi possível traçar um perfil dos comentários, em razão de somente dois comentários que apresentam informações opostas. Porém, nos períodos de 2005 a 2012 e 2013 a 2020, os comentários no geral indicam atuação junto às esferas governamentais superiores, não somente para tratativas das questões orçamentárias, mas na busca de soluções para questões estruturantes do INPI.

Pergunta 5: Tiveram projetos não realizados no período que atuou como gestor, por motivo de restrições orçamentárias? Se marcar "sim", cite exemplos no comentário.

a) 1997 a 2004

Para o período de 1997 a 2004, os três comentários obtidos citaram exemplos de projetos não realizados e/ou pagamentos que ficaram prejudicados:

O contingenciamento foi de tal ordem que afetou, inclusive, os pagamentos de contas de luz, telefone, limpeza etc. (Participante 1)

Manutenção do Prédio da Mauá, compra de computadores e mobiliário adequado, cadeiras com rodinhas (virtualmente inexistentes até então), contratação de bancos de dados no exterior para auxiliar no exame de patentes. (Participante 2).

Programas de fortalecimento do sistema e automação mais ágil. (Participante 15).

Em suma, foi observada pelos gestores falta de infraestrutura básica de funcionamento (luz, limpeza, mobiliário etc.).

b) 2005 a 2012

Nos seis comentários para este período, houve diversidade nas respostas. Dois comentários citaram projetos não realizados, como a modernização do Edifício A Noite⁴⁰ e aquisição de um sistema de fluxo de patentes:

Modernização do Edifício A Noite e modernização do parque de informática (considero principalmente para examinadores que deveriam estar sempre com o que existe de mais moderno). Aquisições de forma geral. (Participante 4)

Um exemplo clássico, quando no exercício da [...], foi a falta de recursos para aquisição de um sistema de fluxo de patentes [...]. (Participante 16)

Em contrapartida, dois comentários enfatizaram problemas internos influenciando a realização de projetos (grifos nossos):

Deixamos de dotar o INPI de uma infraestrutura tecnológica mais moderna, devido à dificuldade de comprar por entraves burocráticos internos [...]. (Participante 8)

⁴⁰ O Edifício A Noite foi a primeira sede do INPI. A partir do ano 2000, o INPI começou a desocupar o edifício e, em julho de 2020, o edifício foi transferido para a União. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/canais_atendimento/imprensa/pautas/2020/julho/inpi-e-spu-assinam-transferencia-do-edificio-a-noite-para-a-uniao>. Acesso em: 26 set. 2021.

Mas o maior problema era interno. Ocupei um cargo cuja denominação [...] TODOS os problemas técnicos e mesmo orçamentários foram superados. A questão mais complicada era o jogo de poder interno [...]. (Participante 13)

Outros dois comentários não evidenciaram projetos não realizados.

c) 2013 a 2020

No período mais recente de análise, que concentrou sete comentários, alguns projetos não realizados foram citados, a saber:

- Investimentos em TI e solução predial; (Participante 5)
- Contratação de consultoria para elaborar um projeto de reestruturação administrativa geral do Instituto; contratação de empresa especializada para montagem de uma estrutura de Contabilidade de Custos; (Participante 11)
- Disponibilização, na íntegra, das decisões da Diretoria de Marcas - DIRMA; alteração no e-Marcas para marcas não tradicionais; (Participante 19)
- Digitalização de todo o acervo de forma mais imediata/célere; criação/implementação de ferramentas de gestão - *Business Intelligence*; (Participante 19)
- Informatização do controle de produtividade, licenças, jornadas reduzidas e avaliação do desempenho individual dos servidores; (Participante 19)
- Limpeza do banco de dados e tratamento do "*backlog*" de pedidos sobrestados; transparência dos dados e acompanhamento status do pedido de registro de marcas; (Participante 19)
- Implantação do sistema de gestão da qualidade na DIRMA. (Participante 20)

Síntese dos comentários da Pergunta 5: Os comentários solicitados na Pergunta 5 tinham o objetivo de obter exemplos de projetos que não foram realizados por questões orçamentárias. Nos três períodos analisados os participantes da pesquisa citaram exemplos, com destaque para projetos relacionados à Tecnologia da Informação (TI). No período intermediário da análise (2005 a 2012), foi destacado que questões internas do INPI influenciaram a não realização de projetos. No período mais recente, os exemplos foram detalhados, com maior destaque para projetos relacionados ao registro de marcas e relacionados à TI.

Pergunta 6: Você considera que a autonomia orçamentária e financeira do INPI seria benéfica para o órgão? Complemente a resposta com seus comentários adicionais.

a) 1997 a 2004

Os três comentários indexados para o período reforçaram a resposta de que consideram benéficas as autonomias orçamentária e financeira. Um deles enfatizou que a autonomia permitiria uma execução de projetos mais facilitada:

Claro, pois o INPI gera (ou pode gerar) receita financeira suficiente para cobrir seus gastos, mas atualmente vive submetido às restrições orçamentárias impostas no orçamento da União como um todo. Se tivesse a autonomia financeira prevista na LPI poderia executar mais facilmente seus projetos. (Participante 2)

b) 2005 a 2012

Dos oito comentários dos gestores que atuaram no período, destacam-se quatro que trazem outras questões (desburocratização, planejamento adequado, autonomia de gestão com governança estabelecida, desenho institucional eficiente), a serem observadas junto às autonomias orçamentária e financeira para obtenção de êxito na gestão, conforme a visão dos gestores (grifos nossos):

Porém, os resultados da autonomia podem ser restritos se a execução permanecer emperrada, por aspectos burocráticos inibidores das boas práticas de gestão. Espero que tenha melhorado. (Participante 8).

Poderá ser ou não. Ter autonomia orçamentária e financeira pode ser ótimo se o processo de planejamento foi compatível com a complexidade e sofisticação da atividade do INPI [...]. (Participante 13).

Não somente a autonomia orçamentária e financeira, mas a autonomia de gestão. Com supervisão, metas estabelecidas, comitê gestor, com gestores que entendam da PI e todos os demais fatores que garantem o uso eficiente dos recursos e resultados acordados. (Participante 16).

A princípio, creio que a autonomia orçamentária e financeira do INPI seria benéfica para o Instituto. Porém, tudo dependeria do modelo específico a ser adotado, em que a escolha de um modelo adequado de gestão/governança seria fundamental para o sucesso dessa autonomia. Em outras palavras, o ideal seria que a referida autonomia fosse necessariamente respaldada por um desenho institucional capaz de garantir a alocação de recursos de maneira sábia, sustentável, eficaz e eficiente. (Participante 18).

c) 2013 a 2020

Dos seis comentários, ressaltam-se três comentários que acrescentam questões (gestão responsável, plano de operações e de investimentos de longo prazo e sistema de gestão) às apresentadas nos comentários do período anterior, que na visão destes gestores devem acompanhar à autonomia para êxito do INPI (grifos nossos):

A autonomia financeira, acompanhada da gestão responsável, são medidas necessárias para que tenhamos um INPI estruturado e capaz de dar as respostas eficientes a seus administrados. (Participante 5).

Sem dúvida. O INPI precisaria ter um plano de operações e de investimentos de longo prazo aprovado com recursos comprometidos a ele, sujeito à revisão anual e ajustes menores trimestrais a um plano anual de ação. É o que estamos perseguindo. (Participante 7).

Aliado a sistema de gestão. (Participante 19).

Síntese dos comentários da Pergunta 6: Os comentários da Pergunta 6 almejavam reunir a opinião dos gestores, de uma forma mais qualitativa, sobre as autonomias orçamentária e financeira do INPI serem ou não benéfica à atuação do Instituto. Neste aspecto, foram reunidos importantes quesitos que, na opinião dos gestores, devem estar alinhados a uma futura autonomia, para o INPI operar de fato com a eficiência desejada. As questões apontadas vão desde processos de planejamentos mais adequados até autonomias de gestão, governanças mais estruturadas e planos de operação a longo prazo implementados.

Pergunta 7: Deixe aqui, os comentários que julgar relevantes acerca da utilização da receita do INPI para infraestrutura necessária aos serviços prestados pela autarquia.

a) 1997 a 2004

Dos três comentários dos gestores que atuaram entre os anos 1997 a 2004, um ressaltou a importância do INPI para o País e o fato da autarquia não depender de recursos da União; um outro comentário destacou os problemas internos que, segundo a opinião do gestor, têm o mesmo peso das restrições orçamentárias; e o terceiro enfatizou o momento operacional atual do INPI. Os trechos dos três comentários a seguir evidenciam as ideias centrais assinaladas:

Não disponho de números atualizados, mas é incompreensível que uma instituição de grande importância para o País, que não recebe qualquer aporte

financeiro da União, que tenha autorização para gastar/investir 20 por cento ou menos do que arrecada. (Participante 1).

Em que pese o fato de que a falta de autonomia financeira representa enorme entrave para o INPI, não se pode desprezar a incompetência do órgão para realizar projetos, aprová-los internamente, licitá-los e executá-los. Essa incompetência tem peso no mínimo tão grande quanto as restrições orçamentárias e devem ser responsáveis por grande parte da não realização de projetos. (Participante 2).

Agora julgo que a automação está boa [...]. Julgo que seriam necessários mais examinadores e concentrar nas atividades fins do órgão como exame mais ágil dos pedidos de patente. Há muita demora para atividades simples como exame formal para entrada dos pedidos PCT (alguns demandam em média 4 anos) [...]. Essa demora não se justifica. (Participante 15).

b) 2005 a 2012

Dos seis comentários adicionais que trouxeram reflexões, relacionados aos gestores com atuação entre os anos 2005 a 2012, dois comentários destacaram que a receita do INPI deve ser investida no Instituto:

Por se tratar de preços públicos, legalmente a receita só pode ser gasta com essa finalidade. (Participante 3).

[...] A receita do INPI tem que ser destinada aos projetos do Instituto de acordo com esta diretriz de bem gerir o serviço público. E caso as receitas sejam superiores às necessidades do Instituto, o superávit deveria ser alocado a outras instituições ou projetos federais de um Plano de nação tão necessário. [...]. (Participante 12).

Em contexto similar aos comentários do período anterior, que trouxe reflexões acerca do momento atual do Instituto, três comentários apontaram alguns projetos entendidos como necessários ao INPI:

Creio que devido as mudanças em função da pandemia, o que era prioritário para a infraestrutura física em outros tempos deixou de existir com o trabalho em casa, sendo então que a grande parte dos recursos deveriam ser centradas na melhoria constante da informática (equipamentos, acesso as bases de dados etc...) e na contratação e treinamento de examinadores, principalmente na área de patentes, que acredito ser ainda carente, não deixando de olhar também a parte de suporte operacional. (Participante 4).

Os gestores do INPI deveriam investir em um plano de trabalho emergencial para zerar o *backlog* de processos. Para tanto, além de recursos humanos temporários, preparar toda a infraestrutura de TI, armazenamento e processamentos são imperativos. (Participante 9).

A questão chave é a da democratização do processo de planejamento. A atual pandemia mostra como pode ser mortal (no caso da pandemia literalmente) processo de planejamento e alocação de recursos enviesados. [...] Planejar implica em conhecer e incorporar opiniões diversas e dar transversalidade ao processo de alocação de recursos. (Participante 13).

No que tange à autonomia, um comentário destacou que as autonomias orçamentária e financeira não devem se dissociar do controle de entregas à sociedade, tal qual já abordado nos comentários da Pergunta 6:

A autonomia orçamentária e financeira, bem como a autonomia de gestão é condição necessária para o salto de qualidade que se espera da Instituição. Bem como colocar o Instituto em função plena como Órgão de Estado. Obviamente, com os devidos controles e operação assistida, uma vez que se trata de recursos da sociedade, devendo ser eficientemente aplicados em benefício desta mesma sociedade. (Participante 16).

c) 2013 a 2020

No período de 2013 a 2020, foram reunidos cinco comentários com reflexões, sendo dois deles voltados para a situação atual do INPI:

O INPI desestruturado representa um custo absurdo ao País. O *backlog* de patentes é decorrente da ausência de investimentos na autarquia, assim como era também o *backlog* de marcas. A Lei nº 5.648/70, em seu artigo 3º, dispõe que a receita do INPI constitui em seu patrimônio. O que mais precisa para se observar respeito a tal dispositivo? (Participante 5).

Transformar o INPI em uma Instituição 4.0 passa necessariamente por investimentos em infraestrutura. (Participante 17).

Os outros três comentários apontaram: questões complementares à autonomia que vão desde a precificação dos serviços à reserva para investimentos; as legislações que, na opinião do gestor, dão respaldo à autonomia do INPI; e o superávit acumulado apropriada pelo Tesouro:

É preciso reconhecer o modelo de apreçamento dos serviços com base em custos adequadamente medidos, inclusive custos de reposição e de oportunidade, bem como estabelecer reserva para investimentos. E a autarquia sendo superavitária não pode estar sujeita a bloqueios e contingenciamentos. Ela precisa funcionar como empresa prestadora de serviços dentro de um plano de operações, de investimento e de financiamento (orçamento) aprovado pelo ME e delegado à sua administração para executar, com cobrança de resultados. Não se pode imaginar que a autarquia desempenhe um papel de agente arrecadador de tributos por meio de preços não socialmente justos e sem capacidade de investir. (Participante 7)

Qualquer utilização diversa desse entendimento, só poderá ser realizada após serem feitas profundas alterações na legislação que diretamente diz respeito

ao Instituto --- Lei nº 5.648/1970 e Lei nº 9.279/1996, o que talvez até pudesse encontrar defensores. Porém, após a edição do TRIPS, qualquer uso diferente que seja dado à arrecadação dos serviços prestados pelo INPI, poderá constituir indício, e ATÉ PROVA, do descumprimento do Artigo 41, item 2, que dispõe: - "2. Os procedimentos relativos à aplicação de normas de proteção dos direitos de propriedade intelectual serão justos e equitativos. NÃO SERÃO DESNECESSARIAMENTE complicados ou ONEROSOS, nem comportarão prazos não razoáveis ou atrasos indevidos." Ou seja, em verdade o INPI já está DESCUMPRINDO os termos do Tratado duplamente: 1º - se existe superávit "desnecessário" (porque a entidade não tem acesso ao mesmo), os "procedimentos" podem ser ditos ONEROSOS demais; 2º - os "*backlogs*" de marcas e patentes, existentes desde 2010, também são inadmissíveis. (Participante 11)

Reinvestimento no próprio INPI dos recursos arrecadados, que, como se sabe, produzem superávit real, mas acabam sendo apropriados pelo Tesouro. (Participante 20)

Síntese dos comentários da Pergunta 7: A Pergunta 7 não trazia questão objetiva e tinha preenchimento facultativo. O objetivo principal era obter as considerações finais, na forma de comentários que o participante julgasse relevante, acerca da utilização da receita do INPI para infraestrutura necessária aos serviços prestados pela Autarquia. Os comentários foram diversificados e trouxeram diversos aspectos de análise. Enquanto uns pautaram-se na legalidade da utilização da receita proveniente da prestação de serviços no próprio INPI, outros não deixaram de evidenciar a necessidade de planejamento e controle para utilização da receita de forma autônoma pelo Instituto. Houve também destaques à situação do INPI hoje, com menção ao *backlog* e sua relação com a falta de recursos. Nos comentários desta pergunta, não há uma tendência ou vinculação dos comentários ao período aos quais os gestores atuaram. De forma majoritária, os comentários se basearam em proposições e anseios dos gestores para um INPI futuro de maior qualidade.

4.3 ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DO INPI

A Seção 4.3 apresenta o resultado das análises das informações constantes nos Relatórios de Gestão do INPI, do período de 2013 a 2020.

Conforme detalhado no capítulo metodológico, não foram analisadas todas as questões abordadas nos relatórios. A pesquisa pautou-se nos destaques apresentados, acerca do desempenho operacional do INPI. Foram extraídos dos relatórios os principais problemas de infraestrutura e as ações mais relevantes relacionadas às atividades finalísticas de marcas e patentes. Focou-se também nas questões orçamentárias para melhor identificação da visão

institucional sobre a participação do INPI na LOA, a partir dos problemas e resultados registrados nos relatórios, destacando-se a existência de contingenciamento em cada período analisado.

A seção foi dividida nos três itens que representam os períodos de indexação das análises: 1997 a 2004; 2005 a 2012; e 2013 a 2020.

Dentro de cada item, as informações estão divididas em Contexto Geral e Contexto Orçamentário (vide Capítulo 3 – Metodologia).

