



Design thinking, regime diferenciado de cobrança de créditos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e a inovação na Administração Pública

Paulo Roberto de Sousa Cardoso

Procurador da Fazenda Nacional. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Master in Business Administration em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas.

Core Curriculum, Credential of Rediness pela Harvard Business School e LEAD Certificate on Corporate Innovation pela Stanford Graduate School of Business.

Sumário. 1 Introdução. 2 Inovação na Administração Pública brasileira. 3 Introdução ao *Design Thinking* como processo de inovação. 4 Exemplo de inovação bem sucedida na Administração Pública brasileira: o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos no âmbito da PGFN nos termos da Portaria n. 396/2016. Emparia, prototipagem e teste. 5 Conclusão

RESUMO. O texto aborda a relação entre Administração Pública brasileira e a criação de inovações nos serviços e produtos que fornece à população. Essa relação é analisada nas dimensões do ser e do dever-ser, tendo em especial atenção os conceitos da ciência da administração relacionados ao processo de inovação denominado Design Thinking, e a inovação administrativa materializada no Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos, criado pela Portaria PGFN nº 396/2016 na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Como elementos-chave para a compreensão da interação entre Administração e inovação são mencionados dois fundamentos do Regime Jurídico-Administrativo, quais sejam, as prerrogativas e as sujeições a que se submetem os agentes públicos, bem como o entendimento atual quanto ao regramento constitucional sobre a posição do Estado que intervém na economia interagindo com as forças concorrenciais de mercado.

PALAVRAS-CHAVE. Administrativo. Tributário. Design Thinking. Inovação. Administração Pública. Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos.

ABSTRACT. The relationship between Brazilian Public Administration and the creation of innovations in the services and products it supplies to the citizens is analyzed in the text, having in consideration the dimensions of what is and of what should be (concrete and normative worlds). Special attention is dedicated to concepts from the science of administration related to the innovation processed called Design Thinking, as well as to the innovation materialized in the new process of judicial execution of tax debts that is being implemented by Brazilian National Treasury Attorney's Office (Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional), named Differentiated Credits Collection Regimen (RDCC in Portuguese), disciplined by the Portaria PGFN nº 396/2016.

KEYWORDS. Administrative Law. Tax Law. Design Thinking. Innovation. Public Administration. Differentiated Credits Collection Regimen.

1 Introdução

Design Thinking pode ser entendido como um processo estruturado de desenvolvimento de produtos e serviços com características efetivamente inovadoras, amplamente disseminado no meio empresarial, especialmente nos EUA, e que tem tido crescente aceitação no setor privado do Brasil. Essa metodologia permite identificar de forma objetiva a essência de um determinado problema do usuário e trabalhar de forma criativa, empática e interativa para criar uma solução inovadora, com resultados superiores, condizentes com o desejo humano de uma experiência simples e eficiente.

Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC - é uma nova estratégia de cobrança judicial e administrativa dos créditos inscritos na Dívida Ativa da União pelos Procuradores da Fazenda Nacional, instituído pela Portaria PGFN nº 396 de 2016. Esse Novo Modelo de Cobrança está simplificando e otimizando a cobrança judicial da Dívida Ativa, através da implementação de uma série de rotinas de trabalho efetivamente inovadoras, executadas no âmbito de todas as Unidades da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN espalhadas pelo país.

O presente estudo visa ventilar algumas ideias relacionadas à compatibilidade da criação de inovações com a realidade da Administração Pública brasileira, bem como analisar o processo de implementação do RDCC no âmbito da PGFN, ainda em andamento, à luz das teorias que fundamentam a forma de trabalho denominada *Design Thinking*.

Como o leitor atento já terá antecipado, para levar a cabo tal análise necessário será adotar uma metodologia abrangente, que permita o diálogo eficiente entre certos conceitos da ciência da administração com outros oriundos da ciência do Direito.

Essa abertura metodológica é pouco usual em pesquisas jurídicas, mas adequada, considerando as particularidades do objeto em estudo. Ademais, vale aqui lembrar sóbrio pensamento defendido por um dos maiores filósofos do Direito de nosso tempo, Jürgen Habermas, para quem o Direito é o instrumento maior de integração da sociedade justamente por permitir e mediar o diálogo entre os diversos domínios criadores dos discursos e ideologias, como o domínio econômico, o científico e o político. Sem o Direito essas diversas instâncias poderiam não se comunicar de forma eficiente como hoje o fazem, com potenciais riscos à integração das complexas nações modernas:

Na Modernidade, essa arriscada função de procedimentalização da discussão caberá ao Direito Positivo. O Direito é o único sistema que, na Modernidade, pode - operacional e legitimamente - promover essa forma de integração.¹

Cabe, assim, ao profissional jurídico, se familiarizar com discussões interdisciplinares de forma a tornar possível a absorção pelo discurso jurídico de ideias de outros domínios do saber.

2 Inovação na Administração Pública brasileira

A discussão levada a cabo no presente artigo deve ser inserida em uma categoria de maior abrangência, referente à relação que o Estado brasileiro tem com a criação de inovações no seio do amplo leque de serviços que presta aos cidadãos.

¹ BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. *O direito e as formas de integração social desde as teorias do discurso de J. Habermas: pequeno estudo do Capítulo I de Facticidade e Validade*. Disponível em: < http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/2_2005/Docentes/PDF/O%20Direito%20e%20as%20Formas%20de%20Integracao%20Social.pdf>. Acesso em: 01 out. 2017.

Essa relação pode ser compreendida por dois ângulos bastante familiares aos estudantes do Direito: ser e dever-ser. A praxis efetivamente materializada nos diversos órgãos e entidades públicas não pode ser analisada de forma dissociada das regras de Direito que os regem, tratadas em conjunto como Regime Jurídico da Administração Pública, ou Regime Jurídico-Administrativo. Nesse esteio, devem ser tidos em consideração princípios e regras constitucionais de maior grau de abstração como os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, assim como leis complementares e ordinárias e regras infralegais, específicas de cada setor. A título de exemplo pode-se citar, por ser de particular importância para o presente estudo, a Lei 6.830/1980, que rege a cobrança judicial da Dívida Ativa da União.

Embora fuja ao escopo deste estudo uma análise aprofundada e completa da ideia e da prática de criação de inovações no contexto das realidades fática e normativa da Administração Pública, pode-se, com proveito para o debate posterior, ressaltar algumas noções basilares, ainda a título de introdução.

No atual momento da evolução de nossa economia de mercado, acompanhando a tendência global, a maioria das empresas do setor privado luta para criar inovações que façam com que seus produtos e serviços se diferenciem no mercado e lhe permitam usufruir de uma posição competitiva de vantagem. Para uma breve referência quanto à grande importância dessa forma de pensar no meio dos administradores de empresas, faço menção às obras canônicas *On Competition*² e *Competitive Advantage*³ do Prof. Michael Porter, titular da cátedra Bishop William Lawrence na renomada Harvard Business School.

A busca de posições competitivas diferenciadas através da criação de inovações é, ao mesmo tempo, consequência e causa da forte pressão concorrencial que reina em sistemas econômicos de mercado, como o brasileiro.

O Estado, enquanto prestador de serviço público ou explorador de atividade econômica, não está inteiramente imune a esse tipo de pressão competitiva exercida pelas demais entidades que compõem nossa econo-

² PORTER, Michael. *On Competition*, traduzido por Afonso Celso da Cunha Serra, ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

³ PORTER, Michael. *Competitive Advantage*, traduzido por Elizabeth Maria Pinto Braga, e Jorge A. Garcia Gomes, Rio de Janeiro: Elsevier, 1989.

mia em sentido mais amplo. Mesmo gozando, por suas próprias natureza e finalidades, de certas posições de diferenciação legal (privilégios e monopólios legais) que criam fortíssimas barreiras de entrada para possíveis competidores - às vezes, teoricamente, intransponíveis - o Poder público não pode deixar de sentir os efeitos da forte competição presente no sistema.

Em muitas de suas atuações, o Estado intervém no domínio econômico, seja diretamente, sob os regimes de privilégio, de monopólio ou de competição aberta, seja indiretamente, regulando, incentivando e evitando a concentração de mercado pelos demais agentes. Para melhor explicar a intervenção do Estado na economia, convém detalhar um pouco mais como a Constituição Federal organizou essa atuação.

Segundo o entendimento predominante na doutrina do Direito Econômico, abaixo exemplificado, interpretando as regras inscritas na Constituição Federal, no Título VII, Da Ordem Econômica e Financeira, atividade econômica em sentido amplo seria um gênero que englobaria os serviços públicos e a atividade econômica em sentido estrito.

Assim, entende-se que o Estado intervém diretamente de duas formas: presta serviços públicos em regime de privilégio, ou explora atividade econômica, em regime concorrencial ou monopolístico. A ideia é expressa por Eros Roberto Grau nos seguintes termos:

Por certo que, no art. 173 e em seu § 1º, a expressão conota atividade econômica em sentido estrito. O art. 173, caput, enuncia as hipóteses nas quais é permitida ao Estado a exploração direta de atividade econômica. Trata-se, aqui, de atuação do Estado - isto é, da União, do Estado-membro e do Município - como agente econômico, em área da titularidade do setor privado. **Insista-se em que atividade econômica em sentido amplo é território em dois campos: o do serviço público e o da atividade econômica em sentido estrito.** As hipóteses indicadas no art. 173 do texto constitucional são aquelas nas quais é permitida a atuação da União, dos Estados-membros e dos Municípios nesse segundo campo.⁴ (*Grifo nosso*).

⁴ GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

Veja-se o que rezam os dispositivos constitucionais mencionados:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Para concluir esse ponto, transcrevo interessantíssima ementa da decisão proferida na ADPF 46, ação na qual o Supremo Tribunal Federal tratou do tema deste tópico, enquanto decidia os limites do monopólio da prestação de serviços postais pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ATUAÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. MONOPÓLIO POSTAL. ADPF 46-7/DF JULGADA IMPROCEDENTE PELO STF. ART. 9º DA LEI 6.538/78. BOLETOS DE COBRANÇA DE MENSALIDADE. INCLUSÃO NO CONCEITO DE CARTA. RECURSO PROVIDO. 1. O STF, finalizando o julgamento da ADPF 46-7/DF, assim se manifestou, verbis: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EMPRESA PÚBLICA DE CORREIOS E TELEGRÁFOS. PRIVILÉGIO DE ENTREGA DE CORRESPONDÊNCIAS. SERVIÇO POSTAL. CONTROVÉRSIA REFERENTE À LEI FEDERAL 6.538, DE 22 DE JUNHO DE 1978. ATO NORMATIVO QUE REGULA DIREITOS E OBRIGAÇÕES CONCERNENTES AO SERVIÇO POSTAL. PREVISÃO DE SANÇÕES NAS HIPÓTESES DE VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL. COMPATIBILIDADE COM O SISTEMA CONSTITUCIONAL VIGENTE. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 1º, INCISO IV; 5º, INCISO XIII, 170, CAPUT, INCISO IV E PARÁGRAFO ÚNICO, E 173 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LIVRE CONCORRÊNCIA E LIVRE INICIATIVA. NÃO-CARACTERIZAÇÃO. AR-

GUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO CONFERIDA AO ARTIGO 42 DA LEI N. 6.538, QUE ESTABELECE SANÇÃO, SE CONFIGURADA A VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL DA UNIÃO. APLICAÇÃO ÀS ATIVIDADES POSTAIS DESCRITAS NO ARTIGO 9º, DA LEI. 1. O serviço postal --- conjunto de atividades que torna possível o envio de correspondência, ou objeto postal, de um remetente para endereço final e determinado --- não consubstancia atividade econômica em sentido estrito. Serviço postal é serviço público. 2. **A atividade econômica em sentido amplo é gênero que compreende duas espécies, o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito. Monopólio é de atividade econômica em sentido estrito, empreendida por agentes econômicos privados. A exclusividade da prestação dos serviços públicos é expressão de uma situação de privilégio. Monopólio e privilégio são distintos entre si; não se os deve confundir no âmbito da linguagem jurídica, qual ocorre no vocabulário vulgar.** 3. A Constituição do Brasil confere à União, em caráter exclusivo, a exploração do serviço postal e o correio aéreo nacional [artigo 20, inciso X]. 4. O serviço postal é prestado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, empresa pública, entidade da Administração Indireta da União, criada pelo decreto-lei n. 509, de 10 de março de 1.969. 5. **É imprescindível distinguirmos o regime de privilégio, que diz com a prestação dos serviços públicos, do regime de monopólio sob o qual, algumas vezes, a exploração de atividade econômica em sentido estrito é empreendida pelo Estado.** 6. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos deve atuar em regime de exclusividade na prestação dos serviços que lhe incumbem em situação de privilégio, o privilégio postal. 7. Os regimes jurídicos sob os quais em regra são prestados os serviços públicos importam em que essa atividade seja desenvolvida sob privilégio, inclusive, em regra, o da exclusividade. 8. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente por maioria. O Tribunal deu interpretação conforme à Constituição ao artigo 42 da Lei n. 6.538 para restringir a sua aplicação às atividades postais descritas no artigo 9º desse ato normativo.

(Rel. p/ acórdão Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJe 25/2/10)

2. Este Superior Tribunal de Justiça firmou a orientação de que os documentos bancários e os títulos de crédito incluem-se no conceito de carta, estando a sua distribuição, portanto, inserida no monopólio postal da União. Precedentes. 3. Entende-se que, na mesma situação, estão os boletos de cobrança de mensalidade expedidos por associação aos seus associados, pois o transporte da correspondência, no caso, não ocorre “entre dependências da mesma pessoa jurídica, em negócios de sua economia, por meios próprios, sem intermediação comercial”, tampouco são “executados eventualmente e sem fins lucrativos, na forma definida em regulamento”, conforme exige o § 2º do art. 9º da Lei 6.538/78. 4. Recurso especial provido. (STJ - REsp: 1008416 PR 2007/0274113-7, Relator: Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, Data de Julgamento: 05/10/2010, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/10/2010). (*Grifo nosso*).

O que se defende no presente trabalho é que, em maior ou menor grau, tanto os serviços públicos (atividade econômica apenas em sentido amplo) quanto as atividades prestadas pelo Estado consideras atividades econômicas em sentido estrito estão sujeitos às pressões competitivas decorrentes das inovações de mercado.

Esse é um dos lados da relação entre inovação e Administração Pública, na dimensão da realidade fática. A Administração está sujeita, ainda que de forma peculiar, a essa pressão competitiva e, por isso, ao cumprir sua missão, deve ser favorável à inovação.

Ainda na dimensão da realidade fática dessa relação, contudo, há um outro lado. A prática administrativa reiterada, denominada por vezes de costume administrativo, gera certas pressões sistêmicas nos agentes públicos, tornando-os resistentes às inovações possíveis e desejáveis em seus órgãos e entes. Pode-se falar, assim na existência, em diversas instâncias da Administração Pública, de uma cultura corporativa contrária à inovação.

Trata-se, por óbvio, de fenômeno complexo, que resulta da conjugação de diversos fatores de diferentes naturezas, como grande volume de trabalho e a carência de recursos, a tradição cartorária e burocrática de nosso país, a falta de incentivo aos servidores inovadores, etc. A despeito da complexidade referida, essa cultura parece ser de fácil percepção, mesmo para aqueles que têm contato meramente casual com a Administração. No

tópico referente à evolução dos trabalhos de implementação do RDCC na PGFN, citarei dois exemplos resistências que podem ser vistas como manifestações dessa cultura.

No campo do dever-ser, também é possível vislumbrar uma relação dual entre o complexo normativo do Regime Jurídico-Administrativo e ideia e prática da inovação corporativa na Administração Pública.

Regime Jurídico-Administrativo é capítulo do Direito Administrativo que comporta exclusivamente as regras e princípios de conduta aplicáveis aos agentes públicos no exercício do seu mister e em suas relações com os particulares. À respeito, cita-se, por seu brilhantismo e concisão, as palavras de dois grandes mestres dessa disciplina.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em seu *Curso*, leciona sobre uma definição ampla, e com diversos elementos, de Direito Administrativo:

O Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que estuda princípios, regras e institutos que regem as atividades jurídicas do Estado e de seus delegados, as relações de subordinação e de coordenação dela derivadas e os instrumentos garantidores da limitação e do controle de sua legalidade, legitimidade e moralidade, ao atuarem concreta, direta e imediatamente, na prossecução dos interesses públicos, excluídas as atividades de criação da norma leal e de sua aplicação judiciária contenciosa.⁵

Por seu turno, Maria Sylvia Zanella Di Pietro localiza o que seria o Regime Jurídico-Administrativo em sua relação com o Direito Administrativo, resumindo-o a duas ideias centrais, quais sejam, prerrogativas e sujeições:

(...) a expressão “regime jurídico administrativo” é reservada tão somente para abranger o conjunto de traços, de conotações, que tipificam o Direito Administrativo, colocando a Administração Pública numa posição privilegiada, vertical, na relação jurídico-administrativa. Basicamente, pode-se dizer que o regime administrativo resume-se a duas palavras: prerrogativas e sujeições.⁶

⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 48.

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo:Atlas, 2010, p. 47.

Avançaremos no estudo do Regime jurídico-Administrativo, então, tendo em foco esses dois conceitos-chave: prerrogativas e sujeições.

Pois bem, em termos ainda um tanto genéricos, é possível afirmar que as sujeições a que se submete o agente público no exercício de seu mister, em decorrência da aplicabilidade do Regime Jurídico-Administrativo, podem gerar em fortes resistências à inovação no seio da Administração Pública. Sujeições, por definição, são limitações jurídicas à capacidade de atuação dos agentes públicos. São restrições criadas pela lei a fim de proteger certos bens jurídicos contra a intervenção indesejada do Estado. É fácil perceber que esse tipo de limitação artificial ao trabalho dos agentes públicos se constitui, em geral, como óbice à atuação criativa e inovadora de servidores e empregados públicos.

A possibilidade de que essas barreiras forcem os agentes públicos a serem ainda mais criativos, fazendo surgir novas formas de prestar serviços públicos a despeito das sujeições do Regime, não é argumento suficiente para afastar a conclusão de que as sujeições são principalmente limites à inovação.

A título de exemplo, vale mencionar a sujeição específica representada por um dos mais importantes princípios constitucionais positivados do Direito Administrativo. Trata-se do Princípio da Legalidade Estrita. De acordo com essa norma jurídica, o agente público, em sua atuação deve apenas e tão-somente realizar aquilo que a lei já havia determinado, e não pode em nenhum momento se afastar dessas determinações para atuar de forma criativa e inovadora se não houver expressa previsão legal para tanto, por lei publicada previamente. Tamanha é importância do referido princípio para o ordenamento jurídico em vigor que não é exagero adjetivá-lo como o pilar fundamental do Estado Democrático de Direito. Celso Antonio Bandeira de Mello o define:

Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro. (...) Ao contrário dos particulares,

os quais podem fazer tudo que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições.⁷

Não é difícil sentir nas palavras do mestre Celso Antonio a forte resistência encontrada por qualquer inovação no seio da Administração Pública, quando analisada sob o prisma estrito do princípio da legalidade. A salvaguarda representada por tal princípio fundamental, positivado no art. 37 da CRFB de 1988, é sem dúvida salutar e indispensável ao funcionamento do Poder Público. Não obstante, a resistência que a atual compreensão desse princípio oferece à atuações diferenciadas dos servidores e empregados públicos, pode ter consequências indesejáveis, impedindo a criação de inovações essenciais na Administração.

Esse é apenas um exemplo de sujeição criada pelo Regime Jurídico-Administrativo que termina por se configurar como resistência à inovação.

As prerrogativas dos agentes públicos, por outro lado, podem ser fonte de grandes oportunidades para inovações que visem a melhoria dos serviços públicos e de outras atividades prestadas pelo Estado. Elas certamente providenciam um espaço favorecido e privilegiado de atuação, que pode ser campo fértil para o trabalho criativo e a modernização da Administração Pública.

Um exemplo de inovação possibilitada pelas prerrogativas dos agentes públicos é o próprio RDCC. Conforme será explicado, esse regime visa racionalizar e aumentar a eficiência da cobrança judicial de dívidas tributárias através da utilização inovadora de informações patrimoniais dos devedores. Essa forma de utilização de informações dos devedores tem fundamento direito na Constituição Federal, na prerrogativa positivada no art. 145, §1º:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: (...)

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribu-

⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de direito administrativo. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012

te, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. (Grifo nosso).

É importante ressaltar que a ideia de utilizar prerrogativas para gerar inovações tem que ser vista com cautela. A evolução das correntes políticas e da doutrina jurídica especializada tem colocado em cheque o conceito jurídico essencial que fundamenta tais prerrogativas, qual seja, a ideia de supremacia do interesse público sobre o privado. Com a expansão e o domínio de conceitos de justiça e de sociedade baseados na centralidade do indivíduo, tem sido cada vez mais rejeitada a noção de que por vezes é necessário sacrificar o interesse de um particular para proteger os interesses da coletividade. Por esse motivo, tem-se questionado a permanência de tais institutos em nosso ordenamento jurídico e, assim, tem-se dado interpretações muito restritivas às prerrogativas da Administração.

Nesse contexto, inovações geradas com fundamento nas prerrogativas dos agentes públicos podem ser vistas como abusos de tais direitos, gerando resposta negativa e forte reprovação na sociedade e nas instituições de controle, o que poderia dificultar ou inviabilizar a consecução dos benefícios sociais almejados.

As relações entre inovação na prática da Administração Pública e o Regime Jurídico-Administrativo certamente merecem estudos mais aprofundados, incabíveis neste breve artigo. Espera-se contudo, que o presente tópico sirva para contextualizar, ainda que superficialmente, as discussões mais pontuais que se seguem e para introduzir uma temática a ser estudada com maior robustez no futuro.

3 Introdução ao *Design Thinking* como processo de inovação

As pesquisas desenvolvidas pela ciência da administração têm devotado bastante atenção ao tema da inovação. Conforme já exposto, é difundido no pensamento moderno dos principais autores daquele ramo a noção de que a obtenção de uma posição competitiva de vantagem no mercado pode ser alcançada através da produção de inovações. Desenvolver uma teoria - e, principalmente, um conjunto eficiente de processos de trabalho - que esclareça como é possível produzir inovações se tornou, assim, um dos

principais objetivos dos maiores centros de pesquisa e difusão de ideias da administração.

Diversas teorias foram criadas e disseminadas naquele meio. Para mencionar apenas as principais, lembre-se aqui da teoria da *Lean Startup*, de Eric Ries⁸, da teoria da *Disruptive Innovation* do aclamado Prof. da *Harvard Business School*, Clayton M. Christensen⁹ e a teoria do *Design Thinking*, amplamente divulgada por Tim Brown¹⁰, CEO da IDEO, maior empresa de consultoria de *design* e inovação do mundo.

Abre-se parênteses para explicar a razão da manutenção neste texto de quantidade expressiva de termos em língua estrangeira, quando a norma culta recomenda que se evite tal prática, em sendo possível a tradução. Ocorre que as traduções aproximadas disponíveis no momento não são satisfatórias e poderiam gerar conotações indesejadas. Ademais, assim como é comum a utilização frequente de termos em latim nos textos da ciência do Direito, também é comum a abundância de termos em inglês nos textos da ciência da administração, razões pelas quais pede-se licença para fazê-lo neste trabalho interdisciplinar.

Voltando ao tema deste tópico, por *Design Thinking* se entende o conjunto de processos de trabalho que derivam da abstração do modelo mental utilizado por designers para a criação de novas ideias, relativas a produtos e serviços, visando produzir, em corporações de todos os tipos, inovações efetivamente importantes e desejáveis para os usuários. Um de seus conceitos centrais é a noção - e a prática constante - de empatia com o usuário, a fim de descobrir barreiras de utilização, usos alternativos de produtos existentes e necessidades e desejos não demonstrados pela realização das tradicionais pesquisas e mercado nem pelo uso de *focus groups*.

O processo de aplicação do *Design Thinking* é uma forma de se estimular o exercício de um tipo específico de atividade mental nos desenvolvedores de produtos e serviços, em um ambiente estruturado e favorável à inovação. Seus elementos são amplamente pesquisados por neurologistas e psicólogos e seus resultados são bastante conhecidos pelos profissionais do setor.¹¹

⁸ RIES, Eric. *The lean startup*. Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: Lua de Papel, 2012.

⁹ CHRISTENSEN, Clayton M. *The Inovator's Dilemma*. Boston: Harvard Press Review Press, 1997.

¹⁰ BROWN, Tim; KATZ, Barry. Tradução de Cristina Yamagami. *Design Thinking: uma metodologia poderosa para decretar o fim de velhas ideias*. Rio de Janeiro: Altabooks, 2017.

¹¹ KOLKO, Jon. *Design thinking comes of age*. Harvard Business Review. ed. setembro 2015, p. 66. Disponível em: <https://hbr.org/2015/09/design-thinking-comes-of-age>. Acesso em: 01 out. 2017.

Os detalhes das técnicas de *Design Thinking* a seguir apresentadas terão por base os estudos realizados pelo autor deste artigo na turma de 2017 do curso de educação executiva oferecido pela *Stanford Graduate School of Business*, escola da Universidade de Stanford, chamado *LEAD Certificate on Corporate Innovation*. Em especial, ao logo de todo o trabalho ressoam as ideias do Prof. Stefanos Zenios ministradas na disciplina *The Innovation Process: Design Thinking*.¹²

As linhas gerais da ferramenta estudada são os quatro grandes processos de trabalho a seguir listados: processos de criação de empatia, processos de ideação, processos de criação de protótipos e processos de teste dos protótipos. Embora esses quatro passos constituam uma sequência lógica, a sua aplicação prática não é linear e sequencial. A realidade do processo é muito mais complexa e cheia de idas e voltas. Muitas vezes não é possível determinar com clareza em qual das fases um esforço de desenvolvimento se encontra. Nos parágrafos seguintes serão informados mais detalhes das sub-rotinas de cada um dos quatro grandes processos.

Em primeiro lugar, é necessário imergir os desenvolvedores no universo dos usuários, visando criar um fenômeno neurológico específico denominado empatia. De início é feito um mapeamento visual da experiência do usuário, passo-a-passo, visando desenhar um fluxograma chamado de jornada do usuário. Deve-se, desde já, identificar premissas e juízos pré-concebidos integrantes da compreensão dessa jornada, que necessitem de posterior verificação experimental.

Em seguida a equipe prepara e realiza uma série de observações *in loco* da experiência do usuário com o produto, visando criar ainda maior grau de intimidade. Essa observação deve ser imparcial e sem interferência. Um dos principais objetivos aqui é localizar necessidades não supridas e usos alternativos do produto ou serviço que possam ser convertidas em inovações. O observador não deve interagir com os observados nesse momento, apenas estar atento e registrar os detalhes da experiência, criando uma série de hipóteses e suposições a respeito do produto ou serviço e da possível inovação.

Os dados coletados devem ser organizados e classificados, criando-se assim um “mapa de empatia”. Com base nessas informações se procede à elaboração de perguntas que serão usadas nas futuras entrevistas.

¹² Disponível em: <<https://www.gsb.stanford.edu/exec-ed/programs/stanford-lead-certificate/curriculum/innovation-process>>. Acesso em: 01 out. 2017.

Essas entrevistas com usuários deverão, então, ser realizadas, com foco na confirmação ou negação das hipóteses até então levantadas. Por fim, com todo esse material, já é possível elaborar um perfil adequado do usuário (chamado de *composite character*), bem como o seu específico ponto de vista quanto à necessidade não suprida.

O segundo sub-grupo de rotinas é o da ideação. Trata-se de uma série de ferramentas de *brainstorming* que incluem a compreensão adequada das técnicas tradicionais desse tipo de atividade de criação em grupo, bem como técnicas avançadas de sessões de *brainstorming* como as do tipo *analogous*, *constrained*, *sabotage* e *crazy*.

No terceiro sub-grupo será necessário criar um protótipo básico, conhecido com *minimum product viable*. Trata-se de um projeto de baixíssimo custo, muitas vezes feito apenas com materiais simples como cartolina e pincéis. O objetivo é criar um modelo que contenha a ideia inovadora a ser testada e apresentá-lo o mais rápido possível ao usuário, a fim de obter suas primeiras impressões.

Por último, se procede a uma série de testes, coleta de *feedback* dos usuários, aperfeiçoamentos e novos testes, até que se chegue à conclusão de que a ideia é efetivamente viável e que se possa criar um protótipo real, o qual será utilizado nos testes finais e, eventualmente, como molde para a efetiva produção ou aplicação em série.

Os quatro parágrafos acima apenas mencionam as sub-rotinas, não sendo pretensão deste trabalho efetivamente explicar e aprofundar detalhes da aplicação prática dessa interessantíssima ferramenta de criação de ideias, nem analisar sua integral ou parcial compatibilidade com a atual Administração Pública brasileira. Exemplos de casos bem sucedidos de utilização do *Design Thinking* no setor privado e também no público podem ser encontrados em artigos dos pesquisadores Sharon Kim¹³ e Maureen Hoch¹⁴, publicados em revista especializada.

¹³ KIM, Sharon H.; MYERS, Christopher G.; ALLEN, Lisa. Health Care Providers Can Use Design Thinking to Improve Patient Experiences. Harvard Business Review, ed. agosto 2017. Disponível em: <<https://hbr.org/2017/08/health-care-providers-can-use-design-thinking-to-improve-patient-experiences>>. Acesso em: 30/11/2017, às 17:00 horas.

¹⁴ HOCH, Maureen. Advice on Running a Government Agency Like a Startup, from Someone Who's Tried It. Harvard Business Review, ed. abril 2017. Disponível em: <<https://hbr.org/2017/04/advice-on-running-a-government-agency-like-a-startup-from-someone-whos-tried-it>>. Acesso em: 30/11/2017, às 17:30 horas.

4 Exemplo de inovação bem sucedida na Administração Pública brasileira: o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos no âmbito da PGFN nos termos da Portaria n. 396/2016. Emparia, prototipagem e teste

O Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos no Âmbito da PGFN foi criado em 2016, através da Portaria PGFN nº 396, com o objetivo específico de aumentar a eficiência da recuperação de créditos inscritos na Dívida Ativa da União. O artigo 1º da norma descreve o Regime como um:

conjunto de medidas, administrativas ou judiciais, voltadas à otimização dos processos de trabalho relativos à cobrança da Dívida Ativa da União, observados critérios de economicidade e racionalidade, visando outorgar maior eficiência à recuperação do crédito inscrito.

A verdade é que o RDCC representa nada menos do que uma revolução na forma de cobrar a Dívida Ativa da União. De acordo com o art. 20 da Portaria que rege o ousado projeto, um grande percentual das execuções fiscais movidas pela União, com valor inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão e reais) será arquivado, a pedido do Procurador da Fazenda Nacional responsável, nos termos do art. 40 da Lei 6.830/1980¹⁵, a fim de sejam realizadas uma série de diligências em âmbito administrativo visando identificar os créditos com maiores probabilidades de recuperação. A Procuradoria vai, então, concentrar seus limitados recursos humanos e financeiros apenas nos casos em que as diligências de busca de bens forem bem sucedidas, ou seja, apenas nas dívidas com maior probabilidade de recuperação do crédito.

A lógica que fundamenta essa atuação é de grande clareza. Pode-se pensar, inclusive, que seria uma ideia simples a de que um órgão ou entidade não deve desperdiçar a maior parte de sua energia e seus recursos escassos com processos fadados ao insucesso. Mas a longa introdução feita neste artigo sobre a relação da Administração Pública com a inovação já poderia servir como indicação de que nada é tão simples no Brasil. A adoção desse novo processo de trabalho envolveu e ainda envolve muitos riscos e discussões jurídicas de alta complexidade.

¹⁵ Art. 40 - O Juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição.

Até a publicação da Portaria PGFN 396/2016, todas as dívidas inscritas com valor acima de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) eram ajuizadas, e as execuções fiscais movimentadas pelos Procuradores da Fazenda Nacional, até que uma certa quantidade de diligências administrativas e judiciais fossem realizadas, mesmo que, a princípio, houvesse chances mínimas de recuperação do crédito. Na prática, um percentual absurdo de recursos humanos e materiais era inevitavelmente direcionado para pilhas e pilhas de processos de execução fiscal sem qualquer chance real de recuperação do crédito cobrado e, portanto, sem nenhum valor econômico efetivo.

Ocorre que não havia sistemas de informática suficientemente completos e confiáveis para coordenar as informações de todos os diversos órgãos da União, inclusive do Poder Judiciário, necessárias para distinguir, com metodologia eficiente e estatisticamente válida, quais execuções fiscais efetivamente tinham probabilidade de recuperação do crédito inferior à necessária para o prosseguimento da cobrança judicial. Em outras palavras, não havia como saber *a priori* quais execuções fiscais poderiam ser arquivadas por ausência de bens.

A tarefa de coordenação a multitude de sistemas de informática necessários para se chegar, de forma estatisticamente válida, ao resultado acima desejado era hercúlea. Isso porque os diversos sistemas dos diversos órgão e entidades utilizam equipamentos, linguagens, arquiteturas, e bancos de dados incompatíveis entre si, e não há recursos ou vontade política para que tais sistemas sejam substituídos em curto ou médio prazo.

Este autor teve acesso em primeira mão às ideias ministradas pelo Dr. Daniel de Saboia Xavier, titular do setor de Coordenação-Geral de Estratégia de Recuperação de Créditos na PGFN, e sua equipe, que foi responsável pelo desenvolvimento do RDCC. Esses aspectos foram discutidos quando no treinamento para o projeto-piloto da segunda fase de aplicação do RDCC, chamada Relatório de Informações Patrimoniais - RIP.

A equipe que desenvolveu o projeto do RDCC demonstrou um alto grau de empatia com o usuário direto da nova sistemática de cobrança que eles criaram (no caso, o Procurador da Fazenda Nacional imediatamente

§ 1º - Suspensão o curso da execução, será aberta vista dos autos ao representante judicial da Fazenda Pública.

§ 2º - Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano, sem que seja localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis, o Juiz ordenará o arquivamento dos autos.

§ 3º - Encontrados que sejam, a qualquer tempo, o devedor ou os bens, serão desarquivados os autos para prosseguimento da execução.

responsável pela execução fiscal), compartilhando a percepção fundamental de que era ilógico que as informações de tantos sistemas de informática não dialogassem entre si e fossem conjuntamente computadas para racionalizar os esforços de cobrança.

A partir da percepção dessa necessidade não suprida do usuário, a equipe desenvolveu ideias simples, porém inovadoras para atendê-la. Não foi necessário tornar todos os diversos sistemas perfeitamente compatíveis entre si nem substituí-los. Foram criadas formas alternativas de utilizar em conjunto os bancos de dados desses sistemas (transferências periódicas de dados em bloco), para centralizá-los em um Relatório de Informações Patrimoniais, criando uma metodologia suficiente para que o Procurador faça a seleção de execuções a serem prosseguidas e a serem arquivadas, de forma rápida. Trata-se, apenas, de um uso alternativo de uma ideia já conhecida há muito.

Por fim, elaborou-se um protótipo de atuação, ainda de baixo custo, e iniciou-se recentemente a fase de teste desse protótipo, chamada de projeto-piloto, na qual é utilizado com maior profundidade o Relatório de Informações Patrimoniais. Nesse protótipo, muitos dos sistemas de informática ainda têm que ser operados manualmente pela equipe para permitir a elaboração do relatório.

Esse protótipo de sistema está sendo testado por Procuradores da Fazenda Nacional de todo o país que devem informar à equipe de desenvolvimento os resultados obtidos. A equipe optou por receber o *feedback* através de fóruns específicos para debate dos resultados e não apenas através de números e tabelas, o que pode ser uma ótima fonte de gerar maior empatia com o usuário final e de obtenção de novos *insights* sobre o produto em desenvolvimento.

Apesar de não ser possível descer a maiores detalhes sobre os processos de criação e execução do RDCC, inclusive em razão do necessário sigilo profissional em relação as estratégias de cobrança, os traços acima apontados já permitem vislumbrar a sua compatibilidade com a forma de pensar e criar inovações proposta pelo *Design Thinking*.

Penso, inclusive que também já é possível concluir que essa inovação será bem sucedida, ainda que, no momento, não tenham sido disponibilizados todos os resultados do projeto-piloto. Os números disponíveis por hora já demonstram os resultados positivos.

Nas unidades onde a adoção do RDCC já atingiu percentuais significativos, com o arquivamento do art. 20 da Portaria PGFN 396/2016 e o diligenciamento do RIP, houve notável acréscimo na arrecadação, mesmo com a redução no número de execuções fiscais sendo processadas.

Veja-se o título de notícia publicada no *website* da PGFN em setembro deste ano: RDCC: *Recuperação por execução fiscal no 1º semestre de 2017 já superou 2016*.¹⁶ Merece transcrição o seguinte trecho:

Em relação à execução fiscal, a atuação pontual em devedores com maior perspectiva de recuperação incrementou os montantes arrecadados no 1º semestre de 2017. Por meio desta estratégia de cobrança, os cofres públicos foram ressarcidos em R\$ 1,44 bilhão — um crescimento de 177% em relação ao R\$ 521 milhões recuperados no mesmo período do ano passado. Comparado com o resultado total de 2016, a arrecadação desta modalidade cresceu 14,84% apenas nos seis primeiros meses de 2017.

Outra manchete, retirada do mesmo *website* oficial, dá notícia de mais bons resultados do RDCC, ressaltando que:

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) obteve, no primeiro semestre de 2017, um aumento significativo nos números de recuperação de créditos tributários e não tributários da União, bem como de créditos do FGTS.

Nos seis primeiros meses deste ano, R\$ 7,75 bilhões foram recuperados, o que representa um aumento de 21,6% em relação ao mesmo período de 2016. Ao descontar a inflação no período, tem-se que o crescimento real foi de 16%. Esse desempenho positivo é fruto das várias estratégias de cobranças utilizadas pelo órgão e, especialmente, do Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC).¹⁷

¹⁶ Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias_carrossel/rdcc-recuperacao-por-execucao-fiscal-no-1o-semester-de-2017-ja-superou-2016>. Acesso em: 02 out. 2017.

¹⁷ Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias_carrossel/pgfn-recupera-r-7-75-bilhoes-no-primeiro-semester-de-2017>. Acesso em: 02 out. 2017.

Os números são muito expressivos e já é razoável supor que a tendência de crescimento da arrecadação se manterá.

Contudo, apesar da lógica inerente ao RDCC ser de grande solidez, de tal racionalização da cobrança ser ansiada já há tempos pelos efetivos usuários das ferramentas de cobrança, ou seja, os Advogados Públicos Federais atuantes na execução fiscal, e de já existirem resultados provisórios positivos, a adoção dessa inovação não ocorre sem resistências, internas e externas. Como já mencionado na introdução, a Administração Pública por sua natureza e conformação atual, resiste à inovação, mesmo quando ela é sabidamente positiva.

No âmbito externo à PGFN, merece menção a resistência manifestada pela Notícia nº 1.16.000.001989/2016-29 (manifestação 20160058573), levada ao conhecimento do Ministério Público Federal, a qual acusava os Procuradores responsáveis pelo RDCC, dentre outras ilegalidades, da prática de ato de improbidade administrativa, porque estariam supostamente “deixando de exigir o recolhimento de tributos devidos até um milhão sem a competente previsão dos mecanismos de compensação financeira”. Felizmente, a PGFN apresentou manifestação encaminhando os sólidos estudos realizados sobre a metodologia do RDCC ao *parquet* federal, que rapidamente arquivou o procedimento. Não obstante, fica o registro da acusação e da resistência oferecida ao novo.

No âmbito interno, nota-se na PGFN ainda certa resistência cultural à obediência estrita aos termos da Portaria, o que leva alguns Procuradores, especialmente dentre os mais antigos na carreira, a sentirem que há risco exagerado nessa metodologia de trabalho, ou que é contraintuitivo arquivar um grande número de execuções fiscais visando aumentar a eficiência na arrecadação.

5 Conclusão

Os resultados provisórios do projeto-piloto já dão fortes indícios de que o teste com o RDCC será um grande sucesso e que se configurará como um exemplo positivo de inovação na Administração Pública brasileira, na qual foi utilizada uma forma de pensar e agir compatível com as diretrizes sugeridas pelo *Design Thinking*.

Ao fim, caso se confirmem esses resultados provisórios, será possível analisar se o exemplo servirá também para demonstrar que é possível inovar e transformar a eficiência da Administração respeitando inteiramente as peculiaridades do Regime Jurídico-Administrativo e superando as barreiras culturais e sistêmicas que se oferecerem.

REFERÊNCIAS

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. *O direito e as formas de integração social desde as teorias do discurso de J. Habermas: pequeno estudo do Capítulo I de Facticidade e Validade*. Disponível em: <http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/2_2005/Docentes/PDF_/O%20Direito%20e%20as%20Formas%20de%20Integracao%20Social.pdf>. Acesso em: 01 out. 2017.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012

BROWN, Tim; KATZ, Barry. Tradução de Cristina Yamagami. *Design Thinking: uma metodologia poderosa para decretar o fim de velhas ideias*. Rio de Janeiro: Altabooks, 2017.

CHRISTENSEN, Clayton M. *The Innovator's Dilemma*. Boston: Harvard Press Review Press, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo:Atlas, 2010, p. 47.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

HOCH, Maureen. Advice on Running a Government Agency Like a Startup, from Someone Who's Tried It. *Harvard Business Review*, ed. abril 2017. Disponível em: <<https://hbr.org/2017/04/advice-on-running-a-government-agency-like-a-startup-from-someone-whos-tried-it>>. Acesso em: 30/11/2017, às 17: 00 horas.

KIM, Sharon H.; MYERS, Christopher G.; ALLEN, Lisa. Health Care Providers Can Use Design Thinking to Improve Patient Experiences. *Harvard Business Review*, ed. agosto 2017. Disponível em: <<https://hbr.org/2017/08/health-care-providers-can-use-design-thinking-to-improve-patient-experiences>>. Acesso em: 30/11/2017, às 17: 00 horas.

KOLKO, Jon. Design thinking comes of age. *Harvard Business Review*. ed. setembro 2015, p. 66. Disponível em: <<https://hbr.org/2015/09/design-thinking-comes-of-age> >. Acesso em: 30/11/2017, às 17: 00 horas.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 48.

PORTER, Michael. *On Competition*, traduzido por Afonso Celso da Cunha Serra, ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

_____. *Competitive Advantage*, traduzido por Elizabeth Maria Pinto Braga, e Jorge A. Garcia Gomes. Rio de Janeiro: Elsevier, 1989.

RIES, Eric. *The lean startup*. Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: Lua de Papel, 2012.