

Universidade de Brasília (UnB)  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)  
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)  
Bacharelado em Ciências Contábeis

Clarissa Alves Campos

UMA DISCUSSÃO SOBRE O TRATAMENTO CONTÁBIL DOS RISCOS DOS  
CONTRATOS DE CONCESSÃO DO GOVERNO BRASILEIRO

Brasília, DF

2015

Professor Ivan Marques de Toledo Camargo  
Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Mauro Luiz Rabelo  
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor Roberto de Goés Ellery Júnior  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Doutor José Antônio de França  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professora Doutora Diana Vaz de Lima  
Coordenadora de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Diurno

Professor Doutor Marcelo Driemeyer Wilbert  
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Noturno

Clarissa Alves Campos

UMA DISCUSSÃO SOBRE O TRATAMENTO CONTÁBIL DOS RISCOS DOS  
CONTRATOS DE CONCESSÃO DO GOVERNO BRASILEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia)  
apresentado ao Departamento de Ciências  
Contábeis e Atuariais da Faculdade de  
Economia, Administração e Contabilidade da  
Universidade de Brasília como requisito à  
conclusão do curso de Bacharelado em  
Ciências Contábeis.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Diana Vaz de Lima

Brasília, DF

2015

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diferenças entre as modalidades de contratos de concessão.....	14
Quadro 2 - Tipos de Riscos .....	17
Quadro 3 - Reconhecimento de Provisões e Passivos Contingentes .....	22
Quadro 4 - Probabilidades de Ocorrência do Risco.....	25
Quadro 5 - Relação Probabilidade x Reconhecimento do Risco.....	27

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1- Tipos de Contratos de Concessão .....	13
Figura 2 - Estágios da análise de riscos .....	19

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CFC –	Conselho Federal de Contabilidade
IFAC –	<i>International Federation of Accountants</i>
IFRIC –	<i>International Financial Reporting Interpretations Committee</i>
IPSAS –	<i>International public sector accounting standard</i>
IPSASB –	<i>The International Public Sector Accounting Standards Board</i>
PFI –	<i>Private Finance Initiative</i>
PPP –	Parceria Público-Privada
Sest –	Secretaria de Controle de Empresas Estatais
STN –	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU –	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	9
<b>2.1 Surgimento dos Contratos de Concessão e suas Influências no Brasil</b> .....	9
<b>2.2 Aspectos Conceituais e Legais dos Contratos de Concessão</b> .....	11
<b>2.3 Os Riscos na Perspectiva dos Contratos de Concessão</b> .....	15
2.3.1 Conceito de Risco .....	15
2.3.2 Classificações de Riscos em Contratos de Concessão .....	15
2.3.3 Necessidade da Alocação dos Riscos .....	18
2.3.4 Riscos a partir dos padrões contábeis internacionais do Setor Público .....	20
<b>3. METODOLOGIA</b> .....	23
<b>4. UMA DISCUSSÃO SOBRE O TRATAMENTO CONTÁBIL DOS RISCOS DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DO GOVERNO BRASILEIRO</b> .....	25
<b>4.1 Reconhecimento dos Riscos nos Contratos de Concessão</b> .....	25
<b>4.2 IPSAS 32 versus IPSAS 19 - Mensuração dos Riscos nos Contratos de Concessão</b>	28
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	32
<b>REFERÊNCIA</b> .....	34