4.3.1 Análise dos Relatórios de Gestão de 1997 a 2004

a) Contexto Geral

O período de 1997 a 2004 se inicia com a entrada em vigor da nova LPI, que coloca no centro das atenções a necessidade profunda alterações no INPI, tais como: criação de nova estrutura, estabelecimento de um plano de carreira próprio e informatização. A redefinição da ação do INPI passou a ser prioridade, assim como a necessidade de aparelhar-se adequadamente para servir aos seus usuários (INPI, 1998).

Ao mesmo tempo, “constata-se que a instituição está envolvida em um processo de chegar ao limite de sua capacidade de absorver e processar a demanda recebida” (INPI, 1998, p. 8).

Em 1998, o INPI lança um programa de modernização chamado “Projeto INPI 2000”, que tem por objetivo a reestruturação física, organizacional e gerencial do Instituto, além de implementar uma política de conscientização dos benefícios do SPI (INPI, 1999). Porém, nos relatórios subsequentes não há maiores detalhes sobre o projeto, exceto em 1998, ano do lançamento do programa, quando os resultados alcançados em patentes e desenho industrial foram decorrentes de medidas do Projeto INPI 2000 (INPI, 1999):

Em patentes, as medidas tomadas permitiram o aumento no número de expedições de cartas-patentes de 48%; em desenhos industriais o crescimento foi ainda mais expressivo, da ordem de 172%. Em 1998 foram expedidos 3.201 patentes e 2.730 registros de desenho industrial (INPI, 1999, p. 4).

O Relatório de Gestão de 1999 (INPI, 2000) destaca as ações fundamentais para aprimoramento e desenvolvimento institucional, tais como: “Marketing institucional, Implantação de novo modelo de gestão; e Reforma das instalações físicas do edifício-sede” (INPI, 2000, p. 37).

Os relatórios dos anos 1999 e 2000 não trazem análises detalhadas sobre os motivos que influenciaram o desempenho das áreas finalísticas, bem como não evidenciam a existência de ações planejadas para enfrentamento dos problemas do INPI.

A necessidade de se equilibrar a demanda por serviços de marcas com a capacidade de decisões é evidenciada no Relatório de Gestão 2001 (INPI, 2002). A escassez de servidores, com queda de quantitativo de 2000 para 2001, seria o principal motivo das dificuldades em reduzir o estoque de pedidos pendentes de análise.

Em contrapartida, em patentes, no mesmo ano, é analisado o aumento da produção, em decorrência do ingresso de novos servidores. Contudo, é destacada a demora na entrada dos novos concursados⁴¹, prevista para janeiro, mas ocorrida somente em junho, o que atrapalhou o desempenho esperado, apesar dos ganhos obtidos (INPI, 2002). O aumento de produção observado em patentes em 2001 não se sustenta em 2002. O Relatório de Gestão 2002 (INPI, 2003) aponta que, em abril, do ano em questão, há desligamento dos servidores temporários refletindo de forma imediata no número de decisões do ano.

De forma análoga, verifica-se o mesmo resultado para marcas em 2002:

A diminuição do número de despachos de mérito foi ocasionada, primeiramente pela gradativa saída dos funcionários terceirizados e temporários – administrativos e examinadores de marca. Segundo, aos efeitos que a carência de pessoal administrativo provoca na produtividade do exame técnico (INPI, 2003, p. 15).

A falta de infraestrutura adequada é ressaltada para patentes é apontada, no relatório de 2001, com evidenciação das condições precárias de espaço, mobiliário e computadores para os novos servidores (INPI, 2002).

Da mesma forma, para a Diretoria de Marcas a falta de materiais básicos de trabalho e equipamentos de informática impactou os resultados:

A falta de materiais básicos tais como papel, toner, grampeadores, perfuradores e canetas, influenciou negativamente na produtividade do grupo. Entretanto, o que mais concorreu para o baixo aproveitamento da mão-de-obra foi a insuficiência e equipamentos de informática (INPI, 2002, p. 19)

Em 2002 se deu a construção do Plano Diretor do INPI para o horizonte 2002-2010 (INPI, 2003). O Relatório de Gestão 2002 relata as etapas técnicas realizadas para construção deste plano, conforme algumas discriminadas a seguir:

⁴¹ Em 2001, foi realizado um concurso temporário com validade para 1 ano, resultando na contratação de 221 pessoas para as áreas de marcas e patentes (INPI, 2002).

- (i) Pesquisa qualitativa realizada com atores internos e externos para identificação da percepção dos mesmos quanto ao INPI e a sua atuação;
- (ii) Construção de cenários do ambiente externo construído junto à Unicamp, com realização de seminário interno para debates dos cenários;
- (iii) Identificação de demandas e expectativas externas, a partir da realização de *workshops* setoriais para discutir a PI nos setores;
- (iv) Análise de ambiente interno, por meio de um diagnóstico interno realizado por questionário junto a servidores, cujos resultados, também, foram debatidos em seminário interno;
- (v) Discussão do Plano diretor junto ao Ministro do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), gestão do Ministro Sergio Amaral.

Nos anos subsequentes (2003 e 2004), os problemas relacionados à falta de pessoal e aos problemas de infraestrutura voltam a ser destacados pela Diretoria de Patentes, acerca de pessoal, e pela Diretoria de Marcas, sobre falta de pessoal e infraestrutura, respectivamente:

Mesmo com este desempenho em 2003, faz-se necessária uma reversão das condições extremamente limitantes relacionadas à infraestrutura e à força de trabalho, com que opera a DIRPA, tendo em vista o número de examinadores muito inferior ao indispensável para examinar o total de depósitos recebidos, assim como também é insuficiente o quantitativo de pessoal técnico administrativo (INPI, 2004, p.7).

Além do grande número de pedidos depositados e do aumento da complexidade do exame dos pedidos de registro em virtude da adoção da Classificação de Nice, estes fatos foram acompanhados de uma redução do número de examinadores, técnicos e pessoais de apoio, e da continuidade de falta de infraestrutura e investimentos (INPI, 2004, p.24).

Os relatórios dos últimos anos deste período de análise (2003 e 2004) são mais contundentes quanto ao problema pelo qual passava o INPI e sobre o caminho para solucioná-lo.

Ao longo de cerca de dez anos, o INPI vem atravessando sérios problemas, principalmente decorrentes da falta de mão-de-obra, tanto examinadores de marcas e de patentes (áreas técnicas em o INPI registra um acúmulo considerável de pedidos aguardando decisão), quanto dos demais servidores administrativos. (INPI, 2004, p.131)

A situação crônica de desestruturação operacional do INPI é a causa fundamental do desempenho ainda insuficiente do programa. A solução, portanto, está na implementação efetiva da reestruturação do órgão, tendo como prioridades básicas: a recomposição e valorização do seu quadro de servidores; a reforma de suas instalações, no Rio de Janeiro; e a modernização administrativa e operacional da instituição. (INPI, 2005, p.10).

O ano de 2004, último ano de análise do período, se encerra com o registro, no Relatório de Gestão 2004 (INPI, 2005, p. 10), do início de uma reestruturação administrativa:

Dessa maneira, o ano de 2004 marcou o início da reestruturação do INPI, lançando as bases de melhores resultados nos próximos anos do PPA 2004-2007.

b) Contexto Orçamentário

As análises do período 1997 a 2004, relacionadas aos orçamentos iniciais do INPI, bem como suas complementações em cada exercício; e as indicações de contingenciamento anuais constam no Quadro 12.

Quadro 12 – Análise do Contexto Orçamentário dos Relatórios de Gestão (1997 a 2004)

Ano	Orçamento Inicial e Créditos Suplementares	Contingenciamento
1997	Sem análise no relatório.	Sem análise no relatório.
1998	Despesa fixada na LOA em igual valor ao da receita prevista (INPI, 1999).	Houve contingenciamento durante o exercício que impediu o INPI de realizar as despesas, conforme os valores estabelecidos na LOA, gerando um superávit no exercício (INPI, 1999).
1999	O INPI fixou na LOA um montante menor do que seu planejamento, ficando de fora as despesas que representariam ações modificadoras no instituto (INPI, 2000).	O relatório não menciona contingenciamento.
2000	Orçamento inicial fixado na LOA com necessidade de ajuste, que foi obtido durante o exercício com aprovação de créditos adicionais (INPI, 2001).	O relatório não menciona contingenciamento.
2001	Orçamento fixado na LOA em igual valor da receita prevista (INPI, 2002).	O relatório não menciona contingenciamento.
2002	Orçamento fixado na LOA em igual valor da receita prevista, com incorporação de parte do Superávit do INPI, aumentando a LOA inicial (INPI, 2003).	Sucessivos contingenciamentos, a partir de maio, que restringiram o orçamento de 2002 (INPI, 2003).
2003	Orçamento Inicial insuficiente para atender às demandas do INPI (INPI, 2004).	Severo contingenciamento que marcou a execução das despesas durante todo o exercício (INPI, 2004).
2004	Orçamento fixado na LOA (considerando os créditos do exercício), em valor suficiente às necessidades, porém com uma parte sendo autorizada somente em 31 de dezembro (INPI, 2005).	O relatório não menciona contingenciamento.

Fonte: Elaboração própria, com dados dos Relatórios de Gestão do INPI de 1997 a 2004.

Nos oito anos abrangidos na análise, somente em dois deles (1999 e 2003) são evidenciados orçamentos autorizados em valor inferior às necessidades do Instituto. Nos

demaís anos, há indicação de que a despesa era fixada em montante igual à receita prevista para o ano, com indicação até mesmo de utilização de superávit no ano de 2002.

Porém, há que se considerar que em três exercícios (1998, 2002 e 2003) têm-se indicação de contingenciamento estabelecido. Em 2004, ocorreu a autorização de créditos orçamentários (aumento da LOA) somente em 31 de dezembro, impedindo assim sua execução.

Ao serem considerados os orçamentos insuficientes ou autorizados somente no último dia do exercício financeiro e os contingenciamentos estabelecidos, dos oito analisados, em cinco têm-se questões orçamentárias influenciando a execução de despesas, quer seja por insuficiência, quer seja pela exigência de replanejamentos durante o exercício, que são exigidos em anos de contingenciamentos. As exceções de escassez de recursos, por essa ótica de análise, são os exercícios 2000 e 2001.

4.3.2 Análise dos Relatórios de Gestão de 2005 a 2012

a) Contexto Geral

No período de 2005 a 2012, há registros de dois importantes planos que tinham como foco a melhoria operacional do INPI: o Plano de Reestruturação e o Planejamento Estratégico 2007-2011. O Plano de Reestruturação é destacado nos Relatórios de Gestão dos anos de 2005 a 2010, sendo que um dos anseios do Instituto inserido no contexto da reestruturação, além da melhoria do desempenho operacional, era a efetiva inserção do INPI no Sistema Nacional de Inovação e no Sistema Internacional de Propriedade Intelectual, sendo desenhado não uma inserção apenas de natureza operacional, mas também propositiva no que se refere ao aparato normativo-legal (INPI, 2006).

No contexto da reestruturação, a entrada de servidores aparece como principal fator da redução dos prazos de concessão e, conseqüentemente, dos *backlogs* de marcas e patentes. No ano 2005 (INPI, 2006), o Relatório de Gestão destaca que com a entrada de servidores com previsão de “incremento na capacidade de análise de pedidos de marcas em cerca de 50% e de cerca de 30% na capacidade de exame de pedidos patentes, com redução paulatina nos prazos decorridos entre depósito e decisão” (INPI, 2006, p. 13).

Neste sentido, em 2006, ocorre a conclusão da primeira fase da reestruturação, com destaque para as ações de contratação de novos servidores, além de estabelecimento de um novo plano de carreiras, a mudança para novas instalações e a implantação do módulo e-Marcas, do Sistema e-INPI, que previa a total informatização dos serviços realizados (INPI, 2007).

A conclusão do processo de reestruturação iniciado em 2004/2005 é apresentada no Relatório de Gestão 2010 (INPI, 2011):

No exercício de 2010, o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) concluiu uma reestruturação administrativa iniciada em 2005 e aprofundada a partir de 2007. O INPI foi totalmente remodelado para ajudar o País, suas empresas e instituições de ciência e tecnologia a enfrentarem os desafios de uma economia globalizada que se alicerça na inovação e na construção e posse dos ativos intangíveis que dela são decorrentes. (INPI, 2011, p.10).

Em relação ao Planejamento Estratégico 2007-2011, este foi construído pautado nas seguintes diretrizes estratégicas:

- I. Garantia da eficiência e da qualidade no exame e registro de direitos;
- II. Divulgação e comunicação do INPI com a sociedade;
- III. Aperfeiçoamento institucional do sistema nacional de PI;
- IV. Execução e fomento da educação e da pesquisa em PI;
- V. Inserção no sistema internacional de PI;
- VI. Desenvolvimento da infraestrutura de suporte à PI;
- VII. Consolidação da atuação do INPI perante o Judiciário no campo da PI;
- VIII. Modernização administrativa do INPI. (INPI, 2009, p. 6).

O Relatório de Gestão 2012 (INPI, 2013) apresenta o encerramento do Planejamento Estratégico 2007-2011, indicando a construção de um próximo abrangendo o período 2013-2022:

Em 2012 foi encerrado o Planejamento Estratégico INPI 2007-2012. Para o período 2013-2022, será construído um novo planejamento com base nas discussões do Congresso do INPI a ser realizado no período de 19 a 21/03/2013, e com o apoio de uma consultoria especializada externa, ainda a ser contratada. (INPI, 2013, p. 26).

Neste período analisado (2005 a 2012), quanto ao desempenho das áreas de marcas e patentes, os resultados da redução dos prazos de concessões e dos *backlogs* foram tímidos frente às metas estipuladas, com diversos fatores sendo apresentados como justificativas, a maioria deles relacionados direta ou indiretamente à questão da força de trabalho.

Em 2007 (INPI, 2008, p.10):

Um dos problemas verificados no exercício de 2007 foi a dificuldade de diminuir o tempo de concessão de patentes nas áreas de telecomunicações, eletrônica e elétrica – que são de grande importância para o País neste momento –, em decorrência da não realização de novo concurso para suprir as vagas não preenchidas em 2006, em virtude da falta de aprovados.

Em 2008, para patentes e marcas foram limitadores da melhoria operacional, o expressivo aumento de depósitos (patentes, +12%; e marcas, +18%) e a redução no ritmo de trabalho, ocorrida de meados de maio a meados de agosto, em virtude dos movimentos reivindicatórios por reajustes de salários (INPI, 2009).

Outras questões de pessoal são abordadas tanto para marcas como para patentes. Em 2010, parte dos examinadores de marcas foram alocados em projetos estruturantes da diretoria, desequilibrando a equação demanda e processamento de pedidos, que voltaria ser equalizada em 2011 (INPI, 2011), o que acabou não se concretizando (INPI, 2012).

Para patentes, o Relatório de Gestão 2011 relata uma redução no indicador “Prazo de Concessão de Patentes”, tendo como principal razão a automatização da publicação dos pedidos arquivados por falta de pagamento de anuidade, uma vez que os indicadores de produção não se mostraram melhores que os anos anteriores (INPI, 2012). No ano de 2012, último ano do período analisado, tem-se o registro da piora nos prazos de concessão de patentes e indicação que a meta estabelecida para 2015 (prazo de médio de exame de 1 ano) somente seria alcançada com a entrada de novos servidores.

A conclusão do Relatório de Gestão 2011 sintetiza o processo de reestruturação e os objetivos que foram delineados como norteadores deste período de análise:

Garantir mais agilidade e qualidade na concessão dos direitos de propriedade intelectual e reduzir o chamado *backlog* de marcas e patentes são, em síntese, os objetivos principais do INPI. Eles foram traçados nos últimos anos e perpassam todas as atividades desenvolvidas e relatadas neste documento.

[...]

Cabe destacar, no entanto, que este processo e a consolidação de todos os ganhos obtidos em 2011 dependem fundamentalmente da garantia de continuidade da reestruturação no INPI. É fundamental a realização de concursos públicos que acompanhem o crescimento do Instituto para enfrentar não só os problemas atuais como também o natural crescimento da demanda. Também é preciso manter os investimentos em tecnologias e ampliar a divulgação do sistema de propriedade intelectual e do trabalho do INPI. Este é o desafio. E é isto que espera a sociedade. (INPI, 2012, p.152).

b) Contexto Orçamentário

As análises do período 2005 a 2012, relacionadas às questões orçamentárias, constam no Quadro 13.

Quadro 13 – Análise do Contexto Orçamentário dos Relatórios de Gestão (2005 a 2012)

Ano	Orçamento Inicial e Créditos Suplementares	Contingenciamento
2005	Sem análise no relatório.	Sem análise no relatório.
2006	Indicação de orçamento inicial elaborado com base em Referencial Monetário estabelecido pela SOF. Houve aprovação de créditos suplementares no último dia do ano, impossibilitando a execução. Não há registro se os valores estabelecidos eram condizentes com a receita prevista ou com a necessidade do INPI (INPI, 2007).	O relatório não menciona contingenciamento.
2007	Não há indicação se a despesa fixada na LOA foi condizente com a receita prevista, porém o relatório ressalta que não foram registrados problemas orçamentários e financeiros no ano (INPI, 2008).	O relatório não menciona contingenciamento.
2008	Não há indicação se a despesa fixada na LOA foi condizente com a receita prevista, porém o relatório ressalta que não foram registrados problemas orçamentários e financeiros no ano (INPI, 2009).	Há destaque para contingenciamentos, tanto orçamentário como financeiro. Porém, com ressalva de que os contingenciamentos foram solucionados durante o exercício, não representando um problema para o INPI (INPI, 2009).
2009	Não há indicação se a despesa fixada na LOA foi condizente com a receita prevista, porém o relatório ressalta que não foram registrados problemas orçamentários e financeiros no ano (INPI, 2010).	O relatório não menciona contingenciamento.
2010	A despesa fixada na LOA não contemplou todas as despesas identificados pelo órgão como necessárias ao seu crescimento (INPI, 2011). Não é apresentada uma correlação com a receita prevista.	O relatório não menciona contingenciamento.
2011	O orçamento inicial aprovado na LOA foi aquém das necessidades do Instituto, o que demandou grande esforço da Presidência da Autarquia para adequar as necessidades impostas pela modernização e crescimento do INPI ao orçamento estabelecido (INPI, 2012).	O ano também foi marcado por um contingenciamento expressivo que exigiu um grande esforço de gestão técnica e política para liberação, que só começou a ocorrer a partir de setembro, em tempo hábil de permitir uma execução eficiente (INPI, 2012).
2012	O orçamento inicial aprovado na LOA foi aquém das necessidades do Instituto, inclusive algumas despesas de funcionamento não foram abarcadas pela LOA. Durante o exercício, foram solicitados créditos adicionais, tendo como principal justificativa o excesso de arrecadação gerado pelo aumento da tabela de retribuições ocorrido no início do exercício. Contudo, a liberação dos créditos ao final do exercício gerou problemas de execução (INPI, 2013).	O relatório não menciona contingenciamento.

Fonte: Elaboração própria, com dados dos Relatórios de Gestão do INPI de 2005 a 2012.

No que tange às questões orçamentárias, compreende-se a análise dos anos de 2005 a 2012 em dois períodos bem definidos.

No primeiro deles, de 2005 a 2009, não há relato de problema de falta de recurso, mas somente apontamentos de problemas pontuais que, em suma, são resolvidos por gestões ou são de pequeno impacto.

As dificuldades administrativas para contratações de despesas são pontuadas como entrave a uma melhor execução do orçamento disponibilizado, conforme verificado nos relatórios de 2007 e 2009:

O INPI enfrentou ainda as dificuldades estruturais negativas que nos últimos anos prejudicaram a realização do seu plano de investimentos, o que resultou na execução de apenas 44,5% dos recursos de investimentos autorizados para movimentação e empenho, conforme [...]. Durante o ano de 2008, a Diretoria de Administração e Serviços (DAS) deverá prosseguir na reestruturação de seus processos de aquisição de bens e serviços, de modo a solucionar o problema no exercício. O INPI também constatou, como outras entidades do serviço público federal, dificuldades no processo de contratação de serviços de informática, [...] Parece-nos que o desenho oferecido pela Lei n.º 8.666/93 é pouco adequado para este tipo de contratação e gera insegurança e incerteza, acarretando atrasos como o ocorrido no caso da digitação dos documentos (petições, processos etc.) que deram entrada no Instituto (INPI, 2008, p. 10 e 11).

Porém, para permitir a eficácia na execução dos recursos efetivamente planejados, é necessário buscar cada vez mais a melhoria nos controles administrativos para permitir uma maior fluidez nas aquisições de bens e serviços gerais, além da modernização dos sistemas e do aumento do quadro funcional (INPI, 2010, p.41).

O segundo período, que engloba os anos de 2010 a 2012, é marcado pela indicação de necessidades do INPI, estando estas em valor superior ao orçamento estabelecido para a Autarquia, conforme demonstrado no Quadro 13.

4.3.3 Análise dos Relatórios de Gestão de 2013 a 2020

a) *Contexto Geral*

De 2013 a 2020, os Relatórios de Gestão do INPI evidenciam o enfrentamento aos *backlogs* de patentes e marcas como o problema focal do Instituto e centralizador de recursos.

A falta de pessoal é destacada no decorrer dos anos como o maior problema existente, conforme pode ser observado nos trechos abaixo dos Relatórios de Gestão 2013 e 2016, respectivamente (grifos nossos):

Apesar da entrada de novos servidores em 2013, o INPI ainda necessita de maior número de pessoal para atender seus objetivos estratégicos e manter uma estrutura de controle ideal (INPI, 2014, p. 57).

No INPI há carência de pessoal que envolve a instituição como um todo, em especial as áreas finalísticas, em virtude da dificuldade para redução do *backlog* de Marcas, Patentes, bem como as áreas de Administração e os órgãos seccionais do Instituto. (INPI, 2017, p.92).

Para superar a falta de pessoal, diversas ações foram implantadas para obtenção de resultados, no que tange à redução do *backlog* de patentes:

A produção total de exames de patentes foi 40% maior que em 2013. Como não houve ingresso de novos examinadores de patentes em 2014, o aumento na produção deveu-se, principalmente, ao arquivamento de pedidos com pendências administrativas. A produção mensal de dezembro foi 13% maior que no mês anterior e, no ano, a produção foi 14,5% maior que a meta estabelecida para 2014 (INPI, 2015, p. 58, grifo nosso).

Em 2016, o objetivo prioritário foi aumentar a capacidade de produção técnica e avançar no enfrentamento do problema estrutural do “*backlog*” para agilizar a prestação de serviços de propriedade industrial. A estratégia foi priorizar a eficiência operacional, buscando ganhos de produtividade, tendo em vista o cenário restritivo de recursos humanos e financeiros (INPI, 2017, p. 31, grifo nosso).

Em 2017, a Diretoria de Patentes, Programas de Computador e Topografia de Circuitos Integrados (DIRPA) alcançou o número de 64 decisões técnicas por examinador de patentes em atividade plena, um aumento de 83% em relação a 2015 e 42% em relação a 2016. Tal acréscimo foi possível devido a otimizações no fluxo e controle de processos, bem como em iniciativas de automação de procedimentos (agendamento automático de pareceres de exame, geração de documentos de publicação de pedidos, entre outros). Também contribuíram para este resultado a expansão e a consolidação de políticas de incentivo à produtividade, tal como o trabalho remoto (INPI, 2018, p. 51, grifo nosso)

Contudo, em patentes, as ações internas que visam solucionar o *backlog* ainda se apresentam como paliativas e não estruturantes. O Relatório de Gestão 2020 destaca que o Plano de Combate ao Backlog tem como pilar a ampliação do aproveitamento de buscas de patentes realizadas por institutos de PI estrangeiros para acelerar o processo de exame técnico e reduzir o tempo de decisão de pedidos de patentes. O Plano tem a meta de redução de 80% do *backlog* até o final de 2021 (INPI, 2021).

Em marcas, a entrada de servidores nos anos 2013 (INPI, 2014) e 2017 (INPI, 2018) combinada com as ações internas propiciaram o controle do *backlog*, conforme descrito no Relatório de Gestão 2019:

Já ao fim de 2018, o *backlog* de marcas era de 191.535 pedidos, número inferior ao de pedidos que ingressaram no mesmo ano (204.419). Essa posição já nos qualificava para atender com folga a exigência de produtividade do Protocolo de Madri.

Assim como em patentes, soluções de gestões alternativas à entrada de servidores foram tomadas no período, conforme registro no Relatório de Gestão 2019:

Este resultado vem sendo perseguido pela Diretoria de Marcas, Desenhos Industriais e Indicações Geográficas nos últimos anos, a partir da criação das condições operacionais necessárias à melhoria do desempenho, por meio da admissão de novos servidores, por meio do aperfeiçoamento dos procedimentos técnicos de exame, do aumento da produtividade dos examinadores decorrente da otimização e automação dos processos de trabalho e do incentivo ao desempenho individual associado ao programa de Teletrabalho iniciado em 2016 (INPI, 2020, p. 73, grifo nosso)

Há que destacar que o aumento da demanda por marcas e a ausência de concursos públicos⁴² sinalizam a possibilidade de o *backlog* pode voltar a crescer em breve, conforme evidenciado no Relatório de Gestão 2020: “Isso redundou no aumento do estoque de pedidos pendentes de exame de marcas e também no tempo de primeiro exame” (INPI, 2021, p. 58).

Além dos apontamentos sobre a falta de pessoal, é recorrente a menção nos relatórios da insuficiência ou inadequação dos recursos de tecnologia da informação. O Relatório de Gestão 2014 (INPI, 2015) afirma que a garantia da qualidade e a melhoria da eficiência dos processos finalísticos requerem investimentos continuados em infraestrutura de TI.

Da mesma forma que o plano de enfrentamento ao *backlog* buscou alternativas para contornar a falta de pessoal, em 2018, o INPI por meio de um acordo de Cooperação Técnica com MDIC e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), o INPI obteve investimentos para modernização da sua infraestrutura básica de Tecnologia da Informação do Instituto (INPI, 2019). Contudo, estas ações não representam soluções estruturantes e não compensam a falta de pessoal e de investimentos contínuos em TI, como se observa no Relatório 2020 (INPI, 2021, p. 129):

A atual insuficiência de mão-de-obra de servidores amplia *gaps* de conhecimento, acrescenta riscos e diminui a capacidade de criar soluções em prazos hábeis e de apresentar planejamentos adequados às necessidades das demandas. Deve ser suprida por capacitações, contratações de serviços eficientes (consultorias, serviços especializados) e movimentações de servidores de outros órgãos, na impossibilidade de novos concursos. Destacamos a necessária evolução das contratações de serviços de fábrica de software e de suporte de infraestrutura e *helpdesk* e também a possibilidade de evolução das práticas e arquitetura de desenvolvimento [...]

Como resumo do período de 2013 a 2020, o que tange ao desempenho operacional do INPI, os Relatórios de Gestão tiveram como eixo central o enfrentamento aos *backlogs* de marcas e patentes, deixando evidente a correlação com a falta de pessoal e de investimentos adequados, principalmente, em infraestrutura de TI, conforme destacado na análise.

⁴² O último Concurso Público do INPI foi no ano 2014 (INPI, 2021)

b) *Contexto Orçamentário*

As análises do período 2013 a 2020, relacionadas às questões orçamentárias, com destaque para os contingenciamentos anuais constam no Quadro 14.

Quadro 14 – Análise do Contexto Orçamentário dos Relatórios de Gestão (2013 a 2020)

Ano	Orçamento Inicial e Créditos Suplementares	Contingenciamento
2013	O Orçamento inicial estabelecido foi insuficiente para garantir as novas contratações que seriam essenciais para melhoria dos serviços e para o avanço tecnológico (INPI, 2014).	O contingenciamento é evidenciado como um fator que ocasionou o redimensionamento de despesas, resultando em cortes de contratos e adiamento de contratações, sendo amenizado somente no mês de dezembro, sem tempo hábil de replanejamento (INPI, 2014).
2014	O orçamento inicial estabelecido pelo MDIC era compatível com as despesas de custeio e investimento programadas pelo órgão (INPI, 2015).	Indicação de contingenciamento com liberação durante o exercício, prejudicando a execução das despesas (INPI, 2015).
2015	Não há menção expressa sobre o montante inicial do orçamento ser compatível com as necessidades.	O ano de 2015 foi marcado por um severo contingenciamento orçamentário (INPI, 2016).
2016	Não há menção expressa sobre o montante inicial do orçamento ser compatível com as necessidades.	Apesar do contingenciamento ao final do ano não ter sido expressivo, a limitação estabelecida no primeiro trimestre afetou todo o planejamento de contratações (INPI 2017).
2017	Orçamento inicial da despesa menor que a previsão da receita, havendo estabelecimento de Reserva de Contingência (INPI, 2018).	Contingenciamento no exercício, afetando as despesas discricionárias (custeio e investimento), com liberação somente ao final de novembro, impactando o comportamento da despesa durante o ano (INPI, 2018).
2018	Orçamento inicial da despesa menor que a previsão da receita, havendo estabelecimento de Reserva de Contingência (INPI, 2019).	Contingenciamento estabelecido, ocasionando sucessivas reprogramações orçamentárias ao longo de 2018 com o propósito de atender obrigações contratuais e garantir a continuidade da prestação de serviços essenciais; atraso em novas contratações, fazendo com que algumas fossem adiadas para o exercício de 2019; atraso no pagamento de fornecedores concentração de pagamentos no mês de dezembro devido aos atrasos ao longo do ano, impedindo melhor desempenho da execução das despesas (INPI, 2019)
2019	Orçamento inicial da despesa menor que a previsão da receita, havendo estabelecimento de Reserva de Contingência (INPI, 2020).	Contingenciamento no exercício, com liberação somente ao final de novembro, impactando o planejamento das despesas (INPI, 2020).
2020	Orçamento inicial da despesa menor que a previsão da receita, havendo estabelecimento de Reserva de Contingência (INPI, 2021).	O relatório não menciona contingenciamento.

Fonte: Elaboração própria, com dados dos Relatórios de Gestão do INPI de 2013 a 2020.

Neste período analisado, houve uma mudança de abordagem dos relatórios, que a partir do Relatório de Gestão 2018, adotou o modelo de Relato Integrado. Com isso, as temáticas

passam a ser analisadas com um maior nível de detalhamento, no que se refere às causas e aos efeitos. Nesta linha, o relatório passa a fazer menção expressa a fatos relevantes da gestão orçamentária:

- (i) No Relatório de 2019 é enfatizado o fato do INPI ser autossustentável, com uma receita consistente, que teve crescimento médio de 10,3% nos anos de 2017 a 2020 (INPI, 2020); e
- (ii) Em 2021, evidencia-se o fato da LOA historicamente não fixar a despesa do INPI no montante da sua receita prevista, ficando assim o Órgão impedido de acessá-la (INPI, 2021).

Entre os anos de 2013 a 2020, o único exercício que teve destaque positivo, em relação ao orçamento, foi o ano de 2014, onde o orçamento inicial estabelecido pelo MDIC era compatível com as despesas de custeio e investimento programadas pelo órgão.

Em que pese o destaque positivo do orçamento inicialmente estabelecido, o contingenciamento impactou o exercício de 2014. Assim como nos demais anos analisados, o contingenciamento impactou todos os anos deste último período. A exceção, no que tange a não menção de contingenciamento, foi o exercício de 2020, classificado como atípico, quando o INPI devolveu um expressivo montante de orçamento, justificado pela forma como o Instituto operou neste exercício, em razão da pandemia da COVID -19, conforme segue:

Já os cancelamentos decorreram das devoluções de orçamento do 2º semestre, em razão das economias de despesas geradas pelos fechamentos dos edifícios, resultante do teletrabalho extraordinário (pandemia da COVID-19) e das revisões e adiamentos de algumas novas contratações. (INPI, 2021, p. 81).

É notável como os contratos de serviços do INPI são afetados pela dinâmica do contingenciamento, que na maioria das vezes tende a ser liberado no final do exercício, quando não há mais tempo hábil de recomposição de serviços ou realização de novas contratações. Essa dinâmica afeta a prestação de serviços, influenciando as entregas à sociedade em tempo e qualidade. Além de consumir um grande tempo dos gestores com

[...] sobrecarga de trabalho em toda área administrativa, tanto em relação à tramitação dos processos (os empenhos tiveram que ser reforçados várias vezes), quanto em relação às gestões para liberação do contingenciamento em tempo hábil para realização das despesas [...] (INPI, 2018, p. 39).

Chama a atenção o padrão do estabelecimento da Reserva de Contingência que, conforme já mencionado, representa a receita prevista do ano que não está sendo alocada em despesa específica, que resultará em um superávit ao final do exercício.

Após apresentação das análises dos relatórios, a Seção 4.4 traz uma análise conjugada da pesquisa quantitativa e qualitativa para correlacionar o montante não aplicado da receita de serviços às análises qualitativas.

4.4 ANÁLISE CONJUGADA

Esta seção se propõe a vincular a dimensão quantitativa da pesquisa às ponderações coletadas junto à alta gestão e aos apontamentos dos relatórios de gestão do período estudado (1997 a 2020).

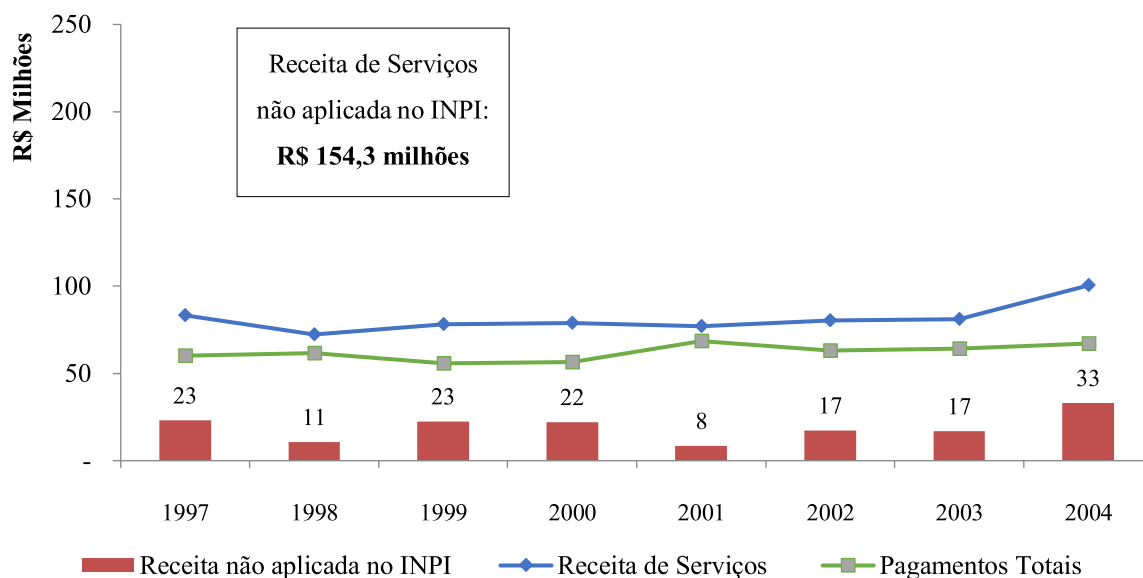
Para tanto, as análises serão indexadas tendo como referência os mesmos períodos utilizados nas análises dos comentários da pesquisa por questionário e dos relatórios de gestão: 1997 a 2004; 2005 a 2012; e 2013 a 2020. Para melhor organização, a seção está estruturada em três itens que refletem os referidos períodos.

No início de cada item, é apresentado um gráfico que sintetiza os dados quantitativos do período, que juntos representam os dados consolidados demonstrados no Gráfico 7 – Receita de Serviços e Pagamentos Totais, 1997 a 2020.

a) Análise conjugada do período de 1997 a 2004

No primeiro período de análise proposto, a receita de serviços do INPI e os seus pagamentos mantiveram-se estáveis, com ênfase para o último ano (2004), quando se observa um aumento mais representativo da receita de serviços, com pagamento sem crescimento, o que ocasiona no ano em questão uma parcela maior da receita de serviços não sendo utilizada (ou aplicada na prestação de serviços). De 1997 a 2004, a receita de serviços não revertida para o INPI somou R\$ 154,3 milhões (Gráfico 15).

Gráfico 15 – Receita de Serviços e Pagamentos Totais, 1997 a 2004



Fonte: Elaboração própria, com dados do SIAFI.

Para este período de análise, obteve-se o menor número de gestores participando da pesquisa por questionário (conforme já mencionado na Seção 4.2). Contudo, os gestores indicaram falta de infraestrutura básica de funcionamento. Ao serem perguntados sobre quais projetos deixaram de ser realizados, a ênfase recaiu sobre serviços básicos e a infraestrutura essencial de trabalho, como pagamentos de contas de luz e falta de cadeiras e computadores, por exemplo.

Ao serem analisados os registros dos relatórios de gestão, de forma similar aos comentários dos gestores, as diretorias de marcas e patentes relataram no período a falta de materiais básicos de trabalho, que alcançam até itens de escritório, como papel, caneta e grampeadores.

Verifica-se, também, que a LPI traz novos anseios e novas necessidades ao INPI, que não se materializaram até 2001 em planejamento mais estruturado, pelo menos no que tange às informações apresentadas nos relatórios. Antes de 2001, os apontamentos nos relatórios estavam direcionados à solução de questões de estrutura física e organizacional, conforme evidenciado no Projeto INPI 2000.

A partir de 2002, nota-se pelos relatórios uma maior organização e conhecimento dos problemas a serem enfrentados, com destaque para elaboração de um Plano Diretor, com horizonte 2002-2010; e o início de um processo chamado de Reestruturação, no ano de 2004.

Para completar a análise do período de 1997 a 2004, quanto aos registros dos relatórios de gestão acerca das questões orçamentárias, somente em dois exercícios (1999 e 2003) são evidenciados problemas de fixação da despesa na LOA. Nos demais anos, o INPI conseguia estabelecer em Lei a despesa condizente com a sua receita arrecadada, o que se apresenta como um perfil muito distante do período mais atual que será abordado na análise de 2013 a 2020.

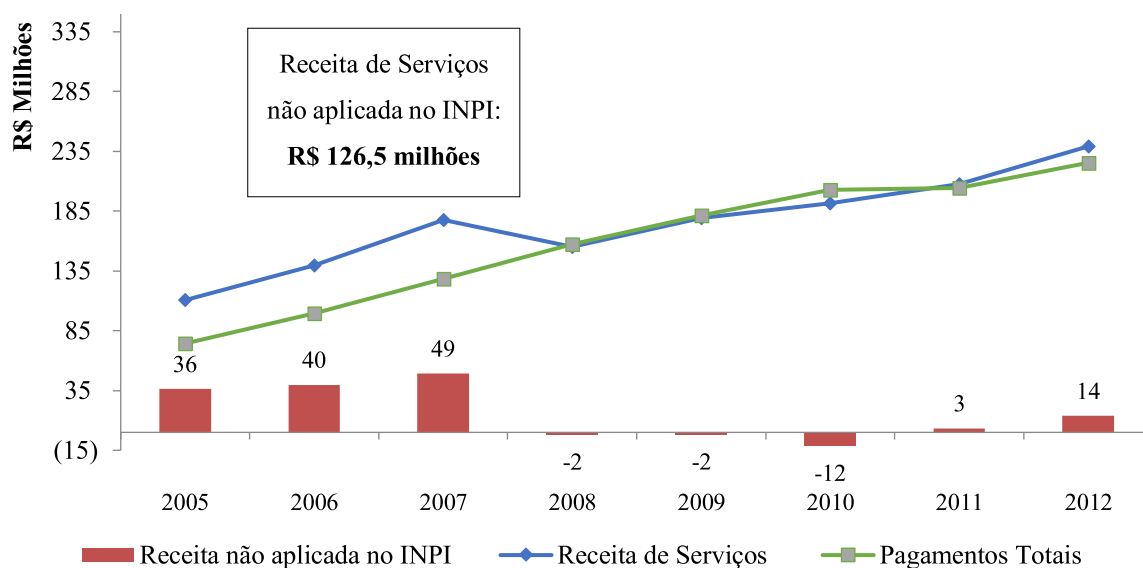
Para confirmar se o orçamento esteve disponível para uso, a análise sobre existência de contingenciamentos nos exercícios é primordial, conforme consta nos relatórios de 1998, 2002 e 2003. Assim, ainda que o INPI tenha um orçamento no início do exercício compatível com a receita prevista, fica impedido de utilizá-lo, o que reduz os anos sem problemas de orçamento neste período de análise para dois: 2000 e 2001.

Como síntese, o período de 1997 a 2004, pelos achados da pesquisa, foi marcado pela falta de infraestrutura básica, organizacional e gerencial. Fica evidente o início de um processo de reestruturação que tinha como foco o enfrentamento das questões básicas. É possível que a escassez de recurso orçamentário estava como pano de fundo, pois o INPI passou por contingenciamentos e restrições, aparentemente não tão severos, mas ainda assim existentes. Porém, ao que tudo indica, somente a solução das questões orçamentárias, neste período de análise, não seriam suficientes para, de fato, representar uma mudança transformadora no INPI. Contudo, certamente o INPI estaria em melhores condições para operar.

b) Análise conjugada do período de 2005 a 2012

O período de análise que compreende os anos de 2005 a 2012, dos três períodos analisados é o que o INPI mais utilizou sua receita de serviços. Inclusive, pela metodologia proposta na pesquisa, dos anos de 2008 a 2010, a autarquia teve seus pagamentos em valor superior à receita de serviços. No período todo, a receita de serviços não utilizada totalizou R\$ 126,5 milhões (Gráfico 16), que basicamente representa os valores não alocados em pagamentos nos anos de 2005 a 2007 (R\$ 125 milhões).

Gráfico 16 – Receita de Serviços e Pagamentos Totais, 2005 a 2012



Fonte: Elaboração própria, com dados do SIAFI.

Para uma melhor compreensão deste período, primeiramente, destaca-se que, em 2006, houve mudança no plano de carreira dos servidores, assim como, em 2006 e 2008, o INPI realizou dois importantes concursos⁴³, culminando em um aumento significativo da folha de pagamento de pessoal. Aliado a isso, as análises dos relatórios de gestão do período apresentam o Plano de Reestruturação do INPI, que foi iniciado em 2004 e teve seu término em 2010. Além disso, o Planejamento Estratégico 2007-2011 representou um importante direcionador no período. Ambos os instrumentos contribuíram para um processo de reestruturação e amadurecimento do Instituto materializado pela realização de concursos públicos; novo plano de carreira; reorganização institucional e gerencial; e melhoria na infraestrutura predial e tecnológica.

Esse período de aparente avanço na infraestrutura básica e melhor organização institucional também consta na análise dos comentários dos gestores, onde não é relatada falta de estrutura básica, mas é dada ênfase à necessidade de melhoria da infraestrutura tecnológica, principalmente, em nível mais avançado que equipamentos, como digitalização e sistema de fluxo de patentes. Outro importante resultado obtido da análise dos comentários da pesquisa por questionário é a indicação, por parte de quase todos os gestores entrevistados que atuaram no período, do tempo demasiado de dedicação a solucionar questões relacionadas à falta de

⁴³ Em 2006, foram admitidos 255 novos servidores (INPI, 2007); em 2007, 117 servidores (INPI, 2008); em 2010, 3 servidores (INPI, 2011); e em 2011, 12 servidores (INPI, 2012).

recursos, não somente orçamentários, mas também de contratação de pessoal. Aparentemente, o período obteve bons resultados de algumas dessas gestões.

Em contrapartida, a questão central dos *backlogs* é mencionada durante todo o período como um problema não solucionado e sempre vinculado à necessidade da entrada de mais servidores.

Quando se analisa às questões orçamentárias abordadas no âmbito das análises dos relatórios de gestão, observa-se, como já mencionado, a diferenciação de dois períodos bem definidos, um até 2009, quando não são indicados problemas orçamentários; e outro a partir de 2010, quando são indicados que o INPI tinha maior necessidade de orçamento para operar. Neste contexto, é importante relembrar a informação apresentada na Seção 4.1 sobre o aumento da tabela de retribuições do INPI de 2012, que se apresenta como uma ferramenta de ajuste necessária para equilíbrio entre a despesa de pessoal que cresceu significativamente nos anos recentes e as necessidades que constam nos relatórios (demandas para comportar o crescimento e reestruturação do INPI).

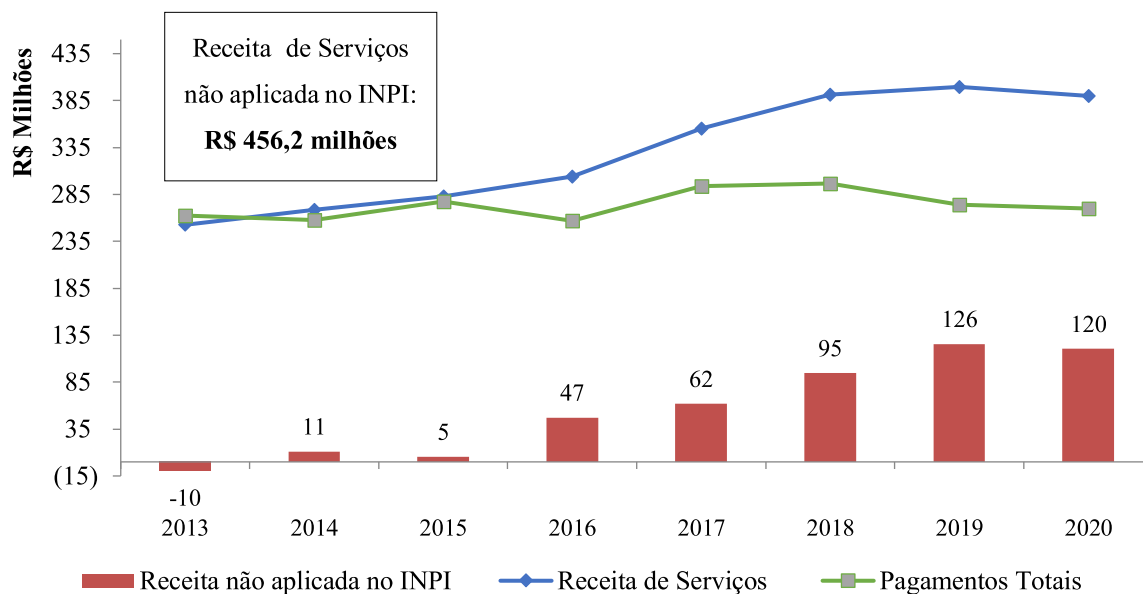
Contudo essas ações se apresentam em sequência, porém sem registro estruturado de como todas essas ações conversam entre si: entrada de servidores; aumento de tabela; e demanda dos serviços do INPI crescente (apresentada como um fato em todo este período).

Com isso, o período de 2005 a 2012 foi marcado por uma reestruturação do INPI, que conforme se extrai da pesquisa realizada, representou um avanço considerável no que tange à infraestrutura predial e de materiais para operação; bem como na organização institucional, de gestão e de planejamento estruturado. Porém, a questão central dos *backlogs* de marcas e patentes, entre alguns avanços e recuos, mostraram uma estabilidade em patamares altos (não aceitáveis pela sociedade), com uma demanda por serviços crescente.

c) Análise conjugada do período de 2013 a 2020

O último e mais recente período de análise (2013 a 2020) concentra o montante mais alto de receita de serviços não aplicada, no total de R\$ 456,2 milhões (Gráfico 17). Considerando que de 2013 a 2015 percebe-se o mesmo perfil do período anteriormente analisado, quando os pagamentos dos anos eram condizentes com a receita de serviços arrecadada no ano, o montante apurado se concentra nos anos de 2016 a 2020.

Gráfico 17 – Receita de Serviços e Pagamentos Totais, 2013 a 2020



Fonte: Elaboração própria, com dados do SIAFI.

Nota-se um expressivo distanciamento em relação aos períodos anteriores, ainda que os valores não estejam atualizados monetariamente, o valor não aplicado em 2019 representa o mesmo patamar do total da receita não revertida de 2005 a 2012. Essa realidade transparece nos comentários dos gestores do período que demonstram total conhecimento e domínio sobre a realidade que se apresenta.

Quando perguntado aos gestores sobre a falta de infraestrutura para prestação e serviços adequada estar relacionada às questões orçamentárias, os comentários convergem para a necessidade da autonomia orçamentária e financeira do Instituto. Similarmente ao período anterior, a infraestrutura de TI e a falta de pessoal são apresentadas como as questões centrais para enfrentamento dos problemas relacionados às entregas de serviços à sociedade em tempo hábil.

Não sem razão, as análises das questões orçamentárias, a partir dos apontamentos nos relatórios de gestão, indicam que os orçamentos iniciais foram estabelecidos abaixo das necessidades levantadas pelo INPI, em todo o período analisado, bem como houve estabelecimento de contingenciamento, em todos os exercícios, exceto no ano atípico de 2020.

No que tange aos registros institucionais, este período é marcado por diversas ações internas que têm como objetivo contornar a falta de pessoal para redução do *backlog* de patentes, sendo o mais recente deles o Plano de Combate ao Backlog. Para marcas, é relatado o controle do *backlog* (em 2019), decorrente do resultado de um conjunto de ações, mas

principalmente tendo como justificativa a entrada de servidores, que permitiram o equilíbrio entre produção total e entrada de pedidos. Porém, o Relatório de Gestão de 2020 relata uma preocupação de retorno do *backlog* em função do constante aumento de demanda e da não realização de concursos nos últimos anos, combinada com a redução do quadro de servidores, por aposentadorias, exonerações e mortes.

As informações constantes nos relatórios de gestão deste último período de análise mostram um maior amadurecimento do INPI na organização institucional, com apresentação de ações mais complexas e que de fato são executadas, como o próprio Plano de Combate ao Backlog e um acordo de Cooperação Técnica com o MDIC e a ABDI, que obteve investimentos para modernização da infraestrutura básica de TI do Instituto.

Em suma, o período de 2013 a 2020 se apresenta como o período de maior ciência dos problemas enfrentados pelo INPI e de como buscar a solução de forma estrutural. Os gestores do período teceram importantes comentários sobre a necessidade de autonomia da autarquia aliada a controles de gestão, política de precificação, e outros monitoramentos que permitam a adequada prestação de serviços e controle econômico-financeiro do Instituto. Certamente as restrições orçamentárias foram mais severas neste período em função do próprio período pelo qual passa o País⁴⁴, materializada pela EC n.º 95/2016, comentada no Capítulo 1, que estabelece o novo regime fiscal no país, que controla o crescimento das despesas do governo pela inflação (BRASIL, 2016a).

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

O Capítulo 4 apresentou os resultados da pesquisa sobre a análise da receita de serviços do INPI não revertida para prestação de seus serviços no período de 1997 a 2004. A análise englobou a dimensão quantitativa com apuração do valor não foi aplicado da receita de serviços no período estudado (R\$ 736,9 milhões), bem como apresentou outras análises do comportamento da receita e da despesa do período, para melhor compreensão do perfil orçamentário/financeiro do Instituto.

Na dimensão qualitativa da pesquisa foram apresentados os resultados de um questionário aplicado junto à alta gestão do INPI, considerando os Presidentes, Vice-Presidentes e Diretores que atuaram no período. Ainda na dimensão qualitativa, foram coletadas informações dos relatórios de gestão do período, que tiveram como foco as questões que

⁴⁴ Sucessivos déficits primários.

influenciaram o desempenho das áreas de marcas e patentes, bem como buscaram informações acerca dos problemas orçamentários da Autarquia.

Como análise final do capítulo foram conjugados os dados quantitativos e as análises dos comentários da alta gestão proveniente da aplicação do questionário e dos relatórios de gestão, para uma visão mais completa do problema estudado.

A seguir, a conclusão da dissertação apresentará os principais resultados e as recomendações finais, a partir da pesquisa desenvolvida.

CONCLUSÃO

A pesquisa apresentada nesta dissertação teve como objetivo específico analisar as consequências de o INPI não utilizar integralmente a receita arrecadada na prestação de seus serviços, dos anos de 1997 a 2020. Para contribuir com a construção de soluções estruturantes e definitivas aos problemas operacionais do Instituto, buscou-se trazer subsídios técnicos e análises de um período relevante da história do INPI.

A primeira parte da dissertação apresentou os conceitos do Orçamento Público, que é o instrumento por meio do qual o governo estima a receita e fixa a despesa para um período de um ano, bem como demonstrou sua dimensão política, que influencia a definição de valores, as prioridades de alocação de despesas e muitas vezes inviabiliza as questões técnicas. Adicionalmente, utilizando-se como referência a LOA 2020, foi detalhada a estrutura da LOA, com o objetivo de concretizar a participação do INPI no Instrumento.

O entendimento da participação do Instituto por meio da LOA 2020 evidenciou como, de fato, ocorre a previsão da receita frente à fixação da despesa, sendo que esses valores nem sempre são equilibrados, como no caso concreto da LOA 2020, quando houve o estabelecimento de Reserva de Contingência.

Sendo assim, em que pese a receita arrecadada do INPI ser administrada pelo próprio Instituto (controle e aplicação de saldo), sua capacidade de executar despesas está relacionada à Lei Orçamentária Anual. Diante disso, a participação do INPI na LOA cria um limitador para a utilização da receita arrecadada, proveniente das retribuições pagas pelos usuários do Instituto, que deveriam por definição ser aplicadas na efetiva prestação de serviços.

Na sequência, após serem elucidados os principais conceitos do Orçamento Público e das características que norteiam a participação do INPI na LOA, assim como serem evidenciadas as suas particularidades como autarquia prestadora de serviços, foram apresentados, no Capítulo 4, os resultados da pesquisa. Destaca-se que a pesquisa abordou aspectos quantitativos e qualitativos para uma análise mais completa da receita de serviços não aplicada no INPI, no período analisado.

Primeiramente, a dimensão quantitativa apurou que no período estudado não foram aplicados R\$ 736,9 milhões da receita de serviços, sendo que os valores não foram atualizados monetariamente e não englobam os valores arrecadados pelo INPI relacionados à remuneração do saldo da Conta Única (superávit acumulado do INPI). Reitera-se que os valores na Conta Única vão se acumulando dia após dia, ano após ano, resultando no superávit acumulado.

O objetivo principal da apuração da receita de serviços não aplicada anualmente era a verificação da tendência anual, para que fosse possível a conjugação de análises. Para melhor organização, as análises qualitativas que se seguiram foram indexadas por períodos de oito anos: 1997 a 2004; 2005 a 2012; e, 2013 a 2020.

No que tange à pesquisa qualitativa, a primeira etapa consistiu na aplicação de um questionário *online* junto à alta gestão do INPI. Como resultado, 19 (95%) dos 20 participantes da pesquisa responderam que houve falta de recursos para prestação de serviços no período que atuaram como gestores no Instituto e 80% entendem que a questão orçamentária influenciou a realização de projetos. Em menor número, mas ainda representando a maioria, 65% avaliaram que dedicaram ou dedicam muito tempo para resolver questões orçamentárias relacionadas à falta de recursos. Além disso, 95% dos gestores se manifestaram favoráveis às autonomias orçamentária e financeira do INPI.

Seguindo com a apresentação dos resultados, os questionários incluíram em seu escopo solicitação de comentários adicionais em todas as perguntas. Os comentários adicionais foram conjugados com as análises dos relatórios de gestão anuais e acrescidos dos dados quantitativos, obtendo-se, em suma, os seguintes resultados:

- a) O período de 1997 a 2004 teve como principal característica, pela resposta dos gestores e apontamentos nos relatórios, a falta de infraestrutura básica, organizacional e gerencial. Os problemas orçamentários, nesse período, são evidenciados em menor intensidade e detalhes, e na maioria dos registros está relacionado aos contingenciamentos. Ao que tudo indica ainda que as questões orçamentárias fossem solucionadas, o momento organizacional, gerencial e de infraestrutura que se encontrava a Autarquia impediriam que mudanças transformadoras ocorressem.
- b) Em relação ao período de 2005 a 2012, destacam-se os avanços obtidos na garantia de infraestrutura predial e de materiais adequadas para operação; bem como uma melhor organização institucional, de gestão e de planejamento. Os problemas orçamentários, conforme apontados nos relatórios, não ocorreram em todo o período, mas foram sinalizados nos anos finais (a partir de 2010). Porém, com uma diferenciação em relação aos anos de 1997 a 2004, pois neste período o INPI estava com pagamentos nos níveis da sua receita de serviços, o que culminou no aumento da tabela de retribuições, em 2012. As análises permitiram transparecer uma maior consciência e monitoramento dos *backlogs* de marcas e patentes, que entre alguns

avanços e recuos, se mantiveram aquém das necessidades dos usuários, com números bastantes elevados.

- c) O período mais recente de análise, 2013 a 2020, indica uma maior maturidade organizacional. A partir dos comentários dos gestores do período, percebe-se uma maior convergência de opinião sobre a necessidade de autonomias orçamentária e financeira da Autarquia, o que tem provável relação com o período em que uma maior parcela da receita de serviços não foi revertida para o Instituto. Diferentemente do período anterior, quando o aumento da tabela de retribuições se fez necessária, os últimos anos demonstram que, apesar da defasagem de preços, o INPI não acessa sua arrecadação. Este período foi marcado pela busca de soluções baseadas em gestão, que contorna os efeitos da não entrada de servidores com a frequência necessária, como por exemplo, o teletrabalho (que no INPI tem o aumento de produtividade como condição de participação). A solução do *backlog* de marcas, resultante da entrada de servidores (entre 2006 e 2013) e ações de gestões intensificadas de 2016 a 2020, é um dos resultados mais concretos do período, aliado ao Plano de Combate ao *Backlog* de patentes, com conclusão prevista para dezembro de 2021.

As análises cronológicas, dividida por períodos, conforme adotado na pesquisa, combinadas com a experiência da autora, na área de Orçamento da Instituição, permitiram algumas inferências as quais são compartilhadas, a seguir:

- (i) O INPI percorreu um caminho que foi da garantia de infraestrutura básica até o amadurecimento (ainda em aprimoramento) organizacional, de planejamento e de gestão;
- (ii) Este avanço do Instituto resultou em importantes resultados operacionais, porém, ao que parece, ainda insuficientes para garantia de que serão resultados contínuos e sustentáveis;
- (iii) A pesquisa demonstrou a inexistência de um processo estruturado de revisão da Tabela de Retribuições, visto que o último aumento de preços ocorrido em 2012 foi motivado pela percepção da falta de orçamento para operar;
- (iv) Da mesma forma, foi observada ausência de projeção econômico-financeira de médio e longo prazo. Os orçamentos são tratados anualmente e, mesmo que o INPI faça parte da LOA, impedem a possibilidade de apresentar as demandas conjugadas

à prestação de serviços (baseada em demanda e capacidade de operação) e rever os preços baseados no custo efetivo da prestação dos serviços em uma perspectiva temporal, que inclua investimentos e infraestrutura; e,

(v) A participação do INPI na LOA precisa ser avaliada, pois hoje o instrumento legislativo se apresenta como um impeditivo da utilização da receita de serviços do INPI. Esse problema de fundo necessita ser urgentemente discutido e tratado, pois se o INPI tem papel fundamental para o Sistema Nacional de Inovação, a questão orçamentária do Instituto deve ser considerada como fundamental também.

Neste contexto, são sugeridos a seguir, outros estudos complementares à pesquisa apresentada, a fim de contribuir para um entendimento mais completo do perfil econômico-financeiro do INPI, e das consequências ao INPI e ao Sistema de Inovação Brasileiro da não utilização da receita de serviços do Instituto:

- Conjugação dos resultados obtidos com as políticas públicas do período estudado e com a percepção dos usuários do INPI sobre o tema;
- Análise dos resultados combinada com dados de pessoal (quantitativo de pesquisadores e servidores administrativos); e,
- Da mesma forma combinação dos resultados com dados estruturados de produção e *backlog*.

Conclui-se que, no período estudado (1997 a 2020), o INPI não utilizou toda a arrecadação proveniente das retribuições pagas pelos usuários. As consequências dessa não utilização foram identificadas em períodos, que se apresentaram de diferentes formas e status, revelando problemas de infraestrutura, com ênfase em tecnologia de informação e falta de pessoal.

Conforme apurado, o amadurecimento da Instituição foi propiciando um melhor enfrentamento dos problemas operacionais, a partir da busca de soluções alternativas, que são de grande importância, mas que não se apresentam como contínuas e sustentáveis. As análises demonstram que a receita não utilizada, revertida em superávit e, atualmente, somente acessada pela LOA, caso aplicada com eficiência e eficácia, possibilitaria ao INPI não acumular atrasos na prestação de seus serviços.

Há que se considerar que o acesso aos recursos financeiros necessários à garantia da infraestrutura de atendimento à demanda de serviços não é o único fator que influencia a

prestação de serviços do Instituto de forma ágil. Porém, sem recursos disponíveis, quaisquer outras questões se tornam secundárias e de difícil solução.

Aliado às necessidades do INPI, é indissociável a contrapartida de uma gestão transparente e técnica, que consiga demonstrar de que forma e em que quantidade a receita do Instituto está sendo aplicada nos custos presentes e nos investimentos futuros que propiciarão a prestação de serviços no médio e no longo prazo.

Por fim, o aprimoramento da gestão econômico-financeira do Instituto, incluindo uma apuração de custos ao nível de serviços e uma política de precificação; bem como a avaliação da participação do INPI na LOA são os dois principais pontos entendidos pela autora como urgentes e necessários para a busca de uma solução definitiva ao problema estudado.

Sendo assim, a presente dissertação é uma contribuição teórica ao entendimento da questão, o qual encontra-se resumida na forma de Relatório Técnico, no Anexo D, para encaminhamento à gestão do INPI.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, C.R. de; CÂMERA, L.M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Rev. Adm. Pública**, v. 49, nº 1, Jan-Mar 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-76121776>. Acesso em: 01 fev. 21.

AGÊNCIA SENADO. **Superávit Primário**. 2015?. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>. Acesso em: 23 abr. 2021.

AGÊNCIA SENADO. **Orçamento de 2021 foi aprovado sob pesadas críticas**. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/25/orcamento-2021-foi-aprovado-sob-pesadas-criticas>. Acesso em: 25 abr. 2021.

ANFIP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Orçamento e Políticas Públicas: Condicionantes e Externalidades**. Dezembro, 2011. 278p.

BUAINAIN, A. M.; SOUZA, R. F. **Propriedade Intelectual e Desenvolvimento no Brasil**. Associação Brasileira da Propriedade Intelectual (ABPI). Rio de Janeiro: Ideia, 2019. 198p.

BITTENCOURT, C. A. **Propriedade Industrial no Brasil: a filha renegada da economia**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. 397p.

BRASIL. Decreto Lei n.º 8.933, de 26 de janeiro de 1946. **Reorganiza o Departamento Nacional da Propriedade Industrial e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del8933.htm. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 24 jan. 2021.

BRASIL. Decreto Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 24 jan. 2021.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969. **Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em 20 jun. 2021.

BRASIL. Lei n.º 5.648, de 11 de dezembro de 1970. **Cria o Instituto Nacional da Propriedade Industrial e dá outras providências.** 1970. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5648.htm. Acesso em: 14 jan. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm. Disponível em: 20 jun. 2021.

BRASIL. Lei n.º 9.279, de 14 de maio de 1996. **Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial.** 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9279.htm. Acesso em: 14 jan. 2021.

BRASIL. Lei n.º 9.609, de 19 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de programa de computador, sua comercialização no País, e dá outras providências.** 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9609.htm. Acesso em: 14 jan. 2021.

BRASIL, Lei n.º 101, de 04 de abril de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 01 fev. 2021.

BRASIL. Lei n.º 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. **Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.** 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm. Acesso em: 21 abri. 2021.

BRASIL. Lei n.º 11.484, de 31 de maio de 2007. **Dispõe sobre os incentivos às indústrias de equipamentos para TV Digital e de componentes eletrônicos semicondutores e sobre a proteção à propriedade intelectual das topografias de circuitos integrados.** 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11484.htm. Acesso em: 14 jan. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.** 2016a. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 07 mar. 2021.

BRASIL. Decreto n.º 8.854, de 22 de setembro de 2016. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional da Propriedade Industrial, remaneja funções gratificadas, substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE e revoga o Decreto nº 8.686, de 4 de março de 2016.** 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8854.htm. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 100, de 26 de junho de 2019. **Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.** 2019a. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm#art1. Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. Decreto n.º 9.745, de 8 de abril de 2019. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia.** 2019b. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm. Acesso em: 27 fev. 2021.

BRASIL. Lei n.º 13.978, de 17 de janeiro de 2020. **Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020.** 2020. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13978.htm#view. Acesso em: 21 abri. 2021.

CALDAS NETO, C. “Preço público” e “taxa”: algumas considerações. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 34, n. 135, p. 267-270, jul./set, 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/279/r135-30.pdf?sequence=4>.

Acesso em: 31 jan. 2021.

CREPALDI, S. A.; CREPALDI, G. S. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle.** 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 246p.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público.** E-book. 18º ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2021. Edição Kindle.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisas**. 4ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002. 175p.

GLOSSÁRIO ORÇAMENTÁRIO. **Glossário de termos orçamentários**. Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Brasília, 2020. Disponível em: <https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/584776>. Acesso em: 10 abr. 2021.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Prestação de Contas 1997. 1998. 121p.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Prestação de Contas 1998. 1999. 97p.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Prestação de Contas 1999. 2000. 90p.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Relatório de Gestão 2000. 2001. 77p.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Relatório de Gestão 2001. 2002. 158p.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Relatório de Gestão 2002. 2003. 176p.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Relatório de Gestão 2003. 2004. 137p.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Relatório de Gestão 2004. 2005. 15p.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Relatório de Gestão 2005. 2006. 22p.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Relatório de Gestão 2006. 2007. 32p.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Relatório de Gestão 2007. 2008. 42p.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Relatório de Gestão 2008. 2009. Disponível em:
<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestaoAnteriores.xhtml>.
Acesso em: 12 out. 2021.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Relatório de Gestão 2009. 2010. Disponível em:
<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestaoAnteriores.xhtml>.
Acesso em: 12 out. 2021.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Relatório de Gestão 2010. 2011. Disponível em:
<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestaoAnteriores.xhtml>.
Acesso em: 12 out. 2021.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Relatório de Gestão 2011. 2012. Disponível em:
<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestaoAnteriores.xhtml>.
Acesso em: 12 out. 2021.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Relatório de Gestão 2012. 2013. Disponível em:
<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestaoAnteriores.xhtml>.
Acesso em: 12 out. 2021.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Relatório de Gestão 2013. 2014. Disponível em:
<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestaoAnteriores.xhtml>.
Acesso em: 12 out. 2021.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Relatório de Gestão 2014. 2015. Disponível em:
<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>. Acesso em:
12 out. 2021.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Relatório de Gestão 2015. 2016. Disponível em:
<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>. Acesso em:
12 out. 2021.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. **INPI destaca ações para sua melhoria operacional e do sistema de inovação.** 2017a. Disponível em:

<https://www.gov.br/inpi/pt-br/assuntos/noticias/inpi-destaca-acoes-para-sua-melhoria-operacional-e-do-sistema-de-pi>. Acesso em: 15 set. 2021.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Relatório de Gestão 2016. 2017b. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>. Acesso em: 12 out. 2021.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Relatório de Gestão 2017. 2018. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>. Acesso em: 12 out. 2021.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. **Plano de Combate ao Backlog**. 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/patentes/plano-de-combate-ao-backlog>. Acesso em: 15 set. 2021.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. **INPI chega aos 45 anos: conheça a história do Instituto**. 2019b. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/assuntos/noticias/inpi-chega-aos-45-anos-conheca-a-historia-do-instituto>. Acesso em: 07 set. 2021.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Relatório de Gestão 2018. 2019c. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>. Acesso em: 12 out. 2021.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Relatório de Gestão 2019. 2020. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>. Acesso em: 12 out. 2021.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. **Identidade Institucional**. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/central-de-conteudo/identidade-institucional>. Acesso em: 19 jun. 2021.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Estatísticas. **Tabelas Completas dos Indicadores de Propriedade Industrial**. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/central-de-conteudo/estatisticas/estatisticas-1/indicadores-de-propriedade-industrial>. Acesso em: 14 set. 2021.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL . **Manual de Elaboração da Proposta Orçamentária do INPI**. Sistema de Padronização do INPI. Código: GEOF – EPO – PP– 0001. 2021c. 6p.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Relatório de Gestão 2020. 2021d. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/governanca/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 12 out. 2021.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL; CNI - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Guia para o docente. **Inovação e Propriedade Intelectual**. 2010. Disponível em: http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/propriedade-intelectual/publicacoes/inovacao-e-propriedade-intelectual-guia-para-o-docente/#tab_318501_DOWNLOAD. Acesso em: 10 set. 2021.

LIMA, L. S. G. **Precificação de Serviços de Propriedade Industrial**. Tese (Doutorado Profissional em Propriedade Intelectual e Inovação). Instituto Nacional da Propriedade Industrial, Rio de Janeiro, 2020. 210p.

MALAVOTA, L. M. **Patentes, marcas e transferência de tecnologia durante o regime militar**: um estudo sobre a atuação do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (1970-1984). Dissertação (Mestrado em História Social). Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006. 347p.

MANUAL SIAFI. **Manual SADIPEM**. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Economia. Macrofunção 020305. [S.d]. Disponível em: https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1541:020305-conta-unica-do-tesouro-nacional&catid=749&Itemid=376. Acesso em: 02 de jul. 2021

MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. Curitiba, 2017.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. **The Brazilian Innovation System**: A Mission-Oriented Policy Proposal. Avaliação de Programas em CT&I. Apoio ao Programa Nacional de Ciência (Plataformas de conhecimento). Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016. Disponível em: <https://www.cgee.org.br/the-brazilian-innovation-system>. Acesso em: 17 fev. 2021.

MEDEIROS, C. C. de. **O papel do INPI no processo de institucionalização da propriedade Industrial no Brasil**. Trabalho de conclusão de curso (Mestrado em

Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação). Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. 40p.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual (ENPI)**. Brasília, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/central-de-conteudo/noticias/cerimonia-marca-50-anos-do-inpi-e-lancamento-da-estrategia-nacional-de-propriedade-intelectual/EstrategiaNacionaldePropriedadeIntelectual.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relatório de Diagnóstico do SNPI**. Brasília, 2020b. Disponível em: https://www.gov.br/inpi/pt-br/central-de-conteudo/noticias/cerimonia-marca-50-anos-do-inpi-e-lancamento-da-estrategia-nacional-de-propriedade-intelectual/IIRELATORIO_DIAGNOSTICO.pdf. Acesso em: 11 jun. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relatório de Benchmarking Internacional para a ENPI**. Brasília, 2020c. Disponível em: https://www.gov.br/inpi/pt-br/central-de-conteudo/noticias/cerimonia-marca-50-anos-do-inpi-e-lancamento-da-estrategia-nacional-de-propriedade-intelectual/IIRELATORIO_DIAGNOSTICO.pdf. Acesso em: 11 jun. 2021.

MOREIRA, J. Solução Sustentável para o Processamento de Patentes no Brasil. **Radar IPEA**, n.º 54, p. 7-10, dez., 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8196/1/Radar_n54_solucao.pdf. Acesso em: 07 maio. 2021.

OLIVEIRA, F. A. de. **O orçamento como instrumento da democracia e da cidadania**. III Simpósio Orçamento Público e Políticas Sociais. Universidade Estadual de Londrina, 2017. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/arquivos/III%20SIMPOSIO/O%20orcamento%20como%20instrumento%20da%20democracia%20e%20da%20cidadania.pdf>. Acesso em: 26 abri. 2021.

OMPI - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL. **Convenção que institui a Organização Mundial da Propriedade Intelectual**. Texto oficial português. Genebra, 2002.

OMPI - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL. **World Intellectual Property Indicators 2019**. 2019. Disponível em: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_941_2019.pdf. Acesso em: 12 de jun. 2021.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F.; ROSA, M. B. **Contabilidade Pública**. Uma abordagem da Administração Financeira Pública. 8ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004. 440p.

QUEIROZ, R. B. de. **O controle da inexecução orçamentária e a promoção dos direitos fundamentais e dos objetivos da República**. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020. 278p. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/51668/1/2020_tese_rhqueiroz.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

ROCHA, I. P. da. **A Cooperação Sul-Sul em Propriedade Industrial** – Uma análise da atuação do INPI no pós-agenda para o desenvolvimento. Dissertação (Mestrado Profissional em Propriedade Intelectual e Inovação). Instituto Nacional da Propriedade Industrial, Rio de Janeiro, 2017. 145p.

SOF - SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. Portaria SOF nº 1, de 19 de fevereiro de 2001, Anexo IV. **Relação das Fontes de Recursos**. 2001. Disponível em: http://orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2001/portarias-sof/Anexo_I_2001.pdf. Acesso em: 12 jul. 2021.

SOF - SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico do Orçamento 2020**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2020>. Acesso em: 14 abr. 2021.

SOF - SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. **Manual Técnico do Orçamento 2021**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021>. Acesso em: 14 abr. 2021.

STN - SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. Ministério da Economia. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**, 8ª edição, 2018a. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484. Acesso em: 23 abr. 2021.

STN - SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. Ministério da Economia. **Manual de Demonstrativos Fiscais**, 9ª edição, versão 3, 2018b. Disponível em: https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/modules/mod_pdf_manual/pdf/mdf9.pdf. Acesso em: 23 abr. 2021.

SILVA, L. M. da. **Contabilidade Governamental**. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004. 385p.

SILVA, J. de R. P.; BITTENCOURT, F. M. R. **Uma interpretação para o teor dos dispositivos da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o**

Novo Regime Fiscal com limites para o gasto da União, e considerações sobre sua implementação. Orçamento e Discussão nº 034, Senado Federal, Brasília, 2017.

TESOURO TRANSPARENTE. **Ementário da Classificação por Natureza de Receita.** 2021?. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/ementario-da-classificacao-por-natureza-de-receita-tabela-de-codigos/2022/26>. Acesso em: 30 maio. 2021.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relato Integrado.** 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/prestacao-de-contas/relato-integrado.htm>. Acesso em: 24 out. 2021.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria no Instituto Nacional de Propriedade Industrial.** GRUPO I – CLASSE V – Plenário TC 015.369/2019-6, 2019. Disponível em: <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/846182959/relatorio-de-auditoria-ra-ra-1536920196/inteiro-teor-846182979>. Acesso em: 31 out. 2021.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Normativa-TCU 84**, de 22 de abril de 2020. Estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis pela administração pública federal, [...]. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7197623C0171F4AB55A44585&inline=1>. Acesso em: 31 out. 2021.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Portal TCU - **Relato Integrado.** 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/prestacao-de-contas/relato-integrado.htm>. Acesso em: 1 nov. 2021.

VIGNOLI, Francisco Humberto; FUNCIA, Francisco Rózsa. **Planejamento e Orçamento Público.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014. 66p.

ANEXO A – Volume IV da LOA 2020

Detalhamento das Ações - Volume 4

Valores em R\$1,00.

Recursos de todas as fontes.

Poder Executivo

Órgão: 25000

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Unidade: 25297

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL - INPI

Quadro Síntese

Código/Especificação	Empenhado 2018	PLO 2019	LOA 2019	PLO 2020	LOA 2020			
Total	0	0	0	616.336.302	635.460.777			
Programa								
0032 PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DO PODER EXECUTIVO	0	0	0	324.268.959	330.120.157			
0901 OPERAÇÕES ESPECIAIS: CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS	0	0	0	1.000	1.000			
0999 RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	0	0	275.832.728	286.237.334			
2212 MELHORIA DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS E DA PRODUTIVIDADE	0	0	0	16.233.615	19.102.286			
Funcao								
09 PREVIDÊNCIA SOCIAL	0	0	0	73.315.534	73.315.534			
22 INDÚSTRIA	0	0	0	267.187.040	275.906.909			
28 ENCARGOS ESPECIAIS	0	0	0	1.000	1.000			
99 RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	0	0	275.832.728	286.237.334			
Subfuncao								
122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	0	0	0	211.403.743	217.435.435			
272 PREVIDÊNCIA DO REGIME ESTATUTÁRIO	0	0	0	73.315.534	73.315.534			
301 ATENÇÃO BÁSICA	0	0	0	2.778.168	2.731.383			
331 PROTEÇÃO E BENEFÍCIOS AO TRABALHADOR	0	0	0	7.939.815	7.806.106			
664 PROPRIEDADE INDUSTRIAL	0	0	0	16.233.615	19.102.286			
846 OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	0	0	0	28.832.699	28.832.699			
999 RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	0	0	275.832.728	286.237.334			
GND								
1 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	0	0	0	277.813.693	267.589.581			
3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	0	0	0	59.715.627	78.066.182			
4 INVESTIMENTOS	0	0	0	2.974.254	3.567.680			
9 RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	0	0	275.832.728	286.237.334			
Fonte	1 - PES	2 - JUR	3 - ODC	4 - INV	5 - IFI	6 - AMT	9 - RES	Total
100	28.832.699							28.832.699
144			18.531.049	593.426				19.124.475
151	15.347.346							15.347.346
156	22.574.984							22.574.984
169	35.393.204							35.393.204
250	165.441.348		59.535.133	2.974.254			196.063.808	424.014.543
280							90.173.526	90.173.526
Total	267.589.581	0	78.066.182	3.567.680	0	0	286.237.334	635.460.777

Fonte: Volume IV da LOA 2020 (BRASIL, 2020, Vol. IV, p. 133)

Detalhamento das Ações - Volume 4

Valores em R\$1,00.
Recursos de todas as fontes.

Poder Executivo

Órgão: 25000 MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Unidade: 25297 INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL - INPI

Quadro dos Créditos Orçamentários

Programática	Programa/Ação/Localização/Produto	Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fte	Valor
0032	Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo								330.120.157
Atividade									227.972.924
0032 2000	Administração da Unidade	22 122							51.994.087
0032 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional		F	3-ODC	2	90	0	250	51.994.087
			F	3-ODC	2	91	0	250	30.347.339
			F	3-ODC	9	90	0	144	5.273.644
			F	3-ODC	9	90	9	144	6.908.197
			F	4-INV	2	90	0	250	9.282.151
			F	4-INV	9	90	0	144	117.300
			F	4-INV	9	90	9	144	27.929
			F	4-INV	9	90	9	144	37.527
0032 2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes	22 301							2.731.383
0032 2004 0033	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes - No Estado do Rio de Janeiro		S	3-ODC	1	90	0	250	2.731.383
0032 20TP	Ativos Civis da União	22 122							165.441.348
0032 20TP 0033	Ativos Civis da União - No Estado do Rio de Janeiro		F	1-PES	1	90	0	250	165.441.348
0032 212B	Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes	22 331							7.806.106
0032 212B 0033	Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes - No Estado do Rio de Janeiro		F	3-ODC	1	90	0	250	7.806.106
Operação Especial									102.147.233
0032 0181	Aposentadorias e Pensões Civis da União	09 272							73.315.534
0032 0181 0033	Aposentadorias e Pensões Civis da União - No Estado do Rio de Janeiro		S	1-PES	1	90	0	151	15.347.346
			S	1-PES	1	90	0	156	22.574.984
			S	1-PES	1	90	0	169	35.393.204
0032 09HB	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	22 846							28.831.699
0032 09HB 0033	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais - No Estado do Rio de Janeiro		F	1-PES	0	91	0	100	28.831.699
0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais								1.000
Operação Especial									1.000
0901 0005	Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)	28 846							1.000
0901 0005 0033	Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios) - No Estado do Rio de Janeiro		F	1-PES	1	90	0	100	1.000
0999	Reserva de Contingência								286.237.334
Operação Especial									286.237.334
0999 0200	Reserva de Contingência - Financeira	99 999							275.832.728
0999 0200 6497	Reserva de Contingência - Financeira - Reserva de Contingência - Recursos provenientes de receitas próprias e vinculadas, inclusive doações e convênios		F	9-RES	0	99	0	250	185.659.202
			F	9-RES	0	99	0	280	90.173.526
0999 0201	Reserva de Contingência Fiscal - Primária	99 999							10.404.606
0999 0201 0001	Reserva de Contingência Fiscal - Primária - Nacional		F	9-RES	2	90	9	250	10.404.606
2212	Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade								19.102.286
Atividade									19.102.286
2212 21B2	Gestão e Modernização dos Recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação	22 664							19.102.286

Fonte: Volume IV da LOA 2020 (BRASIL, 2020, Vol. IV, p. 134)

Detalhamento das Ações - Volume 4

Valores em R\$1,00.
Recursos de todas as fontes.

Poder Executivo

Órgão: 25000 MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Unidade: 25297 INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL - INPI

Quadro dos Créditos Orçamentários

Programática	Programa/Ação/Localização/Produto	Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fte	Valor
2212 2182 0001	Gestão e Modernização dos Recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação - Nacional <small>Sistema mantido (prioridade): 0</small>		F	3-ODC	9	90	0	144	2.868.671
			F	3-ODC	9	90	9	144	998.749
			F	3-ODC	9	90	9	144	1.341.956
			F	4-INV	9	90	0	144	225.277
			F	4-INV	9	90	9	144	302.693
2212 2182 0030	Gestão e Modernização dos Recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação - Na Região Sudeste <small>Sistema mantido (prioridade): 14.500</small>		F	3-ODC	2	90	0	250	16.233.615
			F	3-ODC	2	90	0	250	13.376.661
			F	4-INV	2	90	0	250	2.856.954
Total									635.460.777

Fonte: Volume IV da LOA 2020 (BRASIL, 2020, Vol. IV, p. 135)

ANEXO B – Transações e contas contábeis utilizadas para obtenção dos dados da receita e da despesa do INPI, no SIAFI

Período	Transação utilizada no SIAFI	Conta Contábil/ Item de Consulta ¹	Parâmetros utilizados e observações
Receita			
1997 a 2014	>CONRAZAO	191210100	Indexação pela fonte de recursos
2015 a 2020	>CONRAZAO	621200000(-)621310000 (-) 621320000 (-) 621390000	Indexação pela fonte de recursos
Despesa			
Repasses financeiros			
1997	>CONRAZAO	292210201 ajustada pela 512130201	Os destaques orçamentários foram utilizados como base por incluírem os repasses relacionados às despesas pagas pela União. Foram utilizadas as contas dos repasses financeiros para ajustar os destaques orçamentários que não foram executados pelos órgãos recebedores em sua totalidade.
1998 a 2014	>CONRAZAO	292210201 ajustada pela 512120000	
2015 a 2020	>CONRAZAO	622220100 ajustada pela 351120200	
Despesas pagas			
1997 a 1999	>CONRAZAO	292410403 (+)292410503	Os fornecedores foram utilizados para identificar se a despesa corresponde à pessoal, aos precatórios ou ao custeio e investimento. Para identificação das despesas de pessoal inativos, foram consultados os números dos empenhos dentro dos pagamentos de fornecedor "Instituto Nacional da Propriedade Industrial".
2000 a 2006	>CONOR	VALORES PAGOS (+) RESTOS A PAGAR PAGOS (+) RP PROCESS PAGOS	Parâmetro da pesquisa: Órgão = 30204 Detalhamento: Ações orçamentárias para identificação do pagamento das despesas com pessoal (ativo e inativo), precatório e custeio e investimento. De 2004 a 2011, também foram utilizados os grupos de despesas, uma vez que uma mesma ação orçamentária abrangia as despesas de pessoal ativo e custeio e investimento.
2007 a 2014	>CONOR	VALORES PAGOS (+) RESTOS A PAGAR PAGOS (+) RP PROCESS PAGOS	
2015 a 2020	>CONOR	CRED PAGO (+) RP N-PROC PAGOS (+) RP PROC PAGOS	

¹ Na transação >CONRAZAO, é utilizada Conta Contábil. Na >CONOR, são utilizados itens de consultas.

Fonte: Elaboração própria.

ANEXO C – Perguntas e opções de respostas do questionário aplicado junto à alta gestão

1) Você considera que, no período que atuou como gestor(a) do INPI, houve falta de recursos de infraestrutura para prestação dos serviços do Instituto? Responda sim ou não e registre comentários adicionais, se desejar, tais como, quais recursos de infraestrutura faltaram.

☐ Sim.

☐ Não

Comentários adicionais (opcional): _____

2) Se marcou “sim” na pergunta anterior, você considera que a falta de recursos de infraestrutura está associada às questões orçamentárias? Registre seus comentários adicionais acerca da associação da falta dos recursos de infraestrutura às questões orçamentárias.

☐ Sim

☐ Não

☐ Em grande parte sim, mas há outras questões que influenciaram a disponibilização de infraestrutura adequada.

☐ Uma pequena parte está relacionada às questões orçamentárias, mas não é o fator determinante da falta de infraestrutura.

Comentários adicionais (opcional): _____

3) No período da sua gestão, como você avaliaria o seu tempo destinado para resolver questões orçamentárias relacionadas à falta de recursos? Registre seus comentários adicionais sobre o tema.

☐ Pouco

☐ Médio

☐ Muito

Comentários adicionais (opcional): _____

4) Você precisou atuar junto às esferas governamentais superiores para tratar de assuntos orçamentários? Deixe seus comentários sobre o assunto.

☐ Poucas vezes

☐ Algumas vezes

☐ Muitas vezes

Comentários adicionais (opcional): _____

5) Tiveram projetos não realizados no período que atuou como gestor, por motivo de restrições orçamentárias? Se marcar "sim", cite exemplos no comentário.

☐ Sim

☐ Não

Comentários adicionais (opcional): _____

6) Você considera que a autonomia orçamentária e financeira do INPI seria benéfica para o órgão? Complemente a resposta com seus comentários adicionais.

☐ Sim

☐ Não

Comentários adicionais (opcional): _____

7) Deixe aqui, os comentários que julgar relevantes acerca da utilização da receita do INPI para infraestrutura necessária aos serviços prestados pela autarquia.

ANEXO D – Relatório Técnico
INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL – INPI
Programa de Pós-graduação em Propriedade Intelectual e Inovação

RELATÓRIO TÉCNICO

**A receita do INPI não revertida para prestação de seus serviços: uma análise do período
de 1997 a 2020**

Sumário

1. Apresentação	3
2. Síntese da metodologia de análise da receita de serviços do INPI não revertida para sua prestação de serviços	4
2.1 Pesquisa Quantitativa	4
2.2 Pesquisa Qualitativa	5
3. Principais resultados da pesquisa	7
4. Conclusão e Recomendações Finais	13
Referências Bibliográficas	15

1. Apresentação

O presente relatório apresenta os resultados finais e as recomendações da dissertação da discente Patricia Ribeiro Soares, do Mestrado Profissional em Propriedade Intelectual, Inovação e Desenvolvimento, do Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual e Inovação da Academia do INPI.

O título da dissertação é “A receita do INPI não revertida para prestação de seus serviços: uma análise do período de 1997 a 2020”. A dissertação completa pode ser obtida junto à Academia do INPI (<https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/a-academia>).

A discente foi orientada pela Dra. Rita Pinheiro Machado (INPI) e teve como coorientadora a Dra. Kátia Regina do Valle Freitas Pinto (INPI).

O objetivo do relatório é apresentar ao INPI os resultados finais e as recomendações da dissertação, de forma objetiva e sintetizada, criando subsídios para outros trabalhos institucionais que possam decorrer dos resultados obtidos e para auxiliar na solução do problema estudado.

Neste sentido, cabe contextualizar que o problema central da pesquisa consiste em analisar os aspectos envolvidos na não aplicação da receita proveniente dos serviços prestados pelo INPI na prestação efetiva dos seus serviços, no período compreendido entre 1997 a 2020. O ano de 1997 foi escolhido como marco inicial, pela entrada em vigor da Lei de Propriedade Industrial – LPI n.º 9.276/96, que é a lei que regula a propriedade industrial no Brasil. O ano de 2020 foi o último exercício fechado antes da conclusão da dissertação.

Para atingir o objetivo, a dissertação apresenta dados e análises que propiciam uma dimensão quantitativa do problema (quanto da receita do INPI não foi utilizada no período estudado); e qualitativa (qual a opinião da alta gestão que atuou no período sobre o assunto; e o que dizem os relatórios de gestão do Instituto, propiciando uma visão institucional da questão). As dimensões quantitativa e qualitativa foram reunidas em uma análise conjugada e estruturada em três períodos: 1997 a 2004; 2005 a 2012; e 2013 a 2020.

Neste relatório, serão demonstrados:

- (i) Síntese da Metodologia;
- (ii) Principais Resultados; e,
- (iii) Conclusão e Recomendações Finais.

2. Síntese da metodologia de análise da receita de serviços do INPI não revertida para sua prestação de serviços

2.1 Pesquisa Quantitativa

Os dados relacionados à receita e a despesa do INPI têm como fonte de dados o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). No que se relaciona à receita, em cada exercício estudado, foram utilizados os dados da receita arrecadada pelo INPI. A extração dos dados foi realizada tendo como indexador a classificação da receita por fonte de recursos⁴⁵.

Quanto aos dados da despesa, foram considerados os dispêndios do INPI, saída de recursos financeiros, dentro de cada exercício. Foram levantados os pagamentos efetivos realizados pelo órgão em cada exercício e os repasses financeiros⁴⁶ a outros órgãos. Os pagamentos com pessoal inativo (servidores aposentados) foram excluídos do cálculo. Apesar de esta despesa figurar na LOA do INPI, foi excluída do escopo, por não contribuir com a prestação dos serviços e por representar uma despesa de competência da União.

Adota-se na metodologia o regime de caixa, considerando como entradas a receita arrecadada em cada exercício e como saídas os pagamentos das despesas que contribuíram para prestação de serviços. O objetivo é demonstrar quanto efetivamente em cada ano, o INPI não teria utilizado da sua receita arrecadada.

Cabe ressaltar, as diferenças existentes entre a metodologia proposta e os resultados orçamentários e financeiros expressos anualmente nas demonstrações contábeis do órgão. Os resultados oficiais contábeis são influenciados pela definição das fontes de recursos na LOA, que estabelecem de onde sairá o recurso para pagamento de uma determinada despesa, distorcendo assim a identificação do quanto da receita do INPI não foi investida no Instituto, quando há uma definição de fonte equivocada no que tange à identificação das despesas devidas ao INPI. Como exemplo dessa distorção, evidenciam-se as despesas com pessoal inativo que nos anos abordados pela pesquisa, ora foram pagas com recursos do INPI, ora foram pagas com recursos da União, a depender da fonte estabelecida na LOA. Nos anos que foram pagas com a receita arrecadada pelo INPI, reduziram a receita do INPI.

⁴⁵ A classificação por fonte/destinação tem como função especificar “quem” deverá aplicar a receita e “qual” atividade estatal será financiada por meio dessa receita (SOF, 2021).

⁴⁶ Ocorre quando um órgão, por meio de um acordo com outro órgão do Governo Federal, transfere recursos para execução da despesa pelo órgão recebedor.

Em contrapartida, em alguns anos a despesa com pessoal ativo foi paga pela União, influenciando assim positivamente a receita do INPI não aplicada no Instituto.

Diante disso, na pesquisa, foram excluídos os valores com os pagamentos de pessoal inativo e incluídos os pagamentos com pessoal ativo, em todos os anos para os quais os dados são demonstrados, para uma correta apuração dos resultados anuais obtidos.

2.2 Pesquisa Qualitativa

2.2.1 Pesquisa realizada junto à alta gestão do INPI

Foi realizada uma pesquisa por meio de um questionário *online*, entre os meses de março e maio de 2021. O público-alvo da pesquisa foi a alta gestão do INPI. Para essa pesquisa, foram considerados como alta gestão os ocupantes dos cargos de Presidente, Vice-Presidente e Diretores que atuaram ou ainda atuam no INPI, no período de 1997 a 2020. Dos 27 gestores convidados a participar da pesquisa⁴⁷, obtiveram-se respostas de 20 gestores.

Quanto ao questionário *online*, foi composto por 6 (seis) perguntas objetivas, com comentários livres, e 1 (uma) pergunta discursiva para comentários adicionais facultativos. As perguntas do questionário tinham por objetivo identificar se houve falta de infraestrutura adequada para prestações dos serviços no período que atuaram como gestores, assim como se as questões orçamentárias eram a principal razão da falta da estrutura. Ainda, buscou-se a avaliação dos mesmos sobre o tempo dedicado à gestão por recursos junto às esferas governamentais superiores e a identificação de quais projetos não foram realizados por motivo de restrições orçamentárias.

2.2.1 Análise dos Relatórios de Gestão

Para a pesquisa, convencionou-se o nome Relatório de Gestão para os relatórios de prestação de contas ao Tribunal de Contas da União (TCU); os relatórios gerenciais anuais divulgados pelo INPI, em alguns exercícios e; nos anos mais recentes, os relatos integrados.

⁴⁷ O público-alvo da pesquisa consistiu em 41 (quarenta e um) gestores, sendo que destes, 5 (cinco) são falecidos. Sendo assim, a população objeto da pesquisa consistiu em 36 (trinta e seis) gestores. A etapa posterior à definição da população-alvo da pesquisa foi a obtenção dos contatos dos gestores. Para tanto, foram realizadas consultas à internet e aos servidores e setores do INPI. Do levantamento realizado, foram obtidos os contatos de 27 (vinte e sete) gestores, que receberam o convite para participação na pesquisa.

É importante destacar que para alguns anos é possível determinar que os relatórios fizeram parte da prestação de contas ao TCU, pois foram obtidos no portal do próprio Tribunal, enquanto em outros não é possível fazer essa distinção. Porém, todos os relatórios são de fontes oficiais e refletem o desempenho do órgão, bem como apresentam outras questões relevantes da gestão do INPI, inclusive, a abordagem orçamentária.

Os Relatórios de Gestão de 1997 a 2020 foram obtidos por meio das seguintes fontes:

- (i) 1997 a 1999; 2001; 2003 a 2007: Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica do INPI, por e-mail;
- (ii) 2000 e 2002: Biblioteca;
- (iii) 2008 a 2019: Portal do TCU; e,
- (iv) 2020: Portal do INPI.

As análises dos Relatórios de Gestão do INPI tiveram como foco a visão institucional acerca das questões que influenciam o desempenho operacional do INPI e a identificação acerca dos apontamentos sobre questões orçamentárias.

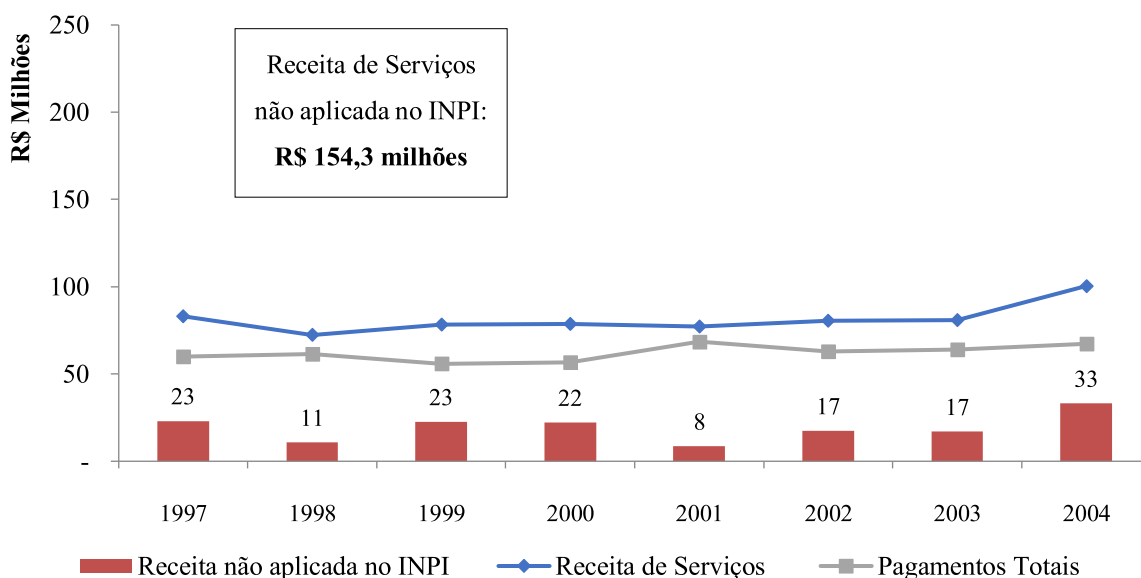
3. Principais resultados da pesquisa

Esta seção apresenta os resultados da análise conjugada das pesquisas quantitativa e qualitativa.

a) Análise conjugada do período de 1997 a 2004

No primeiro período de análise proposto, a receita de serviços do INPI e os seus pagamentos mantiveram-se estáveis, com ênfase para o último ano (2004), quando se observa um aumento mais representativo da receita de serviços, com pagamento sem crescimento, o que ocasiona no ano em questão uma parcela maior da receita de serviços não sendo utilizada (ou aplicada na prestação de serviços). De 1997 a 2004, a receita de serviços não revertida para o INPI somou R\$ 154,3 milhões (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Receita de Serviços e Pagamentos Totais, 1997 a 2004



Fonte: Elaboração própria, com dados do SIAFI.

Para este período de análise, obteve-se o menor número de gestores participando da pesquisa por questionário. Contudo, os gestores indicaram falta de infraestrutura básica de funcionamento. Ao serem perguntados sobre quais projetos deixaram de ser realizados, a ênfase

recaiu sobre serviços básicos e a infraestrutura essencial de trabalho, como pagamentos de contas de luz e falta de cadeiras e computadores, por exemplo.

Ao serem analisados os registros dos relatórios de gestão, de forma similar aos comentários dos gestores, as diretorias de marcas e patentes relataram no período a falta de materiais básicos de trabalho, que alcançam até itens de escritório, como papel, caneta e grampeadores.

Verifica-se, também, que a LPI traz novos anseios e novas necessidades ao INPI, que não se materializaram até 2001 em planejamento mais estruturado, pelo menos no que tange às informações apresentadas nos relatórios. Antes de 2001, os apontamentos nos relatórios estavam direcionados à solução de questões de estrutura física e organizacional.

A partir de 2002, nota-se pelos relatórios uma maior organização e conhecimento dos problemas a serem enfrentados, com destaque para elaboração de um Plano Diretor, com horizonte 2002-2010; e o início de um processo chamado de Reestruturação, no ano de 2004.

Para completar a análise do período de 1997 a 2004, quanto aos registros dos relatórios de gestão acerca das questões orçamentárias, somente em dois exercícios (1999 e 2003) são evidenciados problemas de fixação da despesa na LOA. Nos demais anos, o INPI conseguia estabelecer em Lei a despesa condizente com a receita arrecadada, o que se apresenta como um perfil muito distante do período mais atual que será abordado na análise de 2013 a 2020.

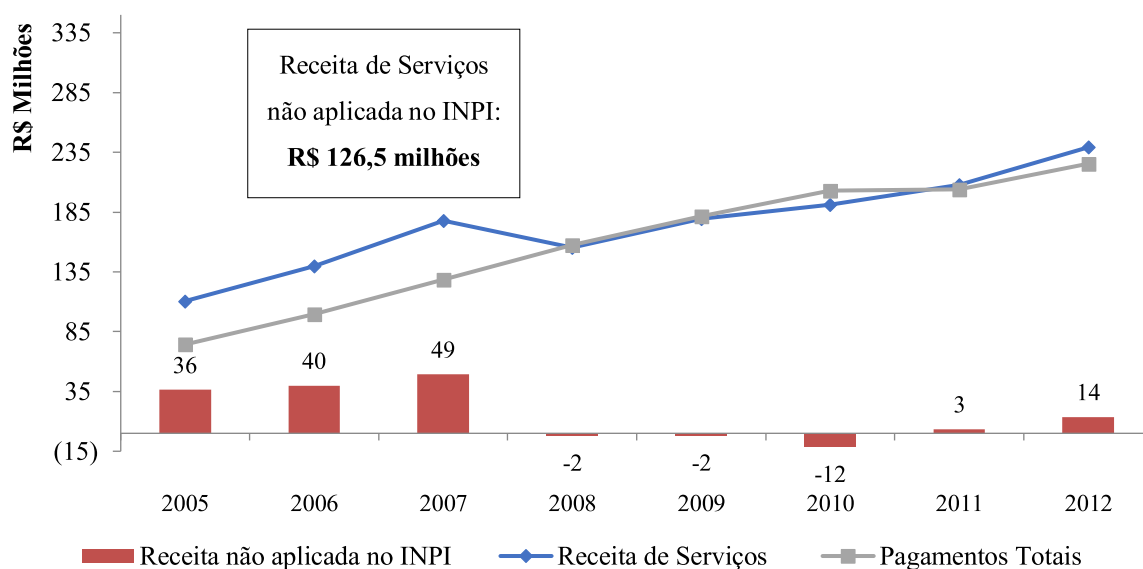
Para confirmar se o orçamento esteve disponível para uso, a análise sobre existência de contingenciamentos nos exercícios é primordial, conforme consta nos relatórios de 1998, 2002 e 2003. Assim, ainda que o INPI tenha um orçamento no início do exercício compatível com a receita prevista, fica impedido de utilizá-lo, o que reduz os anos sem problemas de orçamento neste período de análise para dois: 2000 e 2001.

Como síntese, o período de 1997 a 2004, pelos achados da pesquisa, foi marcado pela falta de infraestrutura básica, organizacional e gerencial. Fica evidente o início de um processo de reestruturação que tinha como foco o enfrentamento das questões básicas. É possível que a escassez de recurso orçamentário estava como pano de fundo, pois o INPI passou por contingenciamentos e restrições, aparentemente não tão severos, mas ainda assim existentes. Porém, ao que tudo indica, somente a solução das questões orçamentárias, neste período de análise, não seriam suficientes para, de fato, representar uma mudança transformadora no INPI. Contudo, certamente o INPI estaria em melhores condições para operar.

b) *Análise conjugada do período de 2005 a 2012*

O período de análise que compreende os anos de 2005 a 2012, dos três períodos analisados é o que o INPI mais utilizou sua receita de serviços. Inclusive, pela metodologia proposta na pesquisa, dos anos de 2008 a 2010, a autarquia teve seus pagamentos em valor superior à receita de serviços. No período todo, a receita de serviços não utilizada totalizou R\$ 126,5 milhões (Gráfico 2), que basicamente representa os valores não alocados em pagamentos nos anos de 2005 a 2007 (R\$ 125 milhões).

Gráfico 2 – Receita de Serviços e Pagamentos Totais, 2005 a 2012



Fonte: Elaboração própria, com dados do SIAFI

Para uma melhor compreensão deste período, primeiramente, destaca-se que, em 2006, houve mudança no plano de carreira dos servidores, assim como, em 2006 e 2008, o INPI realizou dois importantes concursos⁴⁸, culminando em um aumento significativo da folha de pagamento de pessoal. Aliado a isso, as análises dos relatórios de gestão do período apresentam o Plano de Reestruturação do INPI, que foi iniciado em 2004 e teve seu término em 2010. Além disso, o Planejamento Estratégico 2007-2011 representou um importante direcionador no período. Ambos os instrumentos contribuíram para um processo de reestruturação e

⁴⁸ Em 2006, foram admitidos 255 novos servidores (INPI, 2007); em 2007, 117 servidores (INPI, 2008); em 2010, 3 servidores (INPI, 2011); e em 2011, 12 servidores (INPI, 2012).

amadurecimento do Instituto materializado pela realização de concursos públicos; novo plano de carreira; reorganização institucional e gerencial; e, melhoria na infraestrutura predial e tecnológica.

Esse período de aparente avanço na infraestrutura básica e melhor organização institucional também consta na análise dos comentários dos gestores, onde não é relatada falta de estrutura básica, mas é dada ênfase à necessidade de melhoria da infraestrutura tecnológica, principalmente, em nível mais avançado de equipamentos, como digitalização e sistema de fluxo de patentes e marcas. Outro importante resultado obtido da análise dos comentários da pesquisa por questionário é a indicação, por parte de quase todos os gestores entrevistados que atuaram no período, do tempo demasiado de dedicação a solucionar questões relacionadas à falta de recursos, não somente orçamentários, mas também de contratação de pessoal. Aparentemente, o período obteve bons resultados de algumas dessas gestões.

Em contrapartida, a questão central dos *backlogs* é mencionada durante todo o período como um problema não solucionado e sempre vinculado à necessidade da entrada de mais servidores.

Quando se analisa às questões orçamentárias abordadas no âmbito das análises dos relatórios de gestão, observa-se, a diferenciação de dois períodos bem definidos, um até 2009, quando não são indicados problemas orçamentários; e outro a partir de 2010, quando são indicados que o INPI tinha maior necessidade de orçamento para operar. Neste contexto, é importante lembrar a informação sobre o aumento da tabela de retribuições do INPI de 2012, que se apresenta como uma ferramenta de ajuste necessária para equilíbrio entre a despesa de pessoal que cresceu significativamente nos anos recentes e as necessidades que constam nos relatórios (demandas para comportar o crescimento e reestruturação do INPI).

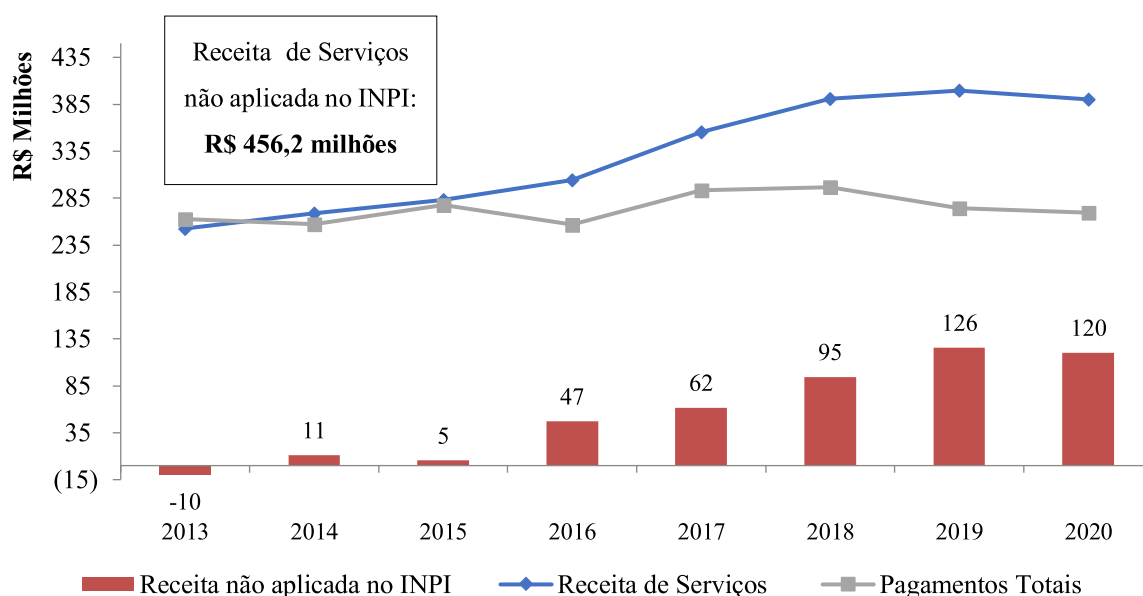
Contudo essas ações se apresentam em sequência, porém sem registro estruturado de como todas essas ações conversam entre si: entrada de servidores; aumento de tabela; e demanda dos serviços do INPI crescente (apresentada como um fato em todo esse período).

Com isso, o período de 2005 a 2012 foi marcado por uma reestruturação do INPI, que conforme se extrai da pesquisa realizada, representou um avanço considerável no que tange à infraestrutura predial e de materiais para operação; bem como na organização institucional, de gestão e de planejamento estruturado. Porém, a questão central dos *backlogs* de marcas e patentes, entre alguns avanços e recuos, mostraram uma estabilidade em patamares altos (não aceitáveis pela sociedade), com uma demanda por serviços crescente.

c) *Análise conjugada do período de 2013 a 2020*

O último e mais recente período de análise (2013 a 2020) concentra o montante mais alto de receita de serviços não aplicada, no total de R\$ 456,2 milhões (Gráfico 3). Considerando que de 2013 a 2015 percebe-se o mesmo perfil do período anteriormente analisado, quando os pagamentos dos anos eram condizentes com a receita de serviços arrecadada no ano, o montante apurado se concentra nos anos de 2016 a 2020.

Gráfico 3 – Receita de Serviços e Pagamentos Totais, 2013 a 2020



Fonte: Elaboração própria, com dados do SIAFI.

Nota-se um expressivo distanciamento em relação aos períodos anteriores, ainda que os valores não estejam atualizados monetariamente, o valor não aplicado em 2019 representa o mesmo patamar do total da receita não revertida de 2005 a 2012. Essa realidade transparece nos comentários dos gestores do período que demonstram total conhecimento e domínio sobre a realidade que se apresenta.

Quando perguntado aos gestores sobre a falta de infraestrutura para prestação e serviços adequada estar relacionada às questões orçamentárias, os comentários convergem para a necessidade da autonomia orçamentária e financeira do Instituto. Similarmente ao período anterior, a infraestrutura de TI e a falta de pessoal são apresentadas como as questões centrais para enfrentamento dos problemas relacionados às entregas de serviços à sociedade em tempo hábil.

Não sem razão, as análises das questões orçamentárias, a partir dos apontamentos nos relatórios de gestão, indicam que os orçamentos iniciais foram estabelecidos abaixo das necessidades levantadas pelo INPI, em todo o período analisado, bem como houve estabelecimento de contingenciamento, em todos os exercícios, exceto no ano atípico de 2020.

No que tange aos registros institucionais, esse período é marcado por diversas ações internas que têm como objetivo contornar a falta de pessoal para redução do *backlog* de patentes, sendo o mais recente deles o Plano de Combate ao Backlog. Para marcas, é relatado o controle do *backlog* (em 2019), decorrente do resultado de um conjunto de ações, mas principalmente tendo como justificativa a entrada de servidores, que permitiram o equilíbrio entre produção total e entrada de pedidos. Porém, o Relatório de Gestão de 2020 relata uma preocupação de retorno do *backlog* em função do constante aumento de demanda e da não realização de concursos nos últimos anos, combinada com a redução do quadro de servidores, por aposentadorias, exonerações e mortes.

As informações constantes nos relatórios de gestão deste último período de análise mostram um maior amadurecimento do INPI na organização institucional, com apresentação de ações mais complexas e que de fato são executadas, como o próprio Plano de Combate ao *Backlog* e um acordo de Cooperação Técnica com o MDIC e a ABDI, que obteve investimentos para modernização da infraestrutura básica de TI do Instituto.

Em suma, o período de 2013 a 2020 se apresenta como o período de maior ciência dos problemas enfrentados pelo INPI e de como buscar a solução de forma estrutural. Os gestores do período teceram importantes comentários sobre a necessidade de autonomia da autarquia aliada a controles de gestão, política de precificação, e outros monitoramentos que permitam a adequada prestação de serviços e controle econômico-financeiro do Instituto. Certamente as restrições orçamentárias foram mais severas neste período em função do próprio período pelo qual passa o País⁴⁹, materializada pela EC n.º 95/2016, comentada no Capítulo 1, que estabelece o novo regime fiscal no país, que controla o crescimento das despesas do governo pela inflação (BRASIL, 2016a).

⁴⁹ Sucessivos déficits primários.

4. Conclusão e Recomendações Finais

A pesquisa objeto da dissertação base do presente relatório tem como objetivo específico analisar as consequências de o INPI não utilizar integralmente a receita arrecadada na prestação de seus serviços, dos anos de 1997 a 2020.

A apresentação dos resultados obtidos visa fornecer subsídios técnicos e análises de um período relevante da história do INPI, para contribuir com a construção de soluções estruturantes e definitivas aos problemas operacionais do Instituto.

As análises cronológicas, dividida por períodos, conforme adotado na pesquisa, combinadas com a experiência da autora, na área de Orçamento da Instituição, permitiram algumas percepções as quais são compartilhadas, a seguir:

- (i) O INPI percorreu um caminho que foi da garantia de infraestrutura básica até o amadurecimento (ainda em aprimoramento) organizacional, de planejamento e de gestão;
- (ii) Este avanço do Instituto resultou em importantes resultados operacionais, porém, ao que parece, ainda insuficientes para garantia de que serão resultados contínuos e sustentáveis;
- (iii) A pesquisa demonstrou a inexistência de um processo estruturado de revisão da Tabela de Retribuições, visto que o último aumento de preços ocorrido em 2012 foi motivado pela percepção da falta de orçamento para operar;
- (iv) Da mesma forma, foi observada ausência de projeção econômico-financeira de médio e longo prazo. Os orçamentos são tratados anualmente e, mesmo que o INPI faça parte da LOA, impedem a possibilidade de apresentar as demandas conjugadas à prestação de serviços (baseada em demanda e capacidade de operação) e rever os preços baseados no custo efetivo da prestação dos serviços em uma perspectiva temporal, que inclua investimentos e infraestrutura; e,

(v) A participação do INPI na LOA precisa ser avaliada, pois hoje o instrumento legislativo se apresenta como um impeditivo da utilização da receita de serviços do INPI. Esse problema de fundo necessita ser urgentemente discutido e tratado, pois se o INPI tem papel fundamental para o Sistema Nacional de Inovação, a questão orçamentária do Instituto deve ser considerada como fundamental também.

Neste contexto, são sugeridos a seguir, outros estudos complementares à pesquisa apresentada, a fim de contribuir para um entendimento mais completo do perfil econômico-financeiro do INPI, e das consequências ao INPI e ao Sistema de Inovação Brasileiro da não utilização da receita de serviços do Instituto:

- Conjugação dos resultados obtidos com as políticas públicas do período estudado e com a percepção dos usuários do INPI sobre o tema;
- Análise dos resultados combinada com dados de pessoal (quantitativo de pesquisadores e servidores administrativos), e
- Da mesma forma combinação dos resultados com dados estruturados de produção e *backlog*.

Conclui-se que, no período estudado (1997 a 2020), o INPI não utilizou toda a arrecadação proveniente das retribuições pagas pelos usuários. As consequências dessa não utilização foram identificadas em períodos, que se apresentaram de diferentes formas e status, revelando problemas de infraestrutura, com ênfase em TI e falta de pessoal.

Conforme apurado, o amadurecimento da Instituição foi propiciando um melhor enfrentamento dos problemas operacionais, a partir da busca de soluções alternativas, que são de grande importância, mas que não se apresentam como contínuas e sustentáveis. As análises demonstram que a receita não utilizada, revertida em superávit e, atualmente, somente acessada pela LOA, caso aplicada com eficiência e eficácia, possibilitaria ao INPI não acumular atrasos na prestação de seus serviços.

Por fim, o aprimoramento da gestão econômico-financeira do Instituto e a avaliação da sua participação na LOA são os dois principais pontos entendidos pela autora como urgentes e necessários para a busca de uma solução definitiva ao problema estudado.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências**. 2016. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 07 mar. 2021.

SOF - SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. **Manual Técnico do Orçamento 2021**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021>>. Acesso em: 14 abr. 2021.