



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1/2021

LEONARDO LICHERI **FANTIN**, Cap Int

**O desconto em folha de pagamento referente à Taxa de Limpeza Pública, sob a
ótica do poder discricionário**

Rio de Janeiro

2021

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1/2021

LEONARDO LICHERI **FANTIN**, Cap Int

**O desconto em folha de pagamento referente à Taxa de Limpeza Pública, sob a
ótica do poder discricionário**

Trabalho de conclusão de curso apresentado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica como requisito parcial para aprovação no Curso de Pós-graduação em Gestão Pública com ênfase em Gestão de Projetos e Processos.

Linha de Pesquisa: Administração Militar

Orientador: Antonio Pereira Damasceno Neto, Maj Av

Rio de Janeiro

2021

LEONARDO LICHERI **FANTIN**, Cap Int

**O desconto em folha de pagamento referente à Taxa de Limpeza Pública, sob a
ótica do poder discricionário**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da
Aeronáutica.

Aprovado por:

Wellington Azevedo dos Santos, Maj Inf
EAOAR

Antonio Pereira **Damasceno** Neto, Maj Av
EAOAR

Rio de Janeiro

2021

RESUMO

A Taxa de Limpeza Pública é um tributo cobrado pelo Governo do Distrito Federal, cuja finalidade está atrelada ao recolhimento periódico de lixo domiciliar e sua destinação. O Comando da Aeronáutica possui imóveis de propriedade da União, chamados de Próprios Nacionais Residenciais, os quais se destinam à residência temporária de militares e funcionários civis vinculados ao Comando da Aeronáutica. Os permissionários, ocupantes desses imóveis, são os responsáveis pelo pagamento da Taxa de Limpeza Pública de forma individualizada diretamente ao Governo do Distrito Federal. Esse ensaio tem por objetivo demonstrar que o desconto em folha de pagamento referente à Taxa de Limpeza Pública irá melhorar a eficiência na administração de Próprios Nacionais Residenciais. Para tanto, inicialmente, será evidenciado o arcabouço jurídico aplicável à implantação da Taxa de Limpeza Pública como um desconto em folha de pagamento, atendendo ao princípio da legalidade. E, num segundo momento, será abordada a eficiência administrativa, considerando a discricionariedade do agente da administração pública. Conclui-se que a implantação do desconto da Taxa de Limpeza Pública em folha de pagamento irá melhorar a eficiência na administração de Próprios Nacionais Residenciais tendo em vista a diminuição de agentes envolvidos, bem como, a especialização do efetivo aplicado à atividade. Por fim, a proposta poderá ser ampliada a outras Organizações, cabendo a análise da legislação aplicada a cada localidade específica.

Palavras-chave: Taxa de Limpeza Pública (TLP). Administração Pública. Legalidade. Eficiência. Discricionariedade.

1 INTRODUÇÃO

A Taxa de Limpeza Pública (TLP) é um tributo cobrado pelo Governo do Distrito Federal (GDF), prevista no Art. 2º do Decreto nº 16.090, de 28 de novembro de 1994, cuja finalidade está atrelada ao recolhimento periódico de lixo domiciliar e sua destinação, sendo que a obrigação pelo pagamento dessa taxa recai sobre o proprietário do imóvel ou sobre quem o esteja utilizando, conforme previsto no Art. 4º do mesmo decreto.

O Comando da Aeronáutica (COMAER) possui imóveis de propriedade da União, chamados de Próprios Nacionais Residenciais (PNR), os quais se destinam à residência temporária de militares e funcionários civis vinculados ao COMAER. Segundo a ICA 12-20/2019, o permissionário é a “pessoa a quem foi concedida permissão de ocupação de PNR e que se torna, assim, responsável pelo imóvel.” Dentre outras obrigações, está previsto na mesma legislação, que um dos deveres do permissionário é o pagamento de taxas aplicáveis ao imóvel durante o período em que ele o esteja ocupando.

Atualmente, a Prefeitura de Aeronáutica de Brasília (PABR) administra mais de 2.600 (dois mil e seiscentos) PNR, cada qual com sua própria TLP a ser paga individualmente pelo ocupante do imóvel. Dessa forma, é despendido um grande esforço administrativo para monitorar o pagamento das taxas, bem como, notificar os moradores devedores, cumprindo, assim, os mecanismos legais sobre o tema. Além disso, quando por qualquer motivo a TLP não é paga pelo permissionário, o GDF considera como devedor o dono do imóvel, nesse caso a PABR e, num contexto mais amplo, o COMAER.

Diante do cenário apresentado, esse ensaio tem por objetivo demonstrar que o desconto em folha de pagamento referente à Taxa de Limpeza Pública irá melhorar a eficiência na administração de Próprios Nacionais Residenciais.

Inicialmente, será evidenciado o arcabouço jurídico aplicável à implantação da TLP como um desconto em folha de pagamento, atendendo ao princípio da legalidade. Para tanto, será abordada a legislação referente à remuneração dos militares, bem como, a legislação afeta à administração de PNR.

Num segundo momento, será abordada a eficiência administrativa, considerando a discricionariedade do agente da administração pública. Tal situação advém da possibilidade de escolha relacionada à operacionalização dos pagamentos da TLP dos imóveis, sendo ambas legalmente amparadas.

2 DESENVOLVIMENTO

Segundo o item 9 da ICA 12-33/2020, foi excluída a isenção da taxa de limpeza pública para os imóveis funcionais destinados à residência de servidores públicos de todas as esferas do governo, a partir de 2008. Desde então a responsabilidade pelo pagamento da referida taxa passou a ser responsabilidade do permissionário do PNR, corroborando o previsto na letra “b” do item 6.4.1 da ICA 12-20/2019. Assim, o pagamento da taxa passou a ser realizado de forma individualizada por cada um dos permissionários, atendendo a obrigação legal mencionada.

2.1 A implantação da TLP como desconto em folha de pagamento

A Medida Provisória nº 2.215-10/2001 normatiza a composição da remuneração dos militares das Forças Armadas. Entre os conceitos apresentados, os descontos em folha são definidos no Art. 14 como os “abatimentos que podem sofrer a remuneração ou os proventos do militar para cumprimento de obrigações assumidas ou impostas em virtude de disposição de lei ou de regulamento.”

Os descontos, ainda, são diferenciados entre os que possuem caráter obrigatório e aqueles de caráter autorizado. O primeiro limita-se a alguns tipos específicos de descontos, elencados no Art. 13 da Lei nº 13.954/2019, já o segundo, necessita de regulação a ser definida por cada Força. Tendo em vista que, a taxa de limpeza pública não está listada entre os descontos obrigatórios, sua implantação em contracheque depende de categorização como desconto autorizado pelo permissionário.

Segundo Perez (2016), o princípio da legalidade, previsto no Art. 37 da Constituição Federal, deve nortear as ações dos agentes públicos, portanto cabe à Administração executar apenas o que a legislação autoriza. Nesse contexto, há que se considerar que o permissionário, ao aceitar residir em um PNR, assina um Termo de Permissão de Ocupação (TPO), conforme modelo disponibilizado no anexo D da ICA 12-20/2019, no qual é declarada a ciência de todas suas obrigações previstas na legislação vigente, bem como, é autorizado descontos em folha de pagamento oriundos da administração do imóvel que ocupa.

Portanto, com a assinatura da TPO presume-se que os critérios legais para a implantação do desconto em folha de pagamento da TLP foram cumpridos, uma vez que, o permissionário autorizou o desconto, bem como ratificou ciência de suas obrigações previstas na ICA 12-20/2019, dentre as quais se encontra o pagamento da TLP.

De acordo com Barreto (2016), para que o direito de todos, administradores e administrados sejam respeitados, é necessário que a administração pública observe os princípios descritos na Constituição Federal, entre eles o princípio da legalidade. Considerando o pagamento da TLP como uma obrigação do ocupante do imóvel passível de implantação de desconto em folha de pagamento, tanto o direito da administração quanto direito do permissionário foram observados, tendo em mente a interpretação legal ora apresentada.

Dessa forma, fica evidente a existência de amparo legal para ambas as decisões: cada permissionário realizar o pagamento individual da TLP, amparada pela própria legislação que regulamenta a taxa de limpeza pública; ou a implantação do desconto autorizado em folha de pagamento, observando-se o previsto na legislação acerca da remuneração dos militares combinada com a previsão legal referente à administração de PNR.

2.2 A discricionariedade do administrador público com foco na eficiência

Segundo Barreto (2016), a discricionariedade “permite ao administrador, em certos casos a tomada de decisão, adotando a melhor solução dentro dos parâmetros permitidos em lei.” Assim, considerando a existência de duas possibilidades, sejam elas: o pagamento individual da TLP por cada permissionário ou a implantação do desconto referente à TLP em folha de pagamento, cabe ao administrador identificar qual das soluções seria a mais adequada para o caso concreto.

Nesse mesmo sentido, de acordo com Gomes e Gouveia (2017), o poder discricionário garante certa liberdade de escolha ao agente público, devendo ela estar sempre pautada no interesse público, obedecendo aos limites legais e sendo a mais adequada a cada momento. Portanto, além da melhor solução, ou da solução mais adequada, o interesse público é um fator a ser observado durante o processo decisório.

Apesar da sistemática de cada permissionário quitar individualmente a TLP apresentar fundamentação legal, segundo Moraes (2007), a estrita observância da legalidade não é garantia suficiente para que se alcance uma atuação eficiente, à luz dos princípios constitucionais. Dessa forma, há que se considerar a eficiência no cumprimento das disposições legais, observando não apenas a legalidade, mas julgando, também, se a forma com que se está alcançando o resultado garante a melhor utilização os recursos postos à disposição do gestor.

Ainda segundo Moraes (2007), “no contexto da Administração, a eficiência tem a ver com o fazer corretamente as coisas, com a melhor utilização dos recursos disponíveis.” Portanto, o administrador público deverá pautar suas decisões considerando tanto a legalidade dos atos praticados, quanto a melhor maneira de se realizar determinada atividade, não se esquecendo do interesse público aplicado a cada situação.

A centralização da atividade de cobrança da TLP na PABR proporcionaria uma melhora na eficiência da operacionalização dos pagamentos ao GDF, uma vez que, a quantidade de agentes envolvidos nesse processo se restringiria a poucas pessoas do efetivo da PABR, ao invés dos mais de 2.600 (dois mil e seiscentos) permissionários. Dessa forma, tanto os descontos em folha de pagamento quanto os pagamentos das taxas ao GDF estariam centralizados em uma equipe especializada sobre o assunto, atenta à legislação pertinente, e atuando como um elo direto entre a PABR e GDF, visando minimizar possíveis inconsistências sobre o tema.

Tal medida evitaria a inadimplência por parte dos permissionários, uma vez que o desconto seria aplicado diretamente em contracheque, e não mais dependeria de atuação individual de cada permissionário para a realização do pagamento. Assim, o recurso para o pagamento da TLP estaria garantido e seriam evitados atrasos no pagamento das taxas ao GDF, pois a equipe responsável da PABR estaria concentrada em evitar que esse tipo de situação ocorresse.

Além das vantagens mencionadas, outro fator a ser considerado é que a PABR, como responsável pelos imóveis, perante o GDF é a responsável pelo pagamento da TLP. Apesar de toda a legislação amparar a obrigação dos permissionários, em casos de não realização de pagamento pelo responsável, em primeira tratativa, o GDF considera a PABR como devedora. Dessa forma, com o pagamento centralizado se pouparia eventuais processos judiciais entre o GDF e a

PABR, uma vez que, as chances do fato gerador desses processos ocorrer seriam diminuídas, já que a PABR realizaria todos os pagamentos.

Desse mesmo modo, Garcia (2008) afirma que a administração pública, balizada pelo princípio da eficiência, deve sempre buscar obter o melhor resultado possível, valendo-se dos recursos escassos que dispõe com o menor custo possível. Considerando que os recursos de pessoal estão cada vez mais escassos, é dever do administrador público adotar medidas para aprimorar a utilização de seu efetivo, visando à melhoria dos processos.

Diante do exposto, o esforço administrativo atualmente empregado na atividade de controle e notificação dos permissionários devedores poderá ser parcialmente alocado no controle e implantação dos descontos em folha de pagamento e pagamento das taxas ao GDF. Já o efetivo excedente poderá ser realocado para outras atividades, cumprindo o princípio constitucional da legalidade e ampliando a eficiência na administração de PNR.

Vale ressaltar que o modelo ora proposto é passível de aplicação a todas as Organizações Militares que porventura administrem PNR, entretanto, há que se verificar o ordenamento jurídico afeto à instituição de taxa de limpeza pública, ou instrumento similar, aplicável a cada localidade, tendo em vista que poderá haver diferenças entre os tributos cobrados por cada ente da federação.

3 CONCLUSÃO

De acordo com a argumentação apresentada, evidenciou-se que o pagamento da taxa de limpeza pública é uma obrigação do permissionário ocupante do PNR, mas a quitação desse débito ocorre de forma individualizada, ou seja, cada permissionário realiza o pagamento da taxa relacionada ao imóvel que ocupa, gerando um esforço administrativo para monitorar o pagamento das taxas.

Entretanto, percebe-se que existe a alternativa de implantação do desconto da taxa diretamente no contracheque dos ocupantes dos imóveis, a partir do momento que se reconhece a referida taxa como um desconto autorizado pelo permissionário, quando ele assina o Termo de Permissão de Ocupação.

Dessa forma, a tese desse ensaio demonstra que o desconto em folha de pagamento referente à TLP irá melhorar a eficiência na administração de PNR,

considerando tanto o princípio da legalidade quanto princípio da eficiência, harmonizado à discricionariedade do agente público.

Num primeiro momento, evidenciou-se a existência de amparo jurídico para a implantação da TLP como um desconto em folha de pagamento atendendo o princípio da legalidade, levando em conta a análise da legislação de remuneração dos militares, combinada à legislação afeta à administração de PNR.

Posteriormente, foi abordada a eficiência administrativa considerando a discricionariedade do agente da administração público, uma vez que, a estrita conformidade legal não garante uma atuação eficiente, cabendo ao gestor identificar as alternativas e buscar o melhor resultado possível, aproveitando os recursos escassos que dispõe.

Em última análise, a implantação do desconto da TLP em folha de pagamento irá melhorar a eficiência na administração de PNR tendo em vista a diminuição de agentes envolvidos, bem como, a especialização do efetivo aplicado à atividade de controle de descontos em contracheque e pagamento das taxas. Por fim, a presente proposição poderá ser ampliada a outras Organizações que administrem PNR, cabendo a investigação da legislação aplicada a cada localidade específica.

REFERÊNCIAS

BARRETO, F.S. Administração pública – o princípio da legalidade influenciando as decisões do administrador. **Revista Âmbito Jurídico**, São Paulo, ano 19, n. 150, jul. 2016. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/administracao-publica-o-principio-da-legalidade-influenciando-as-decisoes-do-administrador/>. Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019. Altera a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar), a Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972, a Lei nº 12.705, de 8 de agosto de 2012, e o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para reestruturar a carreira militar e dispor sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares; revoga dispositivos e anexos da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, e da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13954.htm#art28. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001. Dispõe sobre a reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas, altera as Leis nos 3.765, de 4 de maio de 1960, e 6.880, de 9 de dezembro de 1980, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2215-10.htm. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. Comando da Aeronáutica. Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica. Portaria nº 2.171/GC4, de 12 de dezembro de 2019. Aprova a reedição da ICA 12-20 “Administração de Próprios Nacionais Residenciais da Aeronáutica”. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 229, f. 18248, 17 dez. 2019.

_____. Comando da Aeronáutica. Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica. Portaria nº 96/GC4, de 23 de janeiro de 2020. Aprova a edição da ICA 12-33 “Administração Especial das Áreas Comuns de Próprios Nacionais Residenciais, por meio de Administração de Compossuidores”. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 021, f. 1606, 06 fev. 2020.

_____. Distrito Federal. Decreto nº 16.090 de 28 de novembro de 1994. Consolida a legislação que institui e regulamenta a Taxa de Limpeza Pública - TLP. **Diário Oficial [do] Distrito Federal**, Brasília, DF, 1994. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=16090&txtAno=1994&txtTipo=6&txtParte=>. Acesso em: 24 set. 2020.

GARCIA, R.L.M. **Eficiência em Órgãos Públicos: uma proposta de indicadores.** 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

GOMES, K. G. S.;GOUVEIA, C. A. V. Os limites do poder discricionário. **Revista Âmbito Jurídico**, São Paulo, ano 20, n. 157, fev. 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/os-limites-do-poder-discricionario/>. Acesso em: 24 set. 2020.

MORAES, E.S. **O princípio constitucional da eficiência na Administração Pública: indicadores possíveis.** Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul, RS, 2007.

PEREZ, C.F.F.M. **Burocracia estável e o princípio da eficiência na Administração Pública brasileira.** Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.