# **Uma Discussão sobre o Tratamento Contábil dos Riscos dos Contratos de Concessão do Governo Brasileiro**

## **RESUMO**

A concessão é uma modalidade de contrato público entre o Estado e uma empresa privada, no qual há a delegação de um serviço de responsabilidade do Governo, e a busca pela alocação dos seus riscos objetiva um maior ganho de eficiência e redução das revisões de contrato, com vistas a assegurar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Considerando que para alguns especialistas a alocação dos riscos nos contratos de concessão determina a sua essência, o presente estudo apresenta uma discussão sobre o tratamento contábil dos riscos dos contratos de concessão no âmbito do Governo brasileiro. Para tratar a questão de pesquisa, foi efetuada revisão documental e normativa sobre os tipos de contratos de concessão firmados no Setor Público, e avaliada a probabilidade de risco envolvida em cada contrato para identificar o tratamento contábil recomendado. Os achados do estudo mostram que o registro dos riscos envolvidos em todos os contratos de concessão deve ser efetuado a partir da relação de probabilidade, definindo se o mesmo se trata de um passivo genuíno, de uma provisão ou de um passivo contingente, e não somente nos casos das parcerias público-privadas, como é feito atualmente no Brasil. Com relação ao processo de mensuração, para o cálculo do risco deve-se multiplicar a probabilidade de ocorrências pelo valor previsto de perda para cada evento, vincular essa perda a um valor associado, e, a partir do grau de confiabilidade no modelo, multiplicar a probabilidade de ocorrência, resultando, assim, no valor esperado.

**Palavras-chaves:** Contratos de Concessão. Setor Público. Parcerias Público-Privadas. Tratamento Contábil. Reconhecimento e Mensuração de Riscos.



## 1. INTRODUÇÃO

De acordo com Morettini e Gonçalves (2014), os contratos de concessão ligam-se diretamente aos investimentos em infraestrutura e à expansão da prestação de serviços públicos, principalmente aqueles efetuados em parceria com o Setor Privado. Segundo os pesquisadores, para atrair esse investimento privado, que participaria indiretamente ou diretamente por meio das referidas concessões comuns ou parcerias público-privadas, em que há insuficiente alocação de recursos, é necessário um ambiente favorável com a menor quantidade de risco possível.

Ao editar o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, o Tribunal de Contas da União apresenta que as receitas de concessões e permissões no âmbito do Governo Federal foram de R\$ 2,2 bilhões em 2012 para R\$ 21 bilhões em 2013 (TCU, 2014), demonstrando a relevância dos valores envolvidos nesse tipo de transação.

Com relação aos riscos inerentes aos contratos de concessão, a legislação brasileira estabelece que, dependendo do tipo de contrato, o risco pode ser assumido tanto pelo concedente como pelo concessionário, mas que, numa visão jurídica, em razão de o Governo ser a parte responsável pela prestação do serviço à sociedade, caberá sempre a ele uma parte relacionada a esse risco (PEREIRA, 2006 e LIRA, 2014).

De acordo com Graeff e Martins (2011), a Comissão Europeia entende que a alocação eficiente do risco tem impacto financeiro direto em projetos de longa duração, uma vez que resulta em menor custo global e, conseqüentemente, propicia melhor vantagem socioeconômica em comparação com os métodos tradicionais.

No Brasil, em razão do processo de convergência da contabilidade pública aos padrões contábeis internacionais, o Governo vem buscando mecanismos que possibilitem o registro de uma contabilidade patrimonial integral. Adicionalmente, as discussões convergem sobre a necessidade de as questões normativas respeitarem o sistema legal, sem prejuízo de que o patrimônio seja tratado como objeto de uma ciência, pautando-se nos seus princípios e postulados, pois, do contrário, não se terão avaliações corretas, nem tampouco se alcançará a tão desejada transparência (CFC, 2012).

Compreendendo que os riscos e incertezas existentes em muitos eventos e circunstâncias devem ser levados em consideração para se alcançar melhor estimativa possível (IFAC, 2013), denota-se seu grau de relevância ao analisar os contratos de concessão

do Setor Público. Assim, esses riscos devem ser analisados, gerenciados, reconhecidos, mensurados e registrados, quando necessário, a fim de atender aos Princípios Contábeis.

Ao relacionar o tratamento contábil dos contratos de concessão e seus riscos aos normativos internacionais, há dois deles emitidos pela *International Federation of Accountants* - IFAC mais direcionados a este assunto: as IPSAS (*International public sector accounting standard*) 19 e 32. A IPSAS 32 traz o tratamento contábil de contratos de concessão do ponto de vista do ente público, mas tentando ter uma relação espelho com a *International Financial Reporting Interpretations Committee* - IFRIC 12, a qual regulamenta as entidades privadas. Já a IPSAS 19, extraída fundamentalmente da Norma Internacional de Contabilidade (IAS) 37 de 1998, traz como objetivo definir provisões, passivos contingentes e ativos contingentes e identificar as circunstâncias de reconhecimento, mensuração e evidenciação deles. Ou seja, traz o tratamento contábil de itens de natureza incerta, podendo somente serem estimados.

Diante do exposto, considerando que alocação dos riscos nos contratos de concessão determina a sua essência (CAIRES, 2010), e que é preciso resgatar o tratamento dos fenômenos do Setor Público em bases teóricas que reflitam a essência das transações governamentais e seu impacto no patrimônio (CFC, 2012), o presente estudo traz a seguinte questão de pesquisa: *na perspectiva do Governo brasileiro, como devem ser tratados os riscos dos contratos de concessões?*

Assim, o presente estudo apresenta uma discussão sobre o tratamento contábil dos riscos dos contratos de concessão no âmbito do Governo brasileiro. Para tratar a questão de pesquisa, será efetuada revisão documental e normativa sobre os tipos de contratos de concessão firmados no Setor Público, e avaliada a probabilidade de risco envolvida em cada contrato para identificar o tratamento contábil recomendado.

Além desta introdução, o presente estudo apresenta mais quatro seções. Na Seção 2, é apresentado o referencial teórico e normativo sobre o tema, trazendo um breve histórico da instituição dos contratos de concessão e os riscos nele envolvidos. A metodologia adotada no estudo é apresentada na Seção 3. A discussão sobre o tratamento contábil dos riscos dos contratos de concessão está contemplada na Seção 4. Na Seção 5 são apresentadas as considerações finais do estudo, seguidas das referências utilizadas.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Surgimento dos Contratos de Concessão e suas Influências no Brasil

Na primeira fase republicana do Brasil-Império, as primeiras concessões tinham como objetivo a construção das ferrovias, baseadas totalmente no direito francês. Conforme apontado por Mukai (2007), nas últimas três décadas dessa fase, essa influência juntou-se à experiência norte-americana para regulamentação dos serviços públicos. Importante ressaltar que os poucos contratos de concessão existentes durante o Império apresentaram como característica peculiar, em relação aos contratos estrangeiros, uma garantia de caráter financeiro. Para Tácito (1984), existia uma explicação:

Como não dispúnhamos de capital suficiente para os grandes volumes de empreendimentos e como, de outra parte, para a execução de tais serviços se tornava necessária uma tecnologia específica, a grande maioria dos contratos que se faziam no Império visava à atração de capitais e de técnica principalmente europeia; ingleses, holandeses, franceses e, junto com eles, as técnicas que já haviam desenvolvido para o serviço de eletricidade, de telefone, de transporte urbano (TÁCITO, 1984, p. 37).

Segundo Reinaldo (2007), na década de 70, os investimentos nas estatais brasileiras diminuíram devido às crescentes crises fiscais, com alta da inflação e juros, aumento do desemprego e recessão. Esse cenário gerou um desequilíbrio estrutural na década de 80, em razão das restrições na capacidade de investimento dessas entidades. Nessa época, o Governo brasileiro era dono de uma gama enorme de empresas estatais, e com a criação da Sest – Secretaria de Controle de Empresas Estatais - em 1979, foi analisado o quantitativo que possuía para agir neste problema (ALMEIDA E SILVA, 1996; LIMA, 1998).

Wahrlich (1984) infere que em 1981 o Decreto nº 86.215 criou a Comissão Especial de Desestatização. Essa comissão surgiu com o intuito de fortalecer o sistema de livre empresa, promovendo a privatização nos setores em que o Estado era desnecessário ou injustificado, principalmente dos setores elétrico, siderúrgico e de mineração. Além disso, possuíam como objetivo principal frear a expansão excessiva da Administração Pública descentralizada.

Em 1990, foi criado o Programa Nacional de Desestatização com a promulgação da Lei nº 8.031. Hoje, esse programa é regulamentado pela Lei nº 9.491 de 1997 e suas posteriores alterações e traz os objetivos fundamentais do programa, os formatos jurídicos para transferências às entidades privadas e a criação do Conselho Nacional de Desestatização.

Esse conselho, subordinado diretamente ao Presidente da República, tem como responsabilidades, dentre outras, aprovar as condições aplicáveis às desestatizações, o modelo operacional de cada, os ajustes de natureza societária, operacional, contábil, jurídica e saneamento financeiro necessários às desestatizações, além de aprovar a fusão, incorporação ou cisão de sociedades e a criação de subsidiária integral para viabilização dessas desestatizações.

Para Brito e Silveira (2005), o Programa de Desestatização brasileiro foi influenciado por uma tendência mundial de desregulamentação setorial, principalmente no âmbito financeiro, iniciada nas administrações de Reagan e Thatcher, respectivamente, nos EUA e no Reino Unido, o que também acarretou uma reorganização patrimonial no Setor Público brasileiro.

Na visão de Almeida e Silva (1996), não só no Brasil, como em boa parte do mundo, o reflexo dessa tendência se traduziu na transferência de empresas estatais à iniciativa privada, seja por meio de venda ou por meio de concessão, ocorrendo no Governo de Itamar Franco o maior volume de vendas de empresas estatais.

Lima (1998) reforça esse entendimento, esclarecendo que as empresas estatais, como entidades públicas, eram e ainda são instrumentos de política de Governo, sendo que, ao serem criadas, buscam promover a industrialização, substituir importações, manter o nível de emprego, melhorar a distribuição da renda, desenvolver setores estratégicos, combater a inflação ou gerar divisas por exportações.

Segundo Aragão (2005), mesmo após as desestatizações da década de 90, o Estado brasileiro se manteve em grave crise fiscal, sujeito a uma grande dívida interna e externa com juros exorbitantes. Assim, para que essa dívida diminuísse, o Brasil precisava crescer, reformar e ampliar sua infraestrutura, o que era mais um problema, tendo em vista que não se possuía recursos suficientes e a capacidade de endividamento do País estava esgotada. Com isso, uma das soluções foi a realização de parcerias entre entidades públicas e privadas.

Para Almeida e Silva (1996), diversos projetos foram enviados ao Congresso Nacional brasileiro para aprovação de propostas de concessão pública, mas, só em 1995, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, foi aprovada a Lei nº 8.987, denominada Lei das Concessões de Serviços Públicos, a fim de regulamentar o artigo 175 da Constituição Federal Brasileira de 1988, que diz: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

No entendimento de Aragão (2005), contudo, em algumas áreas de atuação do Governo a concessão comum não representou a solução ideal, pois as tarifas eram

insuficientes (ou até inexistentes) para arcar com os custos e até o lucro esperado para um investimento de tamanho porte da iniciativa privada. Assim, inspirado no modelo nascido no Reino Unido em 1992, o *Private Finance Initiative (PFI)*, surge uma nova versão de contratos de concessão, com algumas características especiais, que foi aprofundado e ampliado em 1997, com novo nome de *Public-Private Partnerships (PPP)*, cuja lógica passou a ser a compra do serviço, com o objetivo maior na eficiência da contratação do serviço público.

## **2.2 Aspectos Conceituais e Legais dos Contratos de Concessão**

De acordo com Appio (2004), a concessão é uma modalidade de contrato público entre o Estado e uma empresa privada, no qual há a delegação de um serviço de responsabilidade do Governo. Em outras palavras, Justen Filho (2005) afirma tratar-se de uma modalidade de contrato de natureza organizacional e associativa, pela qual o Poder Público delega temporariamente a prestação de um serviço público, ficando o concessionário responsável pelo seu desempenho, sob controle do governo e da sociedade civil, mediante remuneração extraída do próprio empreendimento, podendo ser custeada parcialmente em recursos públicos.

Conforme disposto no art. 175 da Constituição Federal de 1988, cabe ao Poder Público a prestação dos serviços públicos, seja de forma direta, seja sob o regime de concessão ou permissão, por meio de licitação. Para atender a esse dispositivo constitucional, em 1995 foi publicada a Lei Federal 8.987, conhecida como a Lei das Concessões, que estipula as regras gerais do regime de concessão e permissão na prestação dos serviços públicos.

Concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (Lei nº 8.987/1995, art. 2º, II).

Em razão da necessidade de estabelecer outras normas para outorga e prorrogação das concessões, em junho de 1995 foi publicada a Medida Provisória nº 1.017, transformada na Lei Ordinária nº 9.074, no mês subsequente. Após diversos decretos regulamentando-a, atualmente essa lei relaciona os serviços passíveis de concessão e a descrição da utilização de contratos de concessão nos serviços de energia elétrica.

Além destas, em dezembro de 2004 foi sancionada a Lei nº 11.079, instituindo as normas gerais para as Parcerias Público-Privadas (PPP), um novo regime de concessão,

representado por um contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa (art. 2º da Lei nº 11.079/2004).

Em 2012, foi publicada a Lei Ordinária nº 12.766, contemplando alterações na Lei nº 11.079 e instituindo normas gerais para licitação e contratação de PPPs no âmbito da Administração Pública brasileira. Registre-se que nas parcerias público-privadas se aplica a Lei nº 8.987/1995 somente quando não contrariar dispositivos da Lei nº 11.079/2004.

De acordo com a Lei das Concessões, Lei nº 8.987/1995, há dois tipos de *contratos de concessão comum*: o contrato de concessão de serviço e o contrato de serviço precedido de obra pública. A diferença entre eles é que este último contempla a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de obra de interesse público, além de remunerar e amortizar o investimento da concessionária mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado. Ou seja, no contrato de concessão de serviço precedido de obra pública há dois objetos: a realização da obra e a prestação do serviço. Segundo Starling (2011), um fator crucial, relativo à sistemática de amortização desse contrato, é que quem paga a prestação desse serviço e a obra por ele contemplada é o próprio usuário.

Essa abordagem de considerar os contratos de concessão de serviço precedido de obra como um tipo separado da concessão de serviço é criticada na literatura jurídica, a partir do fato de que esse tipo de concessão é sempre acessório ao contrato comum de serviço, pois, o objetivo final é a prestação do serviço (MELLO e SLOMSKI, 2009, *apud* MASAGÃO, 1933). No entanto, alguns autores ainda defendem a divisão, desde que não haja remuneração direta por parte do concedente, para que não seja caracterizado como contrato por empreitada.

As parcerias público-privadas - PPP, por outro lado, se diferenciam das concessões comuns basicamente pela existência de contraprestação pecuniária do parceiro público em relação ao parceiro do setor privado e pela distribuição dos riscos do contrato, em outras palavras, pela responsabilidade imputada ao ente público. Conforme o disposto na Lei nº 11.079/2004, há duas modalidades que se enquadram neste regime: a PPP Patrocinada e a PPP Administrativa.

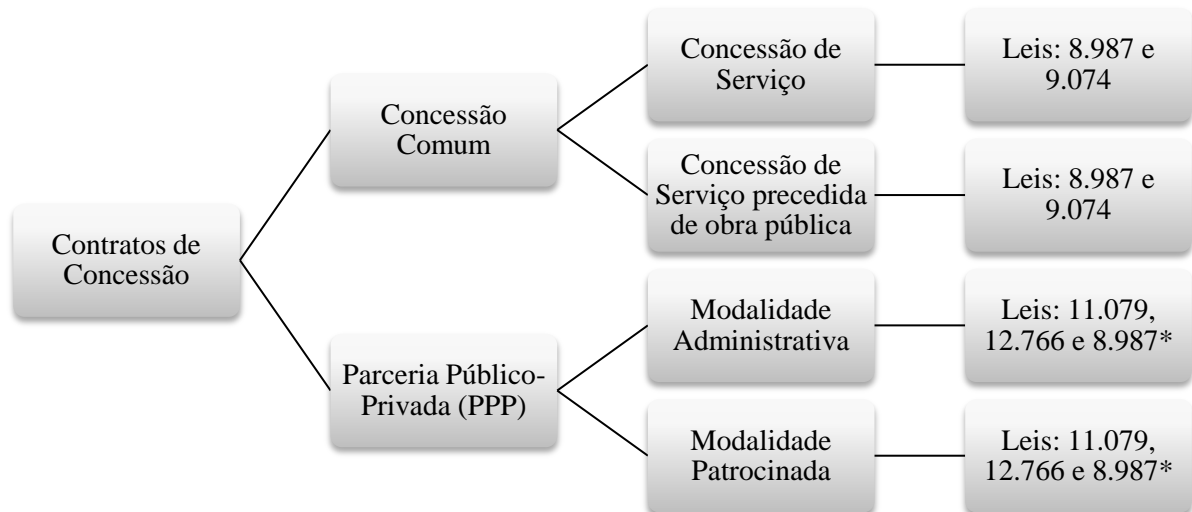
No caso da PPP Patrocinada, pouco se difere do contrato de concessão comum, havendo apenas a existência de uma contraprestação pecuniária do poder concedente, a fim de suprir a insuficiente receita a partir da prestação do serviço. Ou seja, o serviço não é autossustentável, a amortização é realizada simultaneamente com tarifas e investimento público (ANDRADE, 2010). Com exceção dos casos autorizados em legislação, a Lei nº 11.079/2004 impõe um limite de até 70% da remuneração total a ser paga ao ente particular. Curiosamente, essa modalidade já foi contemplada na própria Lei nº 8.987/1995 em seu art.

24 e, posteriormente, vetada, devido à precaução da ineficiência operacional do concessionário e, por conseguinte, um alto risco de dispêndio pelo Poder Público, já que haveria o estabelecimento de uma receita bruta mínima (ARAGÃO, 2005).

Por outro lado, a modalidade de PPP Administrativa é utilizada nos casos em que a tarifa é inviável econômica ou socialmente, como, por exemplo, nos serviços de saúde e educação, ou ainda quando o Estado é o “único usuário do serviço a ser prestado” (ARAGÃO, 2005).

A Figura 1 sintetiza os tipos de contrato de concessão existentes no Brasil e suas respectivas regulamentações.

**Figura 1- Tipos de Contratos de Concessão**



Fonte: Elaboração própria a partir da legislação vigente

Registre-se que no próprio art. 2º da Lei nº 11.079/2004, lei das PPPs, é apresentado que é “o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”. Em alguns casos, poderia confundir-se com o contrato por empreito, no entanto, estes regidos pela Lei nº 8.666/1993 são de curto prazo, diferentemente da exigência mínima de cinco anos para os contratos de parcerias.

Conforme disposto na Lei nº 8.987/1995, uma das características compartilhada por todos os tipos de concessões aqui apresentados é a duração do contrato de 5 a 35 anos, já contemplando o período de prorrogação, tempo estabelecido a partir do tipo de ativo e natureza do serviço, visando recuperar o investimento do setor privado. Brito e Silveira

(2005) já chamavam atenção para o fato de que os contratos devem ser de longo prazo para que haja incentivo ao ente privado em participar de tamanho investimento.

Assim, deve-se compreender que nos casos de PPP há uma mudança da lógica de aquisição de ativos para uma compra de serviços, alterando, assim, a estrutura de incentivos da concessão, conforme apontado por Brito e Silveira (2005). Além da duração do contrato, é pré-requisito que seu valor seja maior que R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), a fim de impossibilitar a contratação de serviços de baixo valor, já atendidos pela Lei nº 8.666 de 1993.

De forma objetiva, a diferença entre as quatro modalidades de contratos de concessão atualmente em vigor no Brasil é apresentada no Quadro 1.

**Quadro 1 - Diferenças entre as modalidades de contratos de concessão**

<b>Concessão de Serviço Comum</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestação de serviço de responsabilidade do Estado</li> <li>• Sem contraprestação pecuniária</li> <li>• Sem obras</li> <li>• Sem risco compartilhado**</li> </ul>
<b>Concessão de Serviço Comum precedida de obra pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestação do serviço delegado</li> <li>• Sem contraprestação pecuniária</li> <li>• Construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação e/ou melhoramento da obra</li> <li>• Sem risco compartilhado**</li> </ul>
<b>Parceria Público-Privada Modalidade Patrocinada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestação de serviço de responsabilidade do Estado</li> <li>• Com contraprestação pecuniária – serviço não é autossustentável - governo complementa a tarifa</li> <li>• Com distribuição dos riscos, conforme contrato.</li> </ul>
<b>Parceria Público-Privada Modalidade Administrativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarifa é inviável econômica ou socialmente - Governo paga por todo o serviço.</li> <li>• Estado é o único usuário do serviço a ser prestado. Ex.: hospitais e escolas.</li> <li>• Com distribuição dos riscos, conforme contrato.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria a partir da legislação vigente

\*\* Riscos do contrato, sendo do concessionário

Conforme disposto no Quadro 1, uma das características que diferenciam os contratos de concessão comum dos de parceria público-privadas é a distribuição dos riscos entre o ente público e o parceiro privado. Importante ressaltar que os riscos nas concessões comuns são, a priori, do concessionário, conforme abordado a seguir.



## 2.3 Os Riscos na Perspectiva dos Contratos de Concessão

### 2.3.1 Conceito de Risco

De acordo com Nóbrega (2010), diversos são os conceitos de risco na literatura, envolvendo desde uma alta probabilidade de insucesso, a falta de previsibilidade sobre o resultado final de algo, ou, ainda, um impacto de algo que está em curso com metas estabelecidas, medido por consequências ou probabilidades. Graeff e Martins (2011) afirmam que risco é um evento desfavorável, imprevisto ou de difícil previsão, que pode gerar aumento dos encargos contratuais, afetando a rentabilidade e eficiência dos contratos de concessão.

Nóbrega (2010) ensina que o risco é, em essência, definido a partir de três aspectos: (i) evento de possível ocorrência passível de impacto no investimento, (ii) probabilidade de ocorrer esse evento e (iii) impacto financeiro a partir da ocorrência do risco. Segundo o pesquisador, após o reconhecimento desses aspectos, é possível definir, analisar e buscar uma mensuração para esse risco.

Na perspectiva contábil, o risco descreve a variabilidade de desfechos, onde uma nova avaliação do risco pode aumentar o valor pelo qual um passivo é mensurado. Assim, é preciso ter cuidado ao realizar julgamentos em condições de incerteza (IFAC, 2013). Aplicado aos contratos de concessão, Caires (2010) entende que sua alocação determina a essência do contrato.

### 2.3.2 Classificações de Riscos em Contratos de Concessão

De acordo com Garcia (2011), uma das classificações apresentadas quanto ao risco é a abordagem jurídica de risco ordinário e extraordinário (*álea ordinária e extraordinária* – termo jurídico, conhecida como Teoria das Áleas). Conforme explicado por Nóbrega (2010), *álea* corresponderia aos riscos assumidos ao celebrar o contrato.

Modesto (2005) apresenta que o direito brasileiro tem diminuído a *álea ordinária*, o conjunto de riscos que o concessionário deve suportar, e, em contraposto, aumentado a proteção ao ente privado com a *álea extraordinária*, seja administrativa ou econômica, atribuindo ao Governo diversos riscos durante o período da concessão. Mesmo os riscos denominados de *álea extraordinária*, atribuídos ao poder concedente, podem ser divididos. Garcia (2011) *apud* Schumacher (2003) defende que esse risco pode ser previsto e tratado no contrato de concessão.

Do ponto de vista legal, a Lei nº 8.987/1995 dispõe somente um único artigo a respeito de risco, em que conceitua a concessão de serviço, já citada na subseção 2.2, como sendo a

delegação da prestação feita pelo poder concedente à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (Lei nº 8.987/1995, art. 2º, II).

Em leitura rápida, denota-se que nos contratos de concessão comum não há compartilhamento de risco entre o parceiro privado e público. No entanto, é necessário cautela na interpretação deste dispositivo, já que o maior interessado no sucesso da prestação do serviço é o próprio Governo (PEREIRA, 2006). Conforme doutrina jurídica mencionada por Perez (2006), que defende a *Teoria das Áleas*, somente a álea ordinária fica a cargo da concessionária, que são aqueles riscos definidos em contrato, estando explícitos ou não. Já os riscos extraordinários são atribuídos ao concedente.

Em contrapartida, na Lei das PPPs, nº 11.079/2004 e alterações, é previsto como cláusula obrigatória a repartição dos riscos, mesmo que não de forma tão precisa. Em seus artigos 4º e 5º, declara a obrigatoriedade de previsão em contrato, inclusive, os riscos de caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária.

Registre-se que essa obrigatoriedade representