

## **Subsídio a investimento em concessões e PPPs<sup>1-2</sup>**

**Mauricio Portugal Ribeiro<sup>3</sup>**

**Gabriel Galípolo<sup>4</sup>**

### **1. Descrição de situação comum nos setores de infraestrutura**

Um Governo Estadual ou Municipal quer implantar um projeto em setor de infraestrutura, por exemplo, no setor de transportes metropolitanos, como um metrô ou um veículo leve sobre trilhos, e ter assegurada a sua manutenção e operação adequada por prazos longos, por meio de uma concessão ou uma PPP.

Os altos custos do investimento na infraestrutura desse projeto tornam inviável a sua sustentação somente com a cobrança de tarifa ao usuário, e, por isso, será preciso a realização de alguma sorte de transferência de recursos públicos ao(s) contratado(s) para a sua implantação, operação e manutenção.

O Governo (estadual ou municipal) possui parcela relevante dos recursos para a realização do investimento em caixa ou tem acesso a transferências do PAC para viabilizar a implantação do projeto.

O Governo quer viabilizar o início de operação do projeto em prazo curto, em vista da necessidade de atender a um cronograma de eventos, como o da Copa e da Olimpíada.

O Governo percebe, além disso, que ao incluir o investimento do projeto em um contrato de PPP, o valor das contraprestações públicas fica extremamente alto

---

<sup>1</sup> Esse artigo é fruto do desdobramento, revisão, modificação e expansão pelos autores de artigo publicado, em 26/03/2012, por Mauricio Portugal Ribeiro, com título "Aspectos relevantes do subsídio a investimento em concessões e PPPs", no website: <http://www.slideshare.net/portugalribeiro/aspectos-relevantes-do-subsidio-a-concessoes-e-ppps>.

<sup>2</sup> Queremos agradecer às contribuições do Professor Mario Engler Pinto Junior que leu atentamente a versão anterior desse artigo e discutiu com os autores os temas nele tratados.

<sup>3</sup> Mauricio Portugal Ribeiro é advogado especializado na estruturação, licitação e regulação de contratos de Concessões e PPPs nos setores de infraestrutura, Professor da Direito-Rio (escola de graduação em Direito da FGV, no Rio de Janeiro), e está contratado pela iniciativa privada em projetos em que os modelos discutidos nesse artigo estão em estudo.

<sup>4</sup> Gabriel Galípolo é economista especializado na estruturação e modelagem de projetos nos setores de infraestrutura, trabalhou como consultor na estruturação de projetos que se candidataram ao PAC Mobilidade. e é Professor do Departamento de Economia da PUC-SP.

quando comparado ao custo estimado desse investimento se arcado pelo Poder Público diretamente. Isso porque ao realizar o pagamento pelo investimento ao parceiro privado, sob a forma de contraprestação, criam-se ineficiências financeiras e tributárias.

De um ponto de vista financeiro, a dilação temporal entre o investimento e o pagamento da contraprestação leva à necessidade de remunerar, pelo período da dilação, o capital investido do concessionário.

De um ponto de vista tributário, o pagamento como contraprestação por serviço atrai a incidência de todos os tributos federais que incidem sobre receita (PIS, COFINS) além do ISS e dos tributos sobre a renda (IR, CSLL).

## **2. Plano desse artigo**

Pretendemos, nas próximas linhas, à vista da situação acima descrita, em primeiro lugar, no item 3 abaixo, mapear as atribuições a serem alocadas entre as partes (Governo e seus contratados) e agrupá-las nos contratos necessários para a consecução dos projetos com o perfil acima mencionado.

A seguir, no item 4 abaixo, elencaremos os principais critérios a serem utilizados para a tomada de decisão sobre o modelo de contrato a ser utilizado para implantação e operação dos projetos. Nessa ocasião trataremos de temas como:

- a) as vantagens de realização de contratos como os de concessão e PPP para implantação de projetos com esse perfil (item 4 a seguir);
- b) a necessidade de projeto básico e de especificações com o grau de detalhamento de projeto básico para a realização de contratos de obra ou de fornecimento de equipamentos (item 4.1 abaixo);
- c) as questões em torno da contabilidade pública para a realização de subsídio por meio de contratos de concessão e PPPs, e sua relação com a Lei de Concessões e com a Lei de PPPs (item 4.2 abaixo);
- d) os problemas que decorrem do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e da sua relação com as regras de contabilidade aplicáveis a SPEs signatárias de contratos de concessão comum ou PPPs (item 4.2.1 abaixo);
- e) a desoneração tributária da subvenção a investimento (item 4.3 abaixo);
- f) o carregamento dos custos financeiros entre a realização do investimento pela SPE – Sociedade de Propósito Específico e o pagamento do subsídio pelo Poder Concedente (item 4.4 abaixo);
- g) a utilização das debêntures para transferência de recursos do Poder Concedente para a SPE (item 4.5 abaixo);

- h) a proibição no Estado de São Paulo de subsídio a serviço concedido (item 4.6 abaixo); e,
- i) a influencia do Governo Federal na decisão sobre os modelos de contrato a serem adotados, por meio do PAC mobilidade (item 4.7 abaixo).

Por fim, vamos, no item 5, tratar dos aspectos fiscais do subsídio a investimento por meio de contratos de concessão ou PPP e à guisa de conclusão enumerar, no item 6, de forma resumida, o que extraímos dessa investigação.

### **3. Atribuições a serem alocadas entre as partes e seu agrupamento em contratos a serem celebrados para a consecução dos projetos**

Há, nesse contexto, basicamente 4 atribuições que podem ser agrupadas e alocadas entre as partes de diversas formas:

- a) A realização da obra civil para implantação da infraestrutura;
- b) O fornecimento de material rodante e fornecimento e instalação de sistemas de controle e comunicação;
- c) A manutenção da infraestrutura e do material rodante;
- d) A operação do transporte.

O Poder Público pode agrupar as atribuições para consecução do projeto pelo menos nos seguintes contratos:

- i. contrato de obra, para implantação da infraestrutura, combinado com um contrato de concessão ou PPP para operação e manutenção – neste caso, o Governo faria o investimento na obra, e tornaria, assim, possível a realização de concessão comum, ou PPP (com baixa contraprestação) para operação e manutenção da infraestrutura;
- ii. contrato de concessão administrativa para implantação e manutenção da infraestrutura, combinado com um contrato de concessão (comum ou patrocinada) para operação do transporte;
- iii. contrato de obra e de fornecimento de material rodante e sistemas, combinado com um contrato de concessão comum para manutenção da infraestrutura e do material rodante/sistemas e para operação do transporte;
- iv. contrato de concessão patrocinada para implantação e manutenção da infraestrutura, fornecimento de material rodante e sistemas e sua manutenção, e operação do transporte;
- v. contrato de aquisição do material rodante/sistemas (há algumas eficiências tributárias em deixar a aquisição do material rodante a cargo

do Poder Concedente), combinado com uma concessão para a realização de obra, manutenção da infraestrutura e do material rodante/sistemas, e para operação do transporte.

#### **4. Critérios para tomada de decisão quanto à forma do(s) contrato(s) a ser(em) empregado(s) para implantação e operação do projeto**

Existem diversas vantagens na implantação do projeto por meio de contrato de longo prazo no qual o contratado fique responsável tanto pela realização do investimento quanto pela operação e manutenção.

Apenas para enumerar sumariamente algumas dessas vantagens, que, aliás, são mencionadas com frequência na literatura sobre o assunto:

- a) resume em um contrato todas as atribuições necessárias para a disponibilização e prestação do serviço aos usuários, o que significa que será feita só uma licitação, uma audiência pública, uma consulta pública – o modo tradicional de implantar e operar o projeto implicaria em celebrar um contrato de obra, outro para fornecimento do material rodante, outro ainda para os sistemas de comunicação e sinalização, e outros para a manutenção e operação; e, também, na grande maioria dos casos, outros tantos contratos para endividamento do ente governamental para obtenção de recursos no mercado ou de transferências estatais para realização do investimento <sup>5</sup>, além evidentemente da realização de concurso público para contratação dos funcionários do ente público que vier a operar o serviço;
- b) transfere para o contratado, entre outros, o risco de sobrecusto e atraso nas obras e fornecimento do material rodante e sistemas, o que tem se mostrado um mecanismo eficaz para coibir os sobrecustos e atrasos comuns nas formas de contratação pública tradicionais;
- c) introdução de uma lógica de longo prazo na gestão do ativo público, na medida em que o mesmo ente que realizará o investimento será responsável por mantê-lo por prazo longo, o que tende a tornar o investimento mais eficiente, pois no seu dimensionamento e definição de qualidade, o contratado considerará os custos de manutenção e operação da infraestrutura pelo prazo do contrato;
- d) possibilidade dos órgãos públicos responsáveis pela prestação dos serviços focarem seus esforços na definição, regulação e fiscalização dos

---

<sup>5</sup> No caso da aquisição de material rodante e sistemas por empresa estatal, como os equipamentos são geralmente importados, a fonte de financiamento mais comum é a obtenção de recursos junto a agências estatais (do país de origem dos equipamentos) de fomento às exportações ou agências multilaterais. Se, para isso, for necessária a obtenção de aval soberano ou aumento do limite de endividamento do ente governamental que pretende endividar-se, haverá ainda um trâmite a ser feito junto ao Tesouro Nacional, COFIEIX etc. para a realização disso. Por tudo isso, a celebração desses contratos pode demorar mais que 1 ano e impactar de maneira relevante o prazo para implantação do projeto.

padrões de serviço, deixando ao concessionário a responsabilidade de cuidar de todos os insumos necessários para atingí-los.

Essas vantagens deveriam impelir os entes governamentais a realizarem a contratação de projeto com esse perfil, por meio de concessão ou PPP. Há, entretanto, outros elementos que trataremos com mais detalhes abaixo que, no contexto atual de necessidade de implantação de projetos de mobilidade urbana para viabilização da Copa e da Olimpíada, terminam se destacando no processo de tomada de decisão sobre a implantação desses projetos.

#### **4.1. A necessidade de projeto básico quando envolver contrato de obra ou de fornecimento do material rodante/sistemas**

Em todas as opções de implantação do projeto que envolvem ou um contrato de obra, ou um contrato de fornecimento de material rodante/sistemas a ser celebrado pelo Poder Público será necessária a prévia realização de projeto básico, como condição do início do processo de contratação dessa obra (art. 7º, §2º, inc. I, da Lei 8.666/93), e a especificação (projeto) do material rodante e sistemas como condição da realização da licitação para seu fornecimento (art. 14 e 15, §7º, inc. I).

Para fazer esses projeto e especificações, o Poder Público terá que, em regra, licitar os contratos para a realização do projeto básico da obra e especificações do material rodante e sistemas<sup>6</sup> e depois aguardar e acompanhar a sua execução, o que significa gastar em torno de 4-5 meses para a licitação e mais pelo menos 3-6 meses para realização do projeto. Esses prazos muitas vezes vão inviabilizar o início de operação do serviço de transporte no prazo desejado pelo Poder Público.

Nos casos de projetos relacionados à Copa do Mundo e a Olimpíada, por conta da incidência do Regime Diferenciado de Contratação, será viável iniciar a obra/fornecimento utilizando apenas o anteprojeto da obra, material rodante e sistemas, o que pode abreviar de forma relevante o prazo necessário para início da licitação da obra ou do fornecimento (vide art. 12 da Lei Federal 12.462/11).<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> No caso de material rodante, contudo, empresas como a Companhia do Metrô do Estado de São Paulo e a CPTM possuem capacidade interna para definir as especificações de material rodante e sistemas, inclusive com nível de detalhamento que seria equivalente ao de projeto executivo de obra, de maneira que, para essas empresas, não seria, em regra, necessária a contratação externa dessa *expertise*.

<sup>7</sup> Existem projetos de mobilidade urbana que não foram incluídos nas matrizes de responsabilidade para projetos da Copa assinadas entre União, Estados e Municípios porque se acreditava que tais projetos não ficariam prontos em tempo para a Copa de 2014. Por outro lado, esse projetos poderão ser implantados até 2016, de maneira a contribuírem para a melhoria da mobilidade nas respectivas cidades. Note-se que várias das cidades sedes da Copa do Mundo do Brasil serão sub sedes Olímpicas para os jogos do Campeonato Olímpico de Futebol. Para que seja usado o RDC nesses casos basta que o projeto esteja previsto ou na matriz de responsabilidade da Copa, ou na Carteira de Projetos Olímpicos, definida pela APO – Autoridade Pública Olímpica.

O anteprojeto é o nível de detalhamento do estudo de engenharia geralmente exigido também para início da licitação da concessão/PPP. Portanto, se o RDC incidir sobre o projeto, a opção por uma forma de implantação que inclua a celebração de contrato de obra ou de fornecimento de material rodante e sistemas não implicará em atraso do projeto, em comparação com o cronograma para sua implantação por meio de concessão ou PPP.<sup>8</sup>

Uma possibilidade que não foi ainda experimentada no Brasil é a realização de uma licitação única para celebração de dois contratos: um contrato de obra para implantação de infraestrutura e um contrato de concessão, para fornecimento de material rodante e sistemas, e operação do serviço.

Nessa forma de implantar o projeto, o vencedor da licitação assinaria ambos os contratos: o de obra diretamente, e o de concessão por meio de SPE a ser por ele constituída e controlada.

Perceba-se que, como o pagamento pelo investimento na obra será feito por medição ou por etapa da obra entregue, evitar-se-á, neste caso, ao menos para o valor investido na obra, as ineficiências tributárias e financeiras mencionadas nos itens 4.3 e 4.4 abaixo.

Além disso, como o mesmo grupo econômico que realizar a obra ficará encarregado da manutenção e operação do serviço pelo prazo de concessão, ele terá incentivo para maximizar a eficiência do seu investimento, sopesando se faz sentido fazer um investimento maior na infraestrutura e ter um custo de manutenção e operação menor ao longo dos anos, ou se faz sentido fazer um investimento menor na infraestrutura e ter um custo maior de operação e manutenção.

Essa estrutura de contratação será especialmente útil em projetos, que, por sua vinculação a Copa ou a Olimpíada, estejam submetidos ao RDC. É que nesses projetos seria viável iniciar a contratação conjunta (em uma só licitação) da obra (por meio da modalidade de contratação integrada) e da concessão comum ou PPP ambos com estudos em nível de detalhamento de anteprojeto, de maneira a evitar os atrasos causados muitas vezes pela necessidade de realização prévia da contratação e realização do projeto básico, como condição da abertura da licitação da obra.

Note-se, ademais, que nesse caso a redução do nível de detalhamento dos estudos de engenharia para a realização da obra (exigência do anteprojeto, em lugar do projeto básico) é, do ponto de vista econômico, compensada pela transferência para o mesmo grupo econômico que realizar a obra da obrigação de mantê-la e operá-la por prazos longos, o que cria o incentivo para que o contratado para obra tome decisões sobre a qualidade do investimento compatíveis com o prazo de vida útil do ativo. Isso quer dizer que, nesse contexto, não haverá incentivos para o contratado usar da sua prerrogativa de

---

<sup>8</sup> Nesse caso, seria necessário avaliar quais os riscos para implantação do projeto trazidos pelo fato do RDC ser objeto de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ainda não julgadas pelo STF.

realizar o projeto básico da obra para reduzir a qualidade da obra, sob pena dele mesmo ter que arcar com as consequências disso ao longo do prazo da concessão.

#### **4.2. As questões relativas à Lei de Contabilidade Pública e sua relação com a Lei de Concessões e com a Lei de PPP**

Antes de tratar das regras de contabilidade pública incidentes sobre o problema em tela, será preciso especificar alguns conceitos para evitar confusões vocabulares. Por isso, ao longo dessa e das rubricas seguintes desse artigo, será preciso fazer pelo menos 2 distinções: a primeira entre os conceitos econômicos de subsídio e contraprestação; a segunda entre os conceitos contábeis de “subvenção” e “transferência de capital”. Após isso, será preciso especificar a noção tributária de “subvenção a investimento” e como ela se relaciona com esses outros conceitos.

Subsídio é um conceito econômico e pode ser utilizado para qualquer caso em que um ente (geralmente, mas não necessariamente, o Estado) paga parcialmente ou totalmente por uma utilidade a ser usufruída por um terceiro.

É nesse sentido que é comum falar-se em “subsídio tarifário” (quando, por exemplo, o Estado paga ao prestador de um serviço público, parcela do custo do serviço para reduzir o valor da tarifa ao usuário desse serviço); ou subsídio cruzado (quando, por exemplo, um usuário custeia parte do serviço a ser provido a outro usuário); ou, ainda “subsídio para investimento”, quando, por exemplo, um ente governamental transfere recursos para uma empresa estatal ou privada para realizar investimentos em uma infraestrutura para a prestação de serviços públicos.<sup>9</sup>

É possível, contudo, verificando as circunstâncias de uso do conceito de “contraprestação” e do de “subsídio”, constatar uma diferença relevante.

O conceito de contraprestação se refere geralmente a pagamento em contrato bilateral, sinalagmático, e, aponta, portanto, para alguma proporcionalidade entre as obrigações das partes: entre, de um lado, o pagamento; e, do outro, o serviço prestado, ou o título ou direito sobre bem que foi transferido pelo contrato.

Já o conceito de subsídio aponta geralmente para a cobertura de custos, para um apoio financeiro dado por um ente estatal para tornar viável a realização de empreendimentos ou obras de interesse público ou a prestação de serviços de interesse ou utilidade pública.

---

<sup>9</sup> Nesse sentido econômico, genérico, de subsídio, poder-se-ia até mesmo chamar a contraprestação pública, por exemplo, em uma concessão patrocinada, de subsídio. Para evitar confusões, contudo, vamos trabalhar nesse texto com um conceito de “subsídio” que tem como limite e oposição o conceito de “contraprestação”. Portanto, nos limites desse texto, a contraprestação pública não integra a ideia de subsídio.

**Da perspectiva, contudo da contabilidade pública**, o subsídio conferido pelo Poder Concedente ao concessionário ou parceiro privado pode ser caracterizado ou como “**subvenção**”, quando se tratar de subsídio dado para **custeio** das atividades dessas empresas, isso é cobertura de **déficits operacionais**; ou, como “**transferência de capital**” quando se tratar de subsídio para a **realização pelo ente beneficiado de investimentos em obras, fornecimento de equipamentos** etc.

A Lei de Contabilidade Pública (Lei Federal 4.320/64) diferencia claramente tanto as subvenções quanto as transferências de capital das contraprestações pela aquisição serviços e bens pela entidade governamental que realiza o subsídio (art. 12, §2º, 3º e 6º). Vincula, assim, as subvenções e as transferências de capital à cobertura de déficits dos entes beneficiários: déficit operacional, no caso das subvenções; e, déficit decorrente da realização de investimento, no caso das transferências de capital.

Em relação às subvenções, a Lei 4.320/64 condiciona a sua realização a empresas lucrativas (como o são as SPEs signatárias de contratos de concessão comum, administrativa ou patrocinada) à autorização em lei especial (art. 19, da Lei 4.320/64).

No que toca às transferências de capital, há na Lei 4320/64 a proibição de sua realização quando os investimentos se incorporarem ao patrimônio de empresas privadas de fins lucrativos (art. 21). Daí que essas transferências de capital só podem ser realizadas quando os investimentos se referirem a ativos de natureza pública, inclusive aqueles que, por efeito da reversibilidade dos bens afetos à prestação do serviço público, retornam para o patrimônio de ente estatal.

Note-se que a Lei Federal 4.320/64 foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 como Lei Complementar. Por essa razão, o regramento previsto nessa lei sobre as subvenções para empresas lucrativas, e sobre as transferências de capital para empresas privadas só poderia ser alterado por norma do mesmo grau hierárquico (Lei Complementar) ou superior (Emenda Constitucional). Decorre disso que nem a Lei Geral de Concessões (Lei Federal 8.987/95), nem a Lei de PPPs (Lei Federal 11.079/04) poderiam alterar as condições estabelecidas na Lei 4.320/64 para realização de subvenções ou transferências de capital.

Apesar da impossibilidade da Lei Geral de Concessões alterar o regime genérico das subvenções e das transferências de capital previstas na Lei 4.320/64, ela dispôs indiretamente sobre o assunto no seu art. 17, que, com o objetivo de evitar quebra da isonomia entre as propostas dos concorrentes em licitações de concessão, previu que as propostas só podem consignar os subsídios (termo que abrange tanto as subvenções quanto as transferências de capital) necessários à sua viabilização, que estejam previstos em lei.

Esse dispositivo – apesar de claramente não ter sido essa a preocupação que norteou a sua redação – foi interpretado de modo a condicionar a realização de subsídios tarifários à prévia autorização legislativa.



Sem dúvida, contudo, essa interpretação é perfeitamente harmônica com a exigência de autorização legislativa para as subvenções, constante do art. 19, da Lei Federal 4.320/64.

Em relação às transferências de capital em geral (inclusive os auxílios a investimentos), não havia na Lei 4.320/64 exigência de prévia autorização em lei especial (sendo, contudo, evidentemente, indispensável a previsão da transferência na LOA – Lei Orçamentária Anual da entidade governamental a realizar a transferência de capital). Como a regra do artigo 17, da Lei 8.987/95, abrange qualquer tipo de subsídio, a interpretação usual desse dispositivo é que ele teria por efeito a exigência de autorização legislativa para transferência de capital do Poder Concedente para a SPE signatária de contrato de concessão comum, patrocinada e administrativa.<sup>10</sup>

Sobre o tema da necessidade de autorização legislativa para os auxílios a investimento, há ainda a discussão em torno do art. 26, da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse dispositivo estabelece as condições para a realização de transferências de recursos de entes estatais para quaisquer pessoas físicas e jurídicas. No §2º desse dispositivo, enumera-se os tipos de transferência que requerem autorização legislativa, nos seguintes termos:

*§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.*

Observe-se que, apesar desse dispositivo mencionar a concessão de subvenções (que são, como se disse acima, os subsídios para custeio), e várias formas de despesas de capital (participação em constituição ou aumento de capital), não há qualquer menção aos auxílios a investimento. Isso nos permite sustentar que mesmo em face do art. 26, da LRF, não é necessária autorização legislativa específica (além, é claro, da previsão no orçamento) para realizar auxílio a investimento. Contudo – conforme nos chamou atenção Andre Marques, Subsecretário de PPPs e Concessões da Casa Civil da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – a questão tem comportado tantas interpretações equivocadas, que, mesmo que autorização legislativa não seja necessária, os potenciais participantes de licitação no setor privado preferem que haja tal autorização para redução de riscos.

---

<sup>10</sup> Faria sentiu indagar se pode a Lei 8.987/95 dispor sobre as condições para realização de subsídio por Estados e Municípios, já que, a rigor, isso é matéria de direito financeiro, reservada, portanto, a Lei Complementar. A pertinência temática com as licitações de concessão é sem dúvida um argumento a favor da possibilidade da Lei 8.987/95 reger as condições de disponibilização de subsídios para concessionárias privadas de serviço público. O argumento contrário é que, ainda que indiretamente, a Lei Federal 8.987/95 estaria interferindo com a liberdade orçamentária dos entes subnacionais. No meu entendimento, uma solução para esse problema seria interpretar o art. 17, da Lei 8.987/95, conforme a sua intenção, que, claramente, é exigir a disponibilização a público, antes da licitação, da informação sobre os eventuais subsídios a serem aplicáveis ao contrato de concessão, de modo a assegurar a isonomia de propostas na licitação dos contratos de concessão e PPP, sem, entretanto, exigir que eventuais transferências de capital estivessem previstas em lei diversa da orçamentária.

Voltando ao tema do tratamento pela Lei de Concessões do tema dos subsídios, na versão aprovada pelo Congresso da Lei Federal 8.987/95, havia dispositivo que permitia a garantia de receita bruta mínima pelo Poder Concedente ao concessionário (art. 24). Esse artigo foi, contudo, vetado pelo Poder Executivo, exatamente, porque, ele estava na contramão dos objetivos do Governo de utilizar as concessões prioritariamente como instrumento para melhoria da situação fiscal do país, e, por isso, não fazia sentido permitir a criação de comprometimentos de recursos orçamentários, por meio da celebração de contratos de concessão.

Alguns juristas interpretaram que esse veto teria tornado inviável a realização de subsídio a concessionário comum de serviço público (e por extensão também a parceiro privado em concessão patrocinada ou administrativa), e alguns chegam a manter esse entendimento mesmo na presença da autorização legislativa em lei especial no âmbito do Poder Concedente, para realizar o subsídio.

Esse entendimento parece-nos equivocado. É que, em primeiro lugar, a criação de restrição, por meio de legislação federal, à realização de subsídio por ente subnacional (Estado ou Município) é tema de Direito Financeiro, e, por isso, conforme art. 163, inc. I, da Constituição Federal, só poderia ser feita por Lei Complementar – nos moldes da Lei 4.320/64, que permitiu a subvenção econômica a empresa lucrativa (inclusive concessionária de serviço público) se houver, para tanto, autorização legislativa específica. O veto, portanto, de um dispositivo de Lei Ordinária jamais poderia ter efeito restritivo do poder genérico dos órgãos subnacionais de criarem subsídios para as atividades que achem cabível.

Em segundo lugar, o veto não tem poder legislativo adicional a não ser o de retirar, apagar, o dispositivo vetado da Lei. Não faz o menor sentido conferir ao veto um poder normativo, como se o veto a uma dada permissão, gerasse automaticamente e *per si*, uma proibição; ou, o oposto, o veto a uma proibição, gerasse uma permissão. Nesse contexto, o que é relevante é saber se, na ausência da norma vetada, isto é com o seu desaparecimento antes mesmo de se tornar válida no sistema jurídico, subsiste no ordenamento jurídico norma que permita a realização subsídio.

E, como já dito acima, não resta dúvidas que o art. 19, da Lei 4.320/64, permite a subvenção econômica a empresa lucrativa, desde que haja autorização legislativa específica para tanto naquele ente governamental; e, em relação às transferências de capital, nem mesmo a autorização em lei especial (para além da previsão na LOA) é exigida. Há, apenas a exigência de que as transferências de capital não se realizem para investimentos em bens que se incorporem ao patrimônio de empresas privadas (art. 21, da Lei 4.320/64).

Por fim, a Lei de PPP (Lei 11.079/04) ao disciplinar o pagamento público, em contratos de concessão administrativa ou patrocinada, o caracterizou como “contraprestação” por serviços.

São duas as razões porque a Lei de PPP adotou essa caracterização para o pagamento público. A primeira razão é porque a Lei de PPP, sendo Lei Ordinária, não poderia alterar as condições estabelecidas na Lei Federal 4.320/64 (que, como já dissemos, tem *status* de Lei Complementar) para a realização de subsídios.

Em segundo lugar, como a contraprestação (o pagamento público que é a contrapartida na aquisição de um bem ou serviço), por se constituir em uma das duas partes mais centrais de qualquer contrato (a outra é a especificação do serviço ou do bem a ser adquirido), há que se entender que a competência da União de emitir regras gerais sobre contratos administrativos (art. 22, inc. XXVII, da Constituição Federal), abrange o poder de dispor sobre a contraprestação, de maneira que não há dúvidas que, ao adotar por Lei Ordinária (nesse caso, a Lei de PPP) o conceito de pagamento público sob a forma de contraprestação por serviços, a União não estaria exorbitando a competência que lhe conferiu o art. 22, inc. XXVII, da Constituição Federal.

Parece-me, contudo, claro que, do ponto de vista econômico, havia, ao longo da tramitação da Lei de PPP no Congresso Nacional, uma preferência do legislador por um modelo de contratação que estivesse mais próximo do que a própria Lei 8.987/95 chama de regime do preço do serviço do que do regime por custo do serviço.

No regime de custo do serviço o contratado transfere para o Poder Público os custos da prestação mais uma dada margem. O modelo, nesse caso é o de cobertura pelo Poder Público dos déficits operacionais e margem do contratado. Esse regime é muito comum entre nós nas concessões ou permissões de transporte urbano de passageiros por ônibus. Já no regime do preço do serviço o contrato estabelece uma matriz de riscos clara que regula quais variações de custos podem ser repassados do concessionário para o Poder Concedente ou para o usuário.

A preferência dos atores envolvidos na tramitação da Lei de PPP no Congresso Nacional pelo regime de preço do serviço levou a Lei de PPP a focar-se na ideia de contraprestação pública, caracterizada pelo seu art. 7º, como pagamento por serviço disponibilizado ou parcela fruível de serviço disponibilizado.<sup>11</sup>

Mas, novamente, é importante afirmar que o foco da Lei PPP na ideia de contraprestação não quer dizer que o regime dos subsídios esteja afastado. Ele permanece como uma possibilidade desde que cumpridas as condições previstas

---

<sup>11</sup> O art. 6º da Lei de PPP estabelece que o Poder Público poderá realizar pagamento por desempenho. Já tive contato com situações em que advogados públicos interpretavam o pagamento por desempenho não como uma possibilidade, mas sim como uma exigência da lei. Como o dispositivo de Lei é expresso em dizer que o Poder Público “poderá” pagar por desempenho, cremos que não vale a pena gastar tinta na sustentação dessa nossa posição. No que diz respeito ao sistema de pagamentos, cremos que o mais importante é a verificação da adequação dos incentivos econômicos por ele gerados para cumprimento do contrato.

para tanto na Lei 4.320/64 e nas demais normas que disporem sobre o assunto em cada ente governamental.<sup>12</sup>

Alguns juristas, contudo, enxergam obstáculo especificamente na possibilidade de realizar subsídio no caso de concessão administrativa. O raciocínio que seguem é o seguinte: a previsão de subsídio em contratos de concessão consta do art. 17, da Lei Federal 8.987/95. A Lei de PPP definiu o regime aplicável às concessões patrocinadas e administrativas, da seguinte forma: (a) em relação às concessões patrocinadas, aplicou subsidiariamente todas as normas da Lei 8.987/95 (art. 3º, §1º, da Lei 11.079/04); (b) em relação, contudo, às concessões administrativas, enumerou expressamente os artigos da Lei 8.987/95 que se aplicam às concessões administrativas, deixando, contudo, fora dessa enumeração o art. 17, da Lei 8.987/95 (art. 3º, *caput*, da Lei 11.079/04). O fato do art. 17 da Lei 8.987/95 não estar citado no art. 3º, §1º, da Lei 11.079/04 levou esses juristas a concluir que não poderia haver subsídio em concessão administrativa.

Na nossa opinião, contudo, esse argumento é falacioso, pois ele pressupõe que a previsão ou não da aplicabilidade de um dispositivo de Lei Ordinária às concessões administrativas poderia afastar a previsão do subsídio em concessões previsto em Lei Complementar (arts. 12, 19 e 21, da Lei 4.320/64).

Aliás, esse argumento é especialmente falacioso no caso dos Estados e Municípios. É que não é admissível que a União por legislação ordinária – e sem previsão específica para tanto na Constituição Federal ou em Lei Complementar – limite as prerrogativas financeiras e orçamentárias de Estados ou Municípios. Logo, não pode a União eliminar a possibilidade de Estados ou Municípios subsidiar as suas concessões administrativas (possibilidade essa prevista genericamente e para quaisquer contratos na Lei 4.320/64) por meio da omissão à referência da aplicabilidade do art. 17, da Lei 8.987/95 às concessões administrativas. Admitir que a União o fizesse, na nossa opinião, seria fazer pouco das prerrogativas financeiras e orçamentárias dos Estados e Municípios.

---

<sup>12</sup> No livro “Comentários à Lei de PPP – fundamentos econômico-jurídicos”, Malheiros Editores, 2007, item VII, o Mauricio Portugal Ribeiro, em coautoria com Lucas Navarro Prado, comentando o art. 7º, da Lei 11.079/04, posicionou-se no seguinte sentido:

*“...a razão da inserção do dispositivo ora em análise foi evitar a realização de parcerias com a estrutura das celebradas no Brasil ao final do século XIX para a construção dos primeiros projetos ferroviários.*

*Do ponto de vista estritamente técnico, contudo, sua redação revela opção por um modelo de PPP em detrimento de outros. Ao exigir que a contraprestação só se faça após a disponibilização dos serviços, a Lei de PPP afastou a possibilidade de se fazer projetos de PPPs que prevejam subsídio ao investimento na infra-estrutura.”*

No presente artigo, Mauricio Portugal Ribeiro revê essa posição, porque, a Lei de PPP é Lei Ordinária e o regime dos subsídios é regulado por Lei Complementar (art. 12 e parágrafos, 19 e 21, da Lei 4.320/64). Por essa razão, a Lei de PPP não poderia, de qualquer modo, alterar ou suprimir o regime dos subsídios. Por isso, apesar do modo como a Lei 11.079/04 caracterizou o pagamento em contrato de PPP como “contraprestação” expressar, de uma perspectiva econômica, clara preferência pelo modelo de pagamento por serviço em contraposição ao modelo do subsídio, a Lei de PPP não poderia ter (e não teve) o condão de suprimir a possibilidade da realização de subsídio em concessão comum ou PPP, desde que seguidas as exigências e condicionamentos para tanto previstas na legislação sobre orçamento e finanças públicas.

Resulta, portanto, na nossa opinião, clara a possibilidade dos Estados e Municípios subsidiarem as concessões administrativas.

É, entretanto, discutível em que medida pode a União autolimitar, por legislação ordinária, o seu poder de subsidiar concessões administrativas. Em relação a esse ponto há duas questões que precisariam ser respondidas.

A primeira é um problema de competência do instrumento legislativo empregado e a pergunta que emergiria é muito parecida com a que realizamos acima: poderia a União dispor em Lei Ordinária sobre assuntos que a Constituição reservou à Lei Complementar? Particularmente, pode a União criar limites a sua gestão orçamentária por Lei Ordinária?

A nossa resposta a essa pergunta seria positiva. Na verdade, a União não só pode, como, aliás, o faz diariamente, e existem exemplos disso aos borbotões.<sup>13</sup>

A segunda pergunta é a seguinte: é viável interpretar-se que a mera omissão da Lei 11.079/04 em prever a aplicabilidade do art. 17, da Lei 8.987/95 às concessões administrativas é suficiente para afastar a aplicabilidade do regime de subsídios previsto na Lei 4.320/64?

A nossa resposta a essa pergunta seria negativa. É que ter-se-ia que presumir que houve uma derrogação parcial da aplicabilidade do regime de subsídios às concessões administrativas pelo mero fato de não ter sido mencionado na Lei de PPP a aplicabilidade do art. 17 da Lei 8.987/95 a tais contratos. O artigo 17 da Lei 8.987/95, todavia, é um dispositivo sobre isonomia nas licitações e não sobre subsídios. Ele exige que as propostas dos participantes da licitação de concessão só prevejam subsídios necessários à sua viabilização que estejam previstos em lei. Não há nesse dispositivo qualquer preocupação em disciplinar a concessão de subsídios, impedi-los, condicioná-los ou permiti-los. Não por acaso, o art. 17 se encontra no Capítulo V da Lei de Concessões, cujo título é “Da Licitação”. Portanto, não nos parece fazer qualquer sentido que a menção ou não, pela Lei de PPP, à aplicabilidade ou não desse dispositivo às concessões administrativas, implicasse em permitir ou proibir a aplicação do regime de subsídios às concessões administrativas.

Seria, pois, perfeitamente viável, na nossa opinião – sem dúvidas no caso dos Estados e dos Municípios, mas também no caso da União – o subsídio a contrato de concessão administrativa.

Conforme já tínhamos mencionado mais acima, é perfeitamente possível também realizar subsídio em contratos de concessão comum e patrocinada, no âmbito da União, dos Estados e Municípios.

---

<sup>13</sup> Um exemplo constante da própria Lei de PPP é a previsão de limite de despesas da União com PPP de 1% da sua Receita Corrente Líquida. Esse limite é uma autoimposição da União de limite por Lei Ordinária, em matéria que, a rigor, deveria ser tratada por Lei Complementar.

#### 4.2.1. O Manual de Contabilidade Pública e os desafios da sua aplicação

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – que é já de aplicação obrigatória para a União e os Estados, e será para os Municípios a partir de 2013<sup>14</sup> – contribuiu de maneira relevante para criar confusão entre os conceitos de “subsídio” e “contraprestação” e pode dificultar a conciliação entre as obrigações a serem previstas no balanço do Poder Concedente e aquelas a serem previstas no balanço das SPEs signatárias de contratos de concessão comum, patrocinada e administrativa, particularmente nos casos em que houver subsídio a investimento.

Na página 41, do Volume III – Procedimentos Contábeis Específicos, da 2ª edição, do aludido Manual, está dito o seguinte:

*“A despesa orçamentária corrente nas concessões patrocinadas, conforme já mencionado, é de equalização de preços e taxas, já que na essência a contraprestação do parceiro público é considerada ajuda financeira, expressamente autorizada na lei nº 11.079/04, conforme conceito extraído da Lei nº 4.320/64:*

*“Art. 12 Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:*

*(...)*

*II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.”*

*“Nos contratos de concessão administrativa, conforme já comentado, a essência da despesa orçamentária é de prestação de serviços, pois não há subsídio complementar às receitas do parceiro privado, mas contraprestações decorrentes de serviços prestados diretamente ou indiretamente ao parceiro público, podendo haver outros elementos de despesa de acordo com o objeto contratado.*

*“Resumindo, as despesas orçamentárias das contraprestações do parceiro público em contratos de PPP contêm as seguintes naturezas:*

*“- Concessão patrocinada: 3390.45 - Equalização de Preços e Taxas:*

*“Despesas para cobrir a diferença entre os preços de mercado e o custo de remissão de gêneros alimentícios ou outros bens, bem como a cobertura do diferencial entre níveis de encargos praticados em determinados financiamentos governamentais e os limites máximos admissíveis para efeito de equalização.*

---

<sup>14</sup> Essa obrigatoriedade deriva da Portaria STN nº 467, de 06 de agosto de 2009.

*“- Concessão administrativa: 3390.39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica:*

*“Despesas decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telefone, telex, correios, etc.); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-transporte; vale-refeição; auxílio-42 creche (exclusive a indenização a servidor); habilitação de telefonia fixa e móvel celular; e outros congêneres.”*

A STN – Secretaria do Tesouro Nacional classificou de forma distinta as contraprestações em concessões patrocinadas (equalização de preços e tarifas) e em concessões administrativas (pagamentos por outros serviços de pessoas jurídicas)<sup>15</sup>.

Em comum entre essas duas classificações, há o fato de que a contraprestação em ambos os casos foi pensada na sua dimensão “custeio” e não na sua dimensão “investimento”. E isso cria dúvidas sobre como as transferências de capital de entes governamentais realizadas por meio de contratos de concessão ou PPP para investimento em ativos de titularidade pública devem ser contabilizadas, já que, claramente, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, ao tratar das concessões e PPPs, focou-se apenas no pagamento de contraprestação pública e nada disse a respeito do pagamento de subsídio a investimento em PPPs e concessões.

Para facilitar a realização de transferências de capital, por meio de contratos de concessão e PPPs, seria importante também que o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, ao dispor sobre as transferências de capital em contratos de concessão ou PPP, levasse em consideração as normas de contabilidade incidentes sobre as SPEs signatárias de contratos de concessão comum, administrativa ou patrocinada.

Note-se que paralelamente e mesmo antes do surgimento do novo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, ocorreram nos últimos anos, no âmbito da contabilidade privada, diversas mudanças. Após a promulgação da Lei 11.638/07 (que alterou as regras contábeis constantes da Lei das S.A.), e do surgimento da Lei 11.941/09, que criou o RTT – Regime Transitório de

---

<sup>15</sup> Essa forma de previsão do pagamento em concessão administrativa combinada com a interpretação descrita já no item 4.2 acima de que não haveria subsídio em concessão administrativa tem levado alguns juristas ao equívoco de sustentar que não é possível o subsídio à concessão administrativa.

Tributação (com o objetivo de esclarecer a forma de realização da tributação nesse momento de alteração das práticas contábeis), houve a emissão de diversos Pronunciamentos Técnicos Contábeis (pelo CPC - Comitê de Pronunciamentos Contábeis, órgão técnico criado pelo CFC – Conselho Federal de Contabilidade) e adoção desses pronunciamentos pela CVM – Comissão de Valores Mobiliários.

Por meio das mencionadas leis e pronunciamentos técnicos, diversas alterações contábeis foram introduzidas no Brasil, todas elas com o objetivo de harmonizar as práticas contábeis brasileiras com os padrões internacionais de contabilidade (IFRS – International Financial Reporting Standards).<sup>16</sup>

Houve, neste contexto, modificação radical dos procedimentos de contabilização pela iniciativa privada dos contratos de concessão e PPP, que passaram a ser regidos, a partir de janeiro de 2010, pela Interpretação Técnica ICPC 01 – Contratos de Concessão, que reproduz para o nosso contexto a IFRIC 12, que é a norma internacional de contabilidade aplicável a esses contratos. Por isso é que as SPEs signatárias de contratos de concessão comum, administrativa e patrocinada têm que realizar a sua contabilidade conforme o ICPC 01.

E quando se compara o ICPC 01 e a versão atual do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – considerando especialmente os casos de transferência de capital do Poder Concedente para investimento pela SPE em ativo de titularidade do Poder Público – pode ser particularmente difícil montar no balanço da SPE um espelho das obrigações e direitos previstos no balanço do Poder Concedente.

Por essa razão, seria importante uma alteração no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, ou, ao menos, um pronunciamento da STN sobre a interpretação dos temas tratados no item 2 e subitens, do Volume III, da 2ª edição, do aludido Manual para esclarecer sobre a possibilidade de subsídio a investimento e criar padrões que possam ser relacionados com o disposto no ICPC 01.

### **4.3. A questão tributária**

De uma perspectiva econômica, em uma PPP ou concessão comum, o Poder Público poderá realizar o pagamento pelo investimento realizado pela SPE:

- a) ou sob a forma de contraprestação, caso em que se tratará de um pagamento por serviço disponibilizado ou prestado;

---

<sup>16</sup> As SPEs signatárias de contratos de PPP e concessões, como sociedades anônimas, seguem a Lei nº 6.404/76, suas alterações, e as normas emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC. O CFC, por sua vez, desde a criação em 2005 do CPC – Comitê de Pronunciamentos Contábeis, está emitindo as Normas Brasileiras de Contabilidade – NBC com base nos pronunciamentos do CPC. Daí que as SPEs signatárias de contratos de concessão e PPPs terão que seguir o ICPC 01, que é a interpretação técnica aprovada pelo CPC em relação à contabilização de contratos de concessão.



- b) ou sob a forma de subsídio, para usar a linguagem da contabilidade pública, “subvenção” ou “transferência de capital”, caso em que o Poder Concedente ou apenas cobrirá o déficit operacional (no caso de subvenção) ou pagará os custos do investimento da SPE (quando for transferência de capital).

Se o Poder Público realizar pagamento à SPE sob a forma de contraprestação (portanto, só após a disponibilização do serviço) estará, nesse caso, não apenas reembolsando custos, mas, também, remunerando o concessionário com a rentabilidade estimada do capital investido. Por isso, incidirá sobre o valor da contraprestação o conjunto de tributos incidentes sobre qualquer prestador de serviços: CSLL, PIS, COFINS, IR e ISS.

Por outro lado, há no mundo tributário algumas figuras que poderiam permitir a desoneração tributária desse pagamento, uma vez que se trata de pagamento do Poder Concedente a SPE para investimento em ativo de propriedade ou reversível para o Poder Concedente.

Há pelo menos 3 figuras que estão em discussão para se obter essa desoneração: a subvenção a investimento, o reembolso de investimento e o pagamento direto a subcontratada. Como não somos especialistas em Direito Tributário, não realizaremos análise detida de cada uma dessas figuras. Limitaremos-nos a mencionar a discussão que estamos a acompanhar enquanto especialistas em estruturação de participação privada em infraestrutura.

Dessas figuras, a mais regulamentada e que parece ser a que mais coaduna com a natureza da operação é a **subvenção a investimentos**<sup>17</sup>, cuja correspondente na contabilidade pública é o auxílio a investimento, que é, como já mencionamos, uma forma de transferência de capital. O enquadramento do auxílio a investimento como subvenção a investimento afastaria a tributação mencionada acima.<sup>18</sup>

Por isso, a aplicação desse regime de subvenção a investimento reduziria substancialmente o custo global do projeto para o Estado ou Município que for, nesse caso, Poder Concedente.

---

<sup>17</sup> Sobre os aspectos tributários das subvenções a investimento ver o art. 38, §2º, do Decreto-Lei 1.598/77, o art. 18, da Lei 11.941/09, e os Pareceres Normativos CST – Coordenador do Sistema de Tributação 142/73, 02/78 e 112/78.

<sup>18</sup> Neste sentido, parecer emitido pelo Professor Luis Eduardo Schoueri, em consulta realizada pela CPD – Companhia Paulista de Desenvolvimento, em 27/04/2011. No mesmo sentido, mas enfatizando mais a possibilidade de desoneração do IRPJ e da CSLL do que dos demais tributos, nota técnica emitida pelo Gabinete do Procurador Geral, da Procuradoria do Estado de São Paulo, datada de 11/08/2011, e assinada pelos Procuradores Cristina M. Wagner Mastrubono e Denis Dela Vedova Gomes.

Além de exigências formais e contábeis, a principal exigência substancial para incidência desse regime é que o valor a ser reembolsado pelo Poder Concedente seja menor ou igual ao valor do investimento realizado pela SPE.<sup>19</sup>

Mesmo quando convencidos da possibilidade de realizar subsídio a investimento, não é incomum que as Procuradorias e departamentos jurídicos de entes estatais, em esforço para conciliar a ideia de subvenção a investimentos (“transferência de capitais” para os efeitos da contabilidade pública) com a exigência do art. 7º da Lei de PPP, de que o pagamento da contraprestação a SPE só seja realizado após disponibilização do serviço, preferem que o pagamento da subvenção ao investimento só seja realizado pós disponibilização do serviço.

Como, contudo, o regime de subvenção a investimentos, de uma perspectiva tributária, foi talhado para que o pagamento por aquele que subvenciona se fizesse ao longo da (e geralmente concomitantemente a) realização do investimento, o pagamento da subvenção ao investimento no pós disponibilização do serviço pela SPE, pode aumentar o risco da Receita Federal enquadrá-lo como contraprestação, fazendo, assim, incidir toda a carga tributária que se quer evitar.

Junte-se a isso um outro problema de natureza contábil e fiscal que ocorre quando se tenta fazer o pagamento da subvenção ao investimento após a disponibilização do serviço. É que as regras constantes da Lei 11.941/09, que tratam do RTT – Regime Tributário de Transição, limitam a destinação dos recursos da subvenção, o que dificulta e limita as possibilidades de restituição ou ressarcimento dos investimentos já realizados com recursos próprios dos acionistas e de financiadores.

Vale a pena passar a vista sobre o tratamento contábil e fiscal da subvenção na Lei nº 11.941/09:

*“Art. 18. Para fins de aplicação do disposto nos arts. 15 a 17 desta Lei às subvenções para investimento, inclusive mediante isenção ou redução de impostos, concedidas como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos, e às doações, feitas pelo Poder Público, a que se refere o art. 38 do Decreto-Lei no 1.598, de 26 de dezembro de 1977, a pessoa jurídica deverá*

*I - reconhecer o valor da doação ou subvenção em conta do resultado pelo regime de competência, inclusive com observância das determinações constantes das normas expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários, no uso da competência conferida pelo § 3º do art. 177 da Lei no 6.404, de 15 de*

---

<sup>19</sup> É possível também que se entenda necessário para tanto uma adequação da Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001, da qual foi eliminada a previsão da subvenção a investimento supostamente sob entendimento de que o art. 21 da Lei 4.320/64, por ter proibido transferência de capital para investimento em ativos que se incorporem ao patrimônio de empresas privadas, haveria proibido as subvenções a investimento. Contudo, no caso tratado nesse artigo, os ativos a receberem o investimento serão ou ativos de propriedade do ente público, ou ativos reversíveis para o patrimônio público.

*dezembro de 1976, no caso de companhias abertas e de outras que optem pela sua observância;*

*II - excluir do Livro de Apuração do Lucro Real o valor decorrente de doações ou subvenções governamentais para investimentos, reconhecido no exercício, para fins de apuração do lucro real;*

*III - manter em reserva de lucros a que se refere o art. 195-A da Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, a parcela decorrente de doações ou subvenções governamentais, apurada até o limite do lucro líquido do exercício;*

*IV - adicionar no Livro de Apuração do Lucro Real, para fins de apuração do lucro real, o valor referido no inciso II do caput deste artigo, no momento em que ele tiver destinação diversa daquela referida no inciso III do caput e no § 3º deste artigo.*

*§ 1º As doações e subvenções de que trata o caput deste artigo serão tributadas caso seja dada destinação diversa da prevista neste artigo, inclusive nas hipóteses de:*

*I - capitalização do valor e posterior restituição de capital aos sócios ou ao titular, mediante redução do capital social, hipótese em que a base para a incidência será o valor restituído, limitado ao valor total das exclusões decorrentes de doações ou subvenções governamentais para investimentos;*

*II - restituição de capital aos sócios ou ao titular, mediante redução do capital social, nos 5 (cinco) anos anteriores à data da doação ou da subvenção, com posterior capitalização do valor da doação ou da subvenção, hipótese em que a base para a incidência será o valor restituído, limitado ao valor total das exclusões decorrentes de doações ou de subvenções governamentais para investimentos; ou*

*III - integração à base de cálculo dos dividendos obrigatórios.*

*§ 2º O disposto neste artigo terá aplicação vinculada à vigência dos incentivos de que trata o § 2º do art. 38 do Decreto-Lei no 1.598, de 26 de dezembro de 1977, não se lhe aplicando o caráter de transitoriedade previsto no § 1º do art. 15 desta Lei.*

*§ 3º Se, no período base em que ocorrer a exclusão referida no inciso II do caput deste artigo, a pessoa jurídica apurar prejuízo contábil ou lucro líquido contábil inferior à parcela decorrente de doações e subvenções governamentais, e neste caso não puder ser constituída como parcela de lucros nos termos do inciso III do caput deste artigo, esta deverá ocorrer nos exercícios subsequentes.”*

Fica evidente que os recursos oriundos da subvenção a investimento só podem ser utilizados para estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos

econômicos. Na hipótese de o valor da subvenção ser maior que o valor do investimento realizado naquele ano, ele deverá ser mantido em reserva de lucro, e qualquer destinação distinta obriga a sua contabilização na apuração de lucro real, desfigurando a subvenção, e onerando-a com tributos.

Quando a subvenção ocorre após o início da operação do serviço, os investimentos já foram realizados, portanto, para retirar-se da SPE o valor do investimento que foi financiado (o valor da dívida), ter-se-á que dar um “salto lógico” e sustentar que pagar o financiamento (apenas o principal, sem juros) do investimento seria igual a pagar o investimento.

O ressarcimento do investimento realizado com capital próprio dos acionistas ficaria represado, pois todas as formas de restituir ao acionista (redução de capital, restituição, dividendos, etc.) podem ser tributadas, conforme estabelece a própria Lei 11.941/09. A conclusão indica que a SPE teria de ficar com esse dinheiro represado, pois, se resolver restituir aos acionistas, perde o benefício fiscal.

Esta interpretação da Lei 11.941/09 indica que, para se aproveitar da desoneração tributária própria do regime da subvenção econômica, o pagamento da subvenção a investimento, quando feito após a disponibilização do serviço, teria que ser em valor igual ou inferior à dívida realizada para consecução do investimento. Supondo que em torno de 30% do investimento seja realizado pela SPE com capital próprio, para que se mantivesse a desoneração tributária do regime da subvenção a investimento, seria necessário que o pagamento dessa subvenção pelo Poder Concedente só abrangesse 70% do investimento, o que significa que em relação aos restantes 30% se verificaria toda ineficiência tributária e financeira do pagamento do investimento sob a forma de contraprestação.

Nesse contexto, uma opção que já foi cogitada foi a de estruturar o montante do investimento a ser bancado com capital próprio como dívida da SPE com os acionistas. O grande problema dessa solução é que ela impacta negativamente os indicadores contábeis e financeiros da SPE, (a SPE ficaria 100% alavancada) a ponto de por em risco a própria obtenção de financiamento no BNDES, em outras agências de fomento, em bancos privados, ou no mercado.

Diante da situação descrita acima, parece-nos que, para obter a desoneração tributária própria do regime da subvenção econômica, é muito mais simples e seguro que a subvenção seja realizada *pari passu* com a realização do investimento pela SPE.

Por outro lado, achamos importante assinalar que, mesmo que a subvenção seja paga após a disponibilização do serviço, isso não deveria impedir a incidência do regime de desoneração tributária próprio das subvenções econômicas desde que o valor da subvenção seja igual ou inferior àquele do investimento realizado.

#### **4.4. O carregamento do custo financeiro do investimento e o momento do pagamento**

Um outro tema relevante para escolha do modelo de contratação para implantação e operação do projeto é o do momento do pagamento seja da contraprestação, seja da subvenção a investimento.

É que se houver dilação temporal entre a realização do investimento pela SPE e o momento de recepção dos recursos do Estado/Município – seja a título de contraprestação, seja a título de subvenção a investimentos – isso gerará um custo financeiro para a SPE em realizar essa dilação, eis que o capital despendido pela SPE, terá que ser remunerado, a valores atrativos para o risco envolvido no investimento, pelo prazo em que ocorrer essa dilação. Quanto mais longo, portanto, o período entre a realização do investimento e o seu pagamento maior será o custo financeiro envolvido nessa operação.

Se o pagamento do serviço a SPE se fizer sob a forma de contraprestação/tarifa, esse custo financeiro (que da perspectiva do investidor da SPE é a taxa de retorno do capital nela investido), será repassado para o preço do serviço e arcado, portanto, ou pelo usuário por meio da tarifa, ou pelo Poder Concedente por meio de contraprestação.

Se, contudo, o Poder Concedente (Estado ou Município) resolver realizar o pagamento sob a forma de subvenção a investimento – e se quiser se beneficiar do regime de desoneração tributária a ela aplicável – esse pagamento não poderá cobrir o retorno do investidor, já que a caracterização da subvenção a investimentos, para incidência dos efeitos tributários, requer o pagamento apenas dos custos do concessionário (sem pagamento de uma margem ou de uma taxa de retorno sobre esse valor ao concessionário).

Por isso, caso o Poder Concedente resolva realizar dilação entre o momento do investimento realizado pela SPE e o momento do pagamento da subvenção ao investimento, o valor pago – para que se preserve a possibilidade de aplicação do regime de desoneração tributária – deve ser no máximo o valor do custo do investimento para a SPE. A margem da SPE (composta nesse caso pela sua taxa de retorno do investimento) não poderá ser reembolsada como subvenção pelo Município ou Estado.<sup>20</sup>

#### **4.5.A utilização das debêntures para transferência de recursos do Poder Concedente para a SPE**

Com o objetivo de minimizar custos financeiros e de realizar subvenção econômica apenas após a disponibilização do serviço (em um esforço para cumprir o art. 7º, da Lei de PPP), alguns financistas e juristas propuseram a emissão de debêntures pela SPE, a serem adquiridas pelo Poder Concedente, em valores iguais ou inferiores ao do investimento a ser realizado para a prestação dos serviços.

---

<sup>20</sup> Se houver a dilação temporal, e se essa margem não for reembolsada pelo Poder Concedente para preservar a desoneração tributária, então, certamente, essa margem será paga pelo usuário, no preço da tarifa, ou pelo Poder Concedente no preço da contraprestação.

Nessa modelagem, a transferência de recursos do Poder Concedente para a SPE para a realização investimento ocorreria por meio da aquisição pelo Poder Concedente das debêntures emitidas pela SPE.

Após a entrada em operação do serviço, o auxílio a investimento se tornaria devido pelo Poder Concedente a SPE. E, o contrato de concessão e os documentos relativos à emissão das debêntures autorizariam que, nessa ocasião, a SPE compensasse o crédito contra o Poder Concedente decorrente do auxílio a investimento, com a dívida que ela possui também com o Poder Concedente por decorrência da aquisição das debêntures pelo Poder Concedente.

Dessa forma, essa modelagem atingiria um duplo objetivo: (a) disponibilizar recursos a SPE ao longo da realização do investimento, evitando assim os custos financeiros da dilação entre o investimento e o pagamento da subvenção a investimentos; (b) realizar a subvenção a investimento apenas após a disponibilização dos serviços – sob o entendimento, a nosso ver equivocado, que o art. 7º, da Lei de PPP impediria o pagamento da subvenção antes da disponibilização do serviço.<sup>21</sup>

Essa modelagem é uma inovação cujos desdobramentos em vista da legislação administrativa, tributária e societária vai requerer esforço de aprofundamento, que já está sendo feito tanto na iniciativa privada, quanto nos órgãos públicos envolvidos com os programas de PPP e concessões.

A sua razão de existência, contudo, é o entendimento de que não é viável pagar a subvenção a investimento antes da disponibilização do serviço, por conta do disposto no art. 7º, da Lei de PPP, do veto ao art. 24, da Lei 8.987/95, e do teor do art. 17, da Lei 8.987/95. Como já mencionamos acima, cremos que esse entendimento é fruto do equívoco de se achar que a Lei de PPP e a Lei de Concessões, que são Leis Ordinárias, poderiam alterar o regime dos subsídios previsto na Lei 4.320/64, que foi recepcionada, pela Constituição Federal, como Lei Complementar.

Superando-se esse entendimento equivocado, pelos argumentos que já expomos acima, cremos que a tendência é que prevaleça modelagens mais simples, baseadas na possibilidade de pagamento pelo Poder Concedente a SPE da subvenção a investimento ao longo da realização do investimento pela SPE.

---

<sup>21</sup> Uma variante que está sendo discutida em alguns projetos é a realização de debênture perpétua, que só seria quitada ao término do projeto, mediante compensação com a indenização devida pelo Poder Concedente pelos investimentos não amortizados da SPE. Essa modelagem tem também diversos desafios. Em primeiro lugar, seria preciso prever mecanismo para amortização do custo financeiro da debênture ao longo do contrato. Além disso, será preciso prever critério de indenização pelo investimento não amortizado da SPE que tenha alguma correspondência com o valor das debêntures perpétuas. Por fim, esse modelo traz alguns desafios da perspectiva tributária, que precisariam ser analisados com mais vagar. Mario Engler Pinto Junior talvez tenha sido o primeiro a cogitar desse modelo. Agradecemos a ele a discussão sobre as virtudes e dificuldades desse modelo, que realizamos quando em esse artigo estava em elaboração.

#### **4.6. A proibição no Estado de São Paulo de subsídio a serviço concedido a iniciativa privada**

No Estado de São Paulo, há uma proibição na Constituição Estadual para a realização de subsídio a serviços concedidos a iniciativa privada (art. 119, Parágrafo Único).

Uma questão que emerge da redação desse dispositivo é saber em que medida as transferências de capital devem ser entendidas, nesse caso, como “subsídio a serviços concedidos” uma vez que se trata, como já dissemos acima, de **investimento em ativo de titularidade do Poder Público**, ou gravado de cláusula de reversão.

De qualquer modo, pendente ainda, até onde sabemos, de ser realizada uma discussão mais profunda do assunto, nos parece que não faz sentido considerar como “subsídio a serviços concedidos” a subvenção a investimento em ativo de titularidade do Poder Público ou que reverterá para ele ao final do contrato.

#### **4.7. O PAC Mobilidade e a sua influencia na tomada de decisão sobre os modelos de contrato**

O Governo Federal destinou por meio do, assim chamado, PAC Mobilidade, recursos para realização de transferências para Estados e Municípios para a implantação de projetos de mobilidade urbana, particularmente para aqueles que não poderiam ser concluídos no prazo para a Copa, e, por isso, não entraram no PAC Copa.

Vários dos grandes projetos a serem implantados dependem dessas transferências de recursos federais, e, por isso, a posição dos órgãos federais sobre a forma de transferência desses recursos terá influencia crucial na decisão dos modelos a serem utilizados.

Essa questão também não está ainda equacionada, mas é especialmente delicada quando a implantação dos empreendimentos a serem subsidiados demanda volume de recursos que geralmente ultrapassam a capacidade de investimento dos municípios, majorando a percepção de risco relativa ao projeto.

É fundamental para a viabilidade dos projetos que essa percepção de risco adicional inerente ao projeto seja mitigada com o emprego das melhores práticas na modelagem, como adequado estrutura de garantias, estimativa de demanda, dimensionamento dos investimentos e custos operacionais realistas, prêmio compatível ao risco e repartição de riscos adequada.

#### **5. O subsídio a concessões e PPPs e os controles de natureza fiscal sobre a celebração de contratos**

Uma questão que não tem sido ainda objeto de discussão no contexto de projetos semelhantes ao descrito acima, mas que certamente será levantada em algum

momento, é a da compatibilidade entre o subsídio a concessões e PPPs e os controles fiscais previstos na LRF para a celebração de novos contratos, e na Lei de PPP, para celebração de contratos de PPP.

A resposta para eventual questionamento sobre esse tema requer a realização de descrição, ainda que sumária, da lógica dos controles fiscais sobre contratos como os de PPPs e concessões, que faremos nas próximas linhas.

Em primeiro lugar, é importante notar que o entendimento consensual era de que os controles fiscais existentes para a celebração de novos contratos por entidades governamentais não se aplicavam a contratos de concessão comum. É que, como os contratos de concessão comum não geram em tese despesas ou outros compromissos de pagamento para os entes governamentais (eis que são custeados com cobrança de tarifa ao usuário), esses contratos não são, em regra, submetidos a controles fiscais.

Já os contratos de PPP, como envolvem, em regra, a assunção pelo Poder Público de compromissos de pagamento, esses contratos são submetidos aos controles previstos na LRF, inclusive com particularidades a respeito da incidências desses controles regidos pela própria Lei de PPP.

Evidentemente que, ao tratarmos do tema de subsídio a investimento, a questão da incidência dos controles fiscais emerge não apenas para os contratos de PPP, mas também para os contratos de concessão comum.

A LRF estabelece dois tipos de controles para realização dos contratos em geral. O primeiro é o controle sobre a criação de novas despesas, que é realizado pelos artigos 15 a 17, da LRF. Trata-se do sistema de controle chamado na experiência internacional de “pay as you go”, que basicamente significa que só poderá ser criada uma nova despesa se, ou for diminuída uma despesa existente, ou for criada uma nova receita.<sup>22</sup>

O segundo sistema é o de controle sobre a dívida, estipulado nos artigos 32 e seguintes da LRF. Esse sistema aplica-se a todas as operações geradoras de dívida, inclusive as aquisições de bens a prazo.

Esses dois mecanismos de controle incidem, ou deveriam incidir, sobre a contratação de PPPs, porque nos contratos de PPP há, em regra, ao mesmo tempo, a criação de uma despesa com a prestação de serviços (submetida, portanto, aos arts. 15 a 17, da LRF), e o pagamento pelo investimento em um ativo público ou que será revertido para o Poder Público (o que seria em tese objeto dos controles constantes do art. 32 e seguintes da LRF, que trata das operações de crédito realizadas por entes governamentais).

Como era inviável à Lei de PPP disciplinar como os mecanismos acima incidiriam sobre as PPPs, a Lei de PPP, de um lado, estabeleceu a competência da STN –

---

<sup>22</sup> Estamos deixando de lado, porque alheio ao tema desse trabalho, a discussão sobre a efetividade desses sistemas de controle.



Secretaria do Tesouro Nacional para regram a contabilização das PPPs (o que foi feito pela Portaria 614, de 2006) e estabeleceu limite para despesas com PPPs dos entes estatais, no caso de Estados e Municípios, em 3% da sua RCL – Receita Corrente Líquida, e, no caso da União, em 1% da RCL.

Nesse contexto, na nossa opinião, à criação de compromissos de pagamento de subsídio (subvenção ou transferência de capital) por ente governamental em PPP ou em concessão comum – se a pretensão é que esse subsídio seja pago a SPE concomitantemente à realização do investimento – incidirão apenas os controles tradicionais sobre fluxo de pagamentos previstos na LRF (arts. 15 a 17), nos mesmos moldes que incidiriam caso a União, Estado ou Município viesse a contratar a realização direta do investimento, por meio, por exemplo, de um contrato de obra.

No processo para a realização de PPPs, essa análise faz parte do próprio processo de contratação, conforme art. 10, inc. I, alínea “b”, da Lei de PPP. No caso, contudo, das concessões comuns, seria necessário aplicar diretamente os arts. 15 e 16, da LRF, eis que, como, em regra, as concessões comuns não geram compromissos financeiros para o Poder Concedente, não há regras específicas sobre o assunto na Lei de Concessões.

Quando, todavia, o pagamento da subvenção ao investimento se fizer após a disponibilização do serviço, a depender do tempo dessa dilação entre a realização do investimento e o seu pagamento, corre-se o risco de que se entenda que se trata, para os efeitos da LRF, de operação de crédito entre o Poder Concedente e a SPE, o que implicaria em necessidade de se seguir o procedimento previsto no art. 32 e seguintes da LRF, assim como cômputo do seu valor no limite de endividamento do ente governamental. Essa análise, para o caso das PPPs, será feita a luz da Portaria STN 614/06, que criou critérios específicos para definir em que casos os pagamentos em PPPs serão considerados como dívida. Questão espinhosa, que deixamos por ora fora da nossa investigação, é saber se o subsídio caracterizaria ou não receita da SPE para efeito da referida Portaria.

Por fim, cremos ser absolutamente claro que os subsídios pagos pelo Poder Concedente em contratos de PPP não devem ser consideradas no cômputo das despesas para aferição do limite do valor de 3% em face da RCL. É que o artigo 28 da Lei de PPP que trata desse assunto dispõe que:

*“Art. 28. A União não poderá conceder garantia e realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios **se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 3% (três por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subseqüentes excederem a 3% (três por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. (Redação dada pela Lei nº 12.024, de 2009)”** (grifos nossos)*

Como se pode notar, o dispositivo estabelece que o limite de 3% sobre a RCL aplica-se às despesas de caráter continuado derivadas das PPPs. As subvenções a investimento são despesas de capital para a implantação, reabilitação, ou melhoria de um ativo de natureza pública. Por isso, são despesas pontuais, de natureza diversa das despesas de caráter continuado, que são essencialmente despesas correntes.

## 6. Conclusões

Diante desse quadro, ciente que o tema comporta ainda mais estudos, e considerando que o mundo ideal para os Estados e Municípios que se encontram nessa situação seria conseguir realizar o investimento para implantação e operação do projeto em um só contrato de PPP ou concessão comum, no qual fosse viabilizada a realização de subsídio, sob a forma de transferência de capital, a ser pago concomitantemente ao andamento da obra (de modo a não gerar custos financeiros desnecessários) e sob o regime de desoneração tributária da subvenção a investimentos (de modo a reduzir o custo tributário do empreendimento), cremos já ser possível alinhar o seguinte:

- a) a separação dos investimentos em obra e em material rodante e sistemas em contratos de obra pública ou de fornecimento e instalação dos equipamentos a serem licitados e assinados pelo Poder Público separadamente dos contratos de concessão ou PPP para operação do transporte e manutenção da infraestrutura e do material rodante/sistemas, exige que o Poder Público elabore ou contrate a elaboração de projeto básico das obras e do material rodante e sistemas a serem fornecidos. E, essa obrigação de obtenção dos projetos básicos, pode implicar em atraso de mais de um ano para o início da licitação da obra ou fornecimento, o que significa, em muitos casos, inviabilizar a utilização dessa opção de modelagem contratual. Por outro lado, em projetos submetidos ao RDC – Regime Diferenciado de Contratação seria viável realizar uma contratação integrada da obra e da concessão, utilizando para início da licitação do contrato de obra apenas o seu anteprojeto, que é algo que, algumas vezes, o poder público já dispõe, ou é capaz de elaborar internamente, em prazos compatíveis com a urgência na disponibilização dos serviços em vista da Copa e da Olimpíada;<sup>23</sup>
- b) que seria viável realizar uma única licitação para a celebração de dois contratos, um para construção da obra e outro para contratação concessão da operação do serviço e fornecimento do material rodante. Esses contratos poderiam ser assinados pelo vencedor de uma única licitação. Quando esses contratos envolverem projetos submetidos ao RDC será viável fazer contratação integrada da obra, juntamente com contratação da concessão. Isso significa que a licitação (única para os dois contratos) poderá iniciar com estudos em grau de detalhamento de anteprojeto tanto para a obra quanto para a concessão;

---

<sup>23</sup> Cf.: Ribeiro, M.P., Prado, L.N., Pinto Jr., M.E., Regime Diferenciado de Contratação: licitação de infraestrutura para a Copa do Mundo e Olimpíadas, Editora Atlas, 2012, pp. 16-67.

- c) que o veto ao art. 24 da Lei 8.987/95, que a existência do art. 17, da Lei 8.987/95, que o advento do art. 7º, da Lei 11.079/04 – e o fato do *caput* do art. 3º, da Lei de PPP não ter mencionado a aplicabilidade do art. 17, da Lei 8.987/95 às concessões administrativas – não afastaram, nem invalidaram a possibilidade de realização de subsídios pelo Poder Concedente a SPEs concessionárias (em contratos de concessão comum, patrocinada ou administrativa) nos setores de infraestrutura, pois a possibilidade de realização de subsídios a concessões e PPPs continuam regrados pela Lei 4.320/64, que foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, como Lei Complementar, e, por isso, não pode ser alterada por Leis Ordinárias (como é o caso da Lei de PPP e da Lei de Concessões);
- d) que a conclusão “c)” acima é ainda mais forte para o caso de subsídios a concessões e PPPs que sejam contratadas por Estados e Municípios, pois, em vista do disposto no art. 163, inciso I, da Constituição Federal, que estabelece que matéria de finanças públicas deve ser tratada por Lei Complementar, seria ignorar o Princípio Federativo e solapar a liberdade orçamentária dos Estados e Municípios supor que a União pode, por Lei Ordinária, dispor sobre matéria de finanças públicas e limitar, assim, a possibilidade dos Estados e Municípios destinarem, quando acharem cabível, subsídios para viabilizar concessões ou PPPs. Essas limitações às prerrogativas orçamentárias dos Estados e Municípios só poderiam ser criadas pela União, conforme o art. 163, inciso I, da Constituição Federal, por Lei Complementar;
- e) que seria importante ajustar o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público não apenas para disciplinar claramente a possibilidade de transferências de capital de entes governamentais a SPEs signatárias de contratos de concessão comum, administrativa e patrocinada, mas também para harmonizá-lo nesse aspecto com o ICPC – 01, que rege a contabilidade das SPEs signatárias desses contratos;
- f) que existem benefícios tributários extremamente relevantes em caracterizar a transferência de capital como subvenção a investimentos, de maneira a evitar a carga tributária incidente sobre o pagamento sob a forma de contraprestação de serviços;
- g) que há uma regulação tributária específica sobre a subvenção a investimento, cuja questão substancial mais relevante para obtenção da desoneração tributária é que o valor a ser pago a título de subvenção seja igual ou menor que o valor do investimento realizado pela SPE;
- h) que a dilação entre a realização do investimento pela SPE e o pagamento da subvenção a investimento ou contraprestação gera um custo financeiro (taxa de retorno da SPE), que em última análise será arcado ou pelo Poder Público (como contraprestação, já que esse custo não pode em

tese ser objeto de subvenção a investimento para efeito tributário), ou pelo usuário do serviço, e que o ideal é que essa dilação seja eliminada;

- i) que o Governo Federal terá influencia crucial nessa discussão por meio da definição dos condicionamentos para a transferência dos recursos do PAC Mobilidade para Estados e Municípios;
- j) que, do ponto de vista fiscal, o valor do subsídio a ser realizado deverá ser submetido aos controles ordinários constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal. No caso, contudo, de subsídio em contrato de PPP, parece-nos certo que o valor do subsídio não deve ser computado para efeito do cálculo do limite de despesas continuadas com PPP, de 3% da RCL.