

## CONTABILIZAÇÃO PÚBLICA DO APORTE E DA CONTRAPRESTAÇÃO EM PPP E O SEU CONTROLE FISCAL<sup>1</sup>

Mauricio Portugal Ribeiro<sup>2</sup>

### 1. INTRODUÇÃO

As alterações na Lei Federal 11.079/04 (“Lei de PPP”) realizadas pela Medida Provisória 575, de 07 de agosto de 2012, (“MP 575/12”), convertida, em 30 de dezembro de 2012, na Lei 12.766/12 foram produto de diversas discussões havidas nos últimos meses para resolver problemas muito específicos, que surgiram com enorme frequência nos projetos de PPP que, sobretudo, Estados e Municípios pretendem contratar nos próximos meses, com ou sem recursos da União.

Como consultor contratado nesses projetos, pelo Poder Concedente ou pela iniciativa privada, tive oportunidade de participar com outros colegas<sup>3</sup> da própria formulação desses problemas. Publicamos artigos<sup>4</sup> sobre o tema e tivemos a oportunidade de discuti-los com agentes públicos e da iniciativa privada nos mais diversos fóruns, incluindo os agentes públicos do Governo Federal que, depois, formularam o próprio

---

<sup>1</sup> Esse artigo é dedicado a Mario Engler Pinto Jr., que em conversa despreziosa sobre controle fiscal de PPPs, conseguiu formular todas as perguntas relevantes para a redação desse artigo.

<sup>2</sup> Professor de Direito da Infraestrutura da Direito-Rio, Sócio da Portugal Ribeiro & Navarro Prado Advogados.

<sup>3</sup> Entre outros, Gabriel Galipolo, Lucas Navarro Prado e Mario Engler Pinto Jr.

<sup>4</sup> Cf.: entre outros, Mauricio Portugal Ribeiro, Gabriel Galipolo e Lucas Navarro Prado, Explicando a MP 575/12 a especialistas e não especialistas, publicado em 17/08/2012 no <http://www.slideshare.net/portugalribeiro/nota-mp-575-12-versao-publicada>. Publicado também com título e formatação levemente diferente no <http://www.conjur.com.br/2012-ago-22/mp-dar-eficiencia-tributaria-financeira-projetos-infraestrutura>, entre outros websites da internet; Mauricio Portugal Ribeiro & Gabriel Galipolo, Subsídio a Investimento em Concessões e PPPs, publicado, em 23/04/2012, no <http://www.slideshare.net/portugalribeiro/subsidio-a-investimento-em-concessoes-e-ppps>; e, Mauricio Portugal Ribeiro, Aspectos Relevantes do Subsídio a Investimento, publicado em 23/03/2012, no <http://www.slideshare.net/portugalribeiro/aspectos-relevantes-do-subsidio-a-concessoes-e-ppps>.

texto da MP 575/12, e aqueles que, de outra forma, participaram do seu processo legislativo.<sup>5</sup>

Nessa condição, cremos ser importante dar a público o conhecimento acumulado sobre o tema, reportando o que estava por trás das disposições veiculadas na MP 575/12 e contribuindo para a interpretação e aplicação esmerada desses dispositivos.

Para isso, já anunciei que pretendo publicar uma série de 3 ou 4 artigos sobre o assunto, alguns em coautoria, outros, individualmente.

Esse é o segundo artigo dessa série. O primeiro deles foi publicado no dia 12/01/2013 sobre a inclusão do §4º, no art. 10, da Lei de PPP e a consolidação do nível de detalhamento dos estudos de engenharia de anteprojeto para contratação de PPPs.<sup>6</sup>

No presente artigo, pretendo centrar atenção na contabilização pelos entes estatais dos aportes públicos e nos controles fiscais incidentes sobre o aporte público, quando realizado antes e após a disponibilização dos serviços, em comparação com os incidentes sobre as contraprestações públicas.

Para tornar a linha de raciocínio a ser exposta o mais direta possível, vou iniciar expondo as minhas conclusões para depois explicar aquelas que parecem mais controversas.

## **2. CONCLUSÃO SOBRE A CLASSIFICAÇÃO FISCAL DOS PAGAMENTOS PÚBLICOS E PPPS**

A tabela abaixo resume as minhas conclusões sobre a classificação contábil e os controles fiscais incidentes sobre os pagamentos em PPP.

Como referencia, incluí, também, na tabela abaixo os pagamentos em outros tipos de contrato (por exemplo, o de obra e o de mera prestação de serviços), sua contabilização e instrumento de controle fiscal aplicável.

---

<sup>5</sup> Cabe aqui um agradecimento especial ao Senador Sergio Souza, a Thallis Murieta, a Rodolpho Tourinho e a Petronio Lerche, com quem tive diversas interações extremamente produtivas ao longo da tramitação da MP 575/12, sempre com o objetivo de encontrar os melhores meios para “destravar” as PPPs – Parcerias Público-Privadas e concessões.

<sup>6</sup> Cf.: Mauricio Portugal Ribeiro, Gabriel Galipolo e Lucas Navarro Prado, *A lei 12.766 (Resultante da Conversão da Medida Provisória 575/12) e o nível de detalhamento dos estudos de engenharia em ppps*, publicado em 12/01/2013, no seguinte link <http://www.slideshare.net/portugalribeiro/a-lei-1276612-e-o-detalhamento-dos-estudos-de-ppp> .

	Despesa corrente	Despesa de capital	Dívida	Submetida ao "Pay as you go", arts. 15 a 17 da LRF	Submetida ao limite de 5%, do art. 28, da Lei de PPP	Submetida ao controle sobre dívida da LRF
<b>Contraprestação, em contratos de PPP</b>	Pode ser	Se for dívida	Pode ser	Sim	Quando não for dívida	Quando for dívida
<b>Aporte antes da disponibilização do serviço, em contratos de PPP</b>	Não	Sim	Em regra, não	Sim	Não	Em regra, não
<b>Aporte após a disponibilização do serviço, em contratos de PPP</b>	Pode ser	Se for dívida	Se for despesa de capital	Sim	Pode ser	Pode ser
<b>Pagamento em contratos de prestação de serviços</b>	Sim	Não	Não	Sim	N/A	Não
<b>Pagamento em contratos de obra pública</b>	Não	Sim	Não	Sim	N/A	Não

### **3. A CLASSIFICAÇÃO NA CONTABILIDADE PÚBLICA E CONTROLES FISCAIS SOBRE A CONTRAPRESTAÇÃO PÚBLICA**

A contraprestação pública em contrato de PPP é pagamento público realizado sempre após a disponibilização dos serviços.

Na contabilidade pública, discute-se se a contraprestação deve ser classificada como despesa corrente ou como despesa de capital. E, quando caracterizada como despesa de capital, discute-se se ela consubstancia ou não dívida. Essas discussões veem a propósito do contrato de PPP ser, por um lado, um contrato de prestação de serviços (o que apontaria para classificação do pagamento público como despesa corrente), e, doutro lado, um contrato que envolve investimentos pelo parceiro privado em bens, que reverterem depois ao patrimônio público (o que aponta para uma caracterização do pagamento como despesa de capital).

Se o concessionário realiza investimentos em bens reversíveis e só receberá pagamentos por isso ao longo dos anos, essa operação é semelhante a uma compra de bem a prazo, que gera dívida.

Perceba-se que a discussão sobre se a contraprestação consubstancia dívida ou não (e, portanto, também sobre se ela é despesa de capital ou corrente) está conectada com a discussão sobre a consolidação dos contratos de PPP no balanço dos entes públicos. Se o pagamento público for considerado dívida, os bens objeto do contrato de PPP cuja

aquisição gera a dívida devem ser consolidados no balanço patrimonial do ente público.

A Portaria STN 614/06 e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público<sup>7</sup> (“Manual”) – versão de 2012, aplicável ao exercício de 2013 – estabeleceram as regras para contabilização das contraprestações públicas.

O Manual deixou claro que os pagamentos em PPPs são contabilizados em regra como despesas correntes.<sup>8</sup> No caso das concessões patrocinadas, o Manual estabelece que as contraprestações sejam contabilizadas como subvenções econômicas, previstas no art. 12, §3º, inciso II, da Lei 4.320/64, porque o Manual entende que “...na essência a contraprestação do parceiro público é considerada ajuda financeira relacionada ao objeto da parceria.”<sup>9</sup> Já em relação às concessões administrativas, o Manual

---

<sup>7</sup> Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos, Aplicado à União, Estados e Distrito Federal e Municípios, válido para o exercício de 2013, Portaria STN 437/2012, 5ª edição.

<sup>8</sup> No passado, logo após a criação da Lei de PPP, defendi – em coautoria com Lucas Navarro Prado, no nosso Comentários à Lei de PPP – Fundamentos Econômico-Jurídicos, Malheiros Editores, São Paulo, 2007 (reimpresso em 2010) – a posição de que as contraprestações públicas se caracterizavam como despesa corrente dos entes públicos. O meu entendimento era que essa caracterização decorria das contraprestações serem a rigor “pagamento por serviço”, e que, por isso, em princípio, poderiam ser interrompidas se o serviço não fosse prestado adequadamente, mesmo quando tal contraprestação embutisse pagamento para amortização de investimento em bens de capital. A minha posição, nesse sentido, era muito influenciada pela ideia inglesa de “unitary charge” (pagamento único) nos pagamentos de PPP, que levava a um tratamento contábil e fiscal unitário dos pagamentos públicos em contratos de PPP. Contudo, a aprovação das **primeiras versões** do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, juntamente com o conhecimento prático dos sistemas de pagamento nas PPPs celebradas e modeladas no Brasil nos últimos anos, me fizeram mudar de posição. Essa mudança de posição aparece pela primeira vez muito claramente no seguinte artigo: Mauricio Portugal Ribeiro, Controles fiscais e PPPs: excluindo as PPPs que geram dívida do limite de despesas com PPPs de Estados e Municípios, publicado em 02/09/2012, no website: <http://www.slideshare.net/portugalribeiro/limite-de-despesas-com-ppp-publicado-vf>. Todavia, a 5ª edição do Manual, aprovada em 2012 e aplicável ao exercício de 2013, modificou substancialmente algumas regras que estavam previstas nas suas versões anteriores, inclusive para harmonizá-lo com o previsto na Portaria STN 614/06. Na versão atual do Manual, não me parece haver espaço para discussão que os pagamentos em PPPs serão considerados, em regra, despesas correntes, e só excepcionalmente quando os bens forem consolidados no balanço do ente público, de acordo com os critérios previsto no Manual e na Portaria 614/06, é que a contraprestação será considerada amortização de dívida (que é uma despesa de capital).

<sup>9</sup> Note-se que o Manual deixa claro que essas subvenções não são as subvenções previstas na Resolução CFC nº1.305/2007, que institui a NBC TG 07, o que permite criar inferências sobre como esse pagamento deve ser contabilizado na SPE – Sociedade de Propósito Específico concessionária do serviço:

“É importante ressaltar que o fato das contraprestações ao parceiro privado assemelhem-se às transações normais da entidade (a exemplo da contraprestação pecuniária em uma concessão patrocinada), tais contraprestações não se caracterizam como subvenções governamentais conforme caracterização dada pela Resolução CFC nº 1.305/2007, que institui a NBC TG 07 – “Subvenção e Assistência Governamentais”:

*Subvenção governamental é uma assistência governamental geralmente na forma de contribuição de natureza pecuniária, mas não só restrita a ela, concedida a uma entidade normalmente em troca do cumprimento passado ou futuro de certas condições relacionadas às atividades operacionais da entidade. Não são subvenções governamentais aquelas que não podem ser*

estabeleceu que as contraprestações devem ser contabilizadas como pagamento por serviço, o que também é uma despesa corrente.

Contudo, excepcionalmente, nos casos em que for atribuído ao setor público riscos relativos à propriedade dos bens, esses bens serão consolidados no balanço patrimonial do setor público e será reconhecida a respectiva dívida. Nesse caso, a contraprestação passa a ser contabilizada como amortização de dívida (que é uma despesa de capital).

Nesse ponto, tanto o Manual quanto a Portaria STN 614/06 adotaram a lógica utilizada pelo Reino Unido<sup>10</sup> e pela Eurostat<sup>11</sup>, que elegeram os riscos de construção, demanda e disponibilidade do serviço como os mais relevantes para sinalizar qual das partes corre os riscos inerentes à propriedade do ativo.

A Portaria STN 614/06 estabelece que, se mais de 40% de qualquer desses riscos for alocado ao ente público<sup>12</sup>, então, o contrato de PPP deverá ser consolidado no balanço patrimonial do ente público (previsão dos bens no ativo patrimonial), com o consequente reconhecimento da respectiva dívida, na parte passiva do balanço.<sup>13</sup>

---

*razoavelmente quantificadas em dinheiro e as transações com o governo que não podem ser distinguidas das transações comerciais normais da entidade. ... A subvenção governamental é também designada por: subsídio, incentivo fiscal, doação, prêmio, etc.*

Acerca disso, assim dispõe a lei nº 11.638/2007, que altera e revoga dispositivos da Lei nº 6.404/1976:

*Art. 195-A. A assembleia geral poderá, por proposta dos órgãos de administração, destinar para a reserva de incentivos fiscais a parcela do lucro líquido decorrente de doações ou subvenções governamentais para investimentos, que poderá ser excluída da base de cálculo do dividendo obrigatório (inciso I do caput do art. 202 desta Lei)."*

Deste modo, não se enquadrando como subvenções governamentais, as contraprestações públicas não podem ser objeto de constituição de reserva de incentivos fiscais por parte do parceiro privado." (grifos originais)

Cf.: Manual, item 03.02.03 – Contabilização dos Contratos de PPP.

<sup>10</sup> O Reino Unido, contudo, está em processo de mudança das regras contábeis para contabilização de PPPs por entes públicos, seguindo as mudanças decorrentes do IFRIC 12. Cf.: HM Treasury – Financial Reporting Advisory Board, *Accounting for PPP arrangements including PFI contracts*, Dec 10<sup>th</sup>, 2007. Vide esse e outros documentos disponíveis no seguinte link: [http://www.hm-treasury.gov.uk/infrastructure\\_ppp\\_budgeting.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/infrastructure_ppp_budgeting.htm).

<sup>11</sup> European Communities, Long term contracts between government units and nongovernment partners (Public-private partnerships), 2004 edition, disponível no [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-BE-04-004/EN/KS-BE-04-004-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BE-04-004/EN/KS-BE-04-004-EN.PDF)

<sup>12</sup> A regra brasileira é mais rígida do que tanto a da Eurostat quanto a britânica. Contudo, digamos que o seu rigor é flexibilizado por uma aplicação nem sempre atenta à natureza econômica das operações.

<sup>13</sup> As versões anteriores do Manual previam a possibilidade de segmentação da contraprestação pública para que parcela dela fosse contabilizada como despesa de capital (dívida) e parcela dela fosse contabilizada como despesa corrente (pagamento por serviço). No artigo, de minha autoria, *Controles fiscais e PPPs: excluindo as PPPs que geram dívida do limite de despesas com PPPs de Estados e Municípios*, publicado em 02/09/2012, no website: <http://www.slideshare.net/portugalribeiro/limite->

Se nenhum dos mencionados riscos for alocado em mais de 40% para o setor público, então o contrato de PPP é considerado “*off balance sheet*”, isto é não será consolidado no balanço patrimonial do ente público, e as contraprestações devidas serão consideradas despesa corrente.

Enfatize-se que, usando os critérios da Portaria STN 614/06, (a) ou a totalidade das contraprestações é considerada despesa de capital e dívida, ou (b) a totalidade das contraprestações é considerada despesa corrente (caso em que não haveria dívida). Não há na aludida Portaria espaço para uma alocação de parcela das contraprestações como despesa corrente e outra parcela como despesa de capital e dívida.

### **3.1. Quais controles fiscais incidem sobre a contraprestação pública?**

Em relação aos controles fiscais, a contraprestação pública, conforme art. 10, inc. I, “b”, da Lei de PPP, está sujeita ao mecanismo, chamado na experiência internacional de “*pay as you go*”, que é um mecanismo de controle sobre o fluxo de despesas do ente público. Por esse mecanismo, uma nova despesa só pode ser criada se for compensada pela redução de uma despesa existente ou pelo aumento da receita (sendo irrelevante, por exemplo, se a despesa criada/reduzida é de capital ou corrente).<sup>14</sup> Esse mecanismo está previsto nos artigos 15 a 17, da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e, especificamente para as contraprestações públicas, no art. 10, inc. I, “b”, da Lei de PPP.

Esse controle na prática tem pouca eficácia, particularmente porque ele nunca foi regulamentado e nunca foram desenvolvidos parâmetros rígidos para controle das reduções de despesas e criação de receitas para criação de novas despesas. Daí que, mesmo no âmbito da União, o cumprimento das obrigações relativas ao sistema do “*pay as you go*” se tornou mera formalidade consubstanciada na declaração do ordenador da despesa de que a despesa criada será compensada pela redução de outras despesas ou aumento de receitas.

Quando a contraprestação se caracterizar como despesa corrente ela estará sujeita ao limite de 5% de despesas com PPP, previsto no art. 28, da Lei de PPP, conforme já mencionamos em outro trabalho de minha autoria.<sup>15</sup>

---

[de-despesas-com-ppp-publicado-vf](#), assinei a incompatibilidade entre o Manual e a Portaria STN 614/06. Essa incompatibilidade foi agora resolvida com a nova versão do Manual.

<sup>14</sup> Apesar desse sistema de controle ser antigo, ele se tornou famoso pelo sucesso do seu emprego no Governo de Bill Clinton no Estados Unidos, na vigência do Budget Enforcement Act, de 1990.

<sup>15</sup> Cf.: Mauricio Portugal Ribeiro, Controles fiscais e PPPs: excluindo as PPPs que geram dívida do limite de despesas com PPPs de Estados e Municípios, publicado em 02/09/2012, no website: <http://www.slideshare.net/portugalribeiro/limite-de-despesas-com-ppp-publicado-vf>.

E, quando a contraprestação se caracterizar como dívida, nos termos do Manual e da Portaria STN 614/06, ela estará sujeita ao controle sobre a dívida e endividamento constante dos arts. 29 e seguintes da LRF.

#### **4. CLASSIFICAÇÃO NA CONTABILIDADE PÚBLICA E CONTROLES FISCAIS SOBRE O APORTE PÚBLICO QUANDO REALIZADO ANTES DA DISPONIBILIZAÇÃO DO SERVIÇO**

Como, por lei, o pagamento do aporte está vinculado a investimentos em bens reversíveis, não me parece haver dúvida que a sua classificação na contabilidade pública deveria ser como despesa de capital, na modalidade de auxílio de investimento, previsto no art. 21, da Lei Federal 4.320/64.

Por outro lado, como, em regra, o pagamento do aporte anterior à disponibilização do serviço será concomitante à realização do investimento pelo parceiro privado, não há que se falar em dívida, pois para caracterizar dívida é preciso haver a dilação entre a disponibilização de um bem para o Poder Público/usuário e o momento em que o Poder Público pagar por esse bem.

Note-se, contudo, que o Manual não tratou ainda da contabilização do aporte de recursos. Há, portanto, incerteza sobre como será o tratamento contábil desse tema. A lógica, contudo, do aporte de recursos, permite-nos estabelecer balizas para a sua contabilização, pelo menos até a definição da regra contábil sobre esse tema.

Em relação aos controles fiscais, o aporte anterior à disponibilização do serviço está sujeito apenas ao mecanismo do “*pay as you go*”.

Não se aplicam, ao aporte público realizado antes da disponibilização dos serviços, (a) nem o controle sobre a dívida previsto no art. 29 e seguintes da LRF (porque o aporte geralmente não constitui dívida, uma vez que não há dilação entre a entrega/disponibilização dos bens e o seu pagamento); (b) nem o limite de despesas com PPP de 5%, previsto no art. 28, da Lei de PPP, porque, como já mencionamos em outro trabalho<sup>16</sup>, esse limite incide sobre despesas correntes e não de capital.

#### **5. CLASSIFICAÇÃO NA CONTABILIDADE PÚBLICA E CONTROLES FISCAIS SOBRE O APORTE PÚBLICO, QUANDO REALIZADO APÓS A DISPONIBILIZAÇÃO DO SERVIÇO**

---

<sup>16</sup> Mauricio Portugal Ribeiro, Controles fiscais e PPPs: excluindo as PPPs que geram dívida do limite de despesas com PPPs de Estados e Municípios, publicado em 02/09/2012, no website: <http://www.slideshare.net/portugalribeiro/limite-de-despesas-com-ppp-publicado-vf>.

Assim como o aporte realizado antes da disponibilização do serviço, a classificação contábil do aporte realizado após a disponibilização do serviço deveria em tese ser de despesa de capital. Isso porque o aporte público, independentemente do momento do seu pagamento, por lei, está vinculado a investimentos em bens reversíveis, que são, por excelência, despesas de capital.

Note-se, contudo, que, como mencionamos acima, o Manual não tratou ainda da contabilização do aporte de recursos. Há, portanto, particularmente em relação ao aporte pós-disponibilização dos serviços, dúvida sobre qual será o seu tratamento nas futuras versões do Manual.

Perceba-se que, no caso do aporte pós-disponibilização do serviço, há dilação entre o momento da realização do investimento (pelo parceiro privado) e o momento de pagamento pelo Poder Público. Essa dilação é elemento necessário (mas não suficiente) para caracterização de dívida.

Nesse ponto, duas opções são possíveis: a primeira seria dar ao aporte de recursos realizado após a disponibilização do serviço o mesmo tratamento dado pelo Manual e pela Portaria STN 614/06 às contraprestações públicas, isto é o aporte realizado após a disponibilização do serviço será considerado dívida quando a distribuição de riscos constante do contrato de PPP, nos termos da Portaria 614/06 e do Manual, implique em reconhecimento no balanço patrimonial do ente público da titularidade dos ativos que foram adquiridos, construídos ou reformados por meio do contrato de PPP, e da respectiva dívida para a sua aquisição, construção ou reforma, conforme explicação sobre esse tema constante do item 3 acima. Essa seria a opção mais coerente com a sistemática montada até aqui para a contabilização dos pagamentos em PPPs.

A segunda opção seria simplesmente considerar o aporte posterior à disponibilização do serviço como dívida (pois se trata de pagamento a prazo por investimentos já realizados pelo concessionário em bens reversíveis). Essa seria a opção mais conservadora.

Na minha opinião, até que as regras da contabilidade pública sejam adaptadas para definir como se dará a contabilização do aporte realizado após a disponibilização do serviço, o mais lógico seria dar-lhe o mesmo tratamento contábil da contraprestação pública.

Em relação aos controles fiscais, o aporte posterior à disponibilização do serviço, por similaridade às contraprestações públicas, está sujeito ao mecanismo do “*pay as you go*” previsto nos artigos 15 a 17, da LRF.

Como já mencionei acima, no caso da contraprestação pública, o art. 10, I, “b”, da Lei de PPP, expressamente a sujeita ao controle de fluxo do “*pay as you go*” (apesar de não mencionar expressamente os arts. 15 a 17, da LRF). No caso, contudo, do aporte

público realizado posteriormente à disponibilização do serviço, não há previsão específica na Lei de PPP sobre a incidência do “*pay as you go*”. Contudo, os textos dos próprios arts. 15 a 17 da LRF são suficientes para se chegar à conclusão de que o aporte posterior à disponibilização dos serviços está sujeito a esse controle.

Note-se, todavia, que, tanto quando os arts. 15 a 17 da LRF são usados para controle da contraprestação pública, quanto quando forem usados para controle do aporte público realizado após disponibilização do serviço, esse controle terminará tendo eficácia limitada.

É que, como já mencionei acima, mesmo no âmbito da União, os arts. 15 a 17 nunca foram adequadamente regulamentados e nunca se desenvolveu propriamente parâmetros rígidos para a sua aplicação. Daí que o seu cumprimento se tornou uma formalidade consubstanciada na declaração do ordenador da despesa de que a criação daquela nova despesa sob a sua responsabilidade seria compensada pela redução de outras despesas ou aumento de receitas.

Há também dúvidas sobre se incide ou não sobre o aporte público realizado após a disponibilização do serviço o limite de 5% de despesas com PPP, previsto no art. 28, da Lei de PPP. Se adotarmos a posição de que o aporte público, realizado após disponibilização do serviço, é necessariamente uma despesa de capital, então esse controle não incidiria sobre o aporte público (pois o limite de despesas previsto no art. 28 da Lei de PPP incide apenas sobre despesas correntes).<sup>17</sup>

Se, contudo, entendermos que o regime contábil aplicável à contraprestação pública é igual ao do aporte, então, em regra o aporte público posterior à disponibilização do serviço seria classificado como despesa corrente, sujeita, portanto, ao limite de 5%, previsto no art. 28, da Lei de PPP, e, excepcionalmente, como dívida, de acordo com os critérios de distribuição de riscos do contrato de PPP, estipulados pela Portaria STN 614/04 e pelo Manual.

Portanto, existem duas possibilidades de se interpretar a incidência dos controles fiscais sobre o aporte público, quando realizado após a disponibilização do serviço, que são as seguintes:

- a) O aporte é classificado simplesmente como despesa de capital e dívida, considerando a sua destinação (pagamento por investimentos) e a dilação temporal entre a realização dos investimentos pelo concessionário e o seu pagamento. Nesse caso, incide o controle sobre a dívida e endividamento constante dos arts. 29 e seguintes da LRF, o controle sobre o fluxo previsto nos

---

<sup>17</sup> Mauricio Portugal Ribeiro, Controles fiscais e PPPs: excluindo as PPPs que geram dívida do limite de despesas com PPPs de Estados e Municípios, publicado em 02/09/2012, no website: <http://www.slideshare.net/portugalribeiro/limite-de-despesas-com-ppp-publicado-vf>

arts. 15 a 17 da LRF, e não incide o controle de despesas com PPP de 5%, previsto no art. 28, da Lei de PPP.

- b) O aporte é classificado em regra como despesa corrente, e excepcionalmente – apenas quando atender os critérios da Portaria STN 614/06 e do Manual para tanto – ele será considerado dívida. Nesse caso, o controle sobre a dívida e endividamento constante dos arts. 29 e seguintes da LRF só incidirá se o aporte for considerado dívida; incidirá o controle sobre o fluxo previsto nos arts. 15 a 17 da LRF; e, incidirá o controle de despesas com PPP de 5%, previsto no art. 28, da Lei de PPP apenas quando o aporte for considerado despesa corrente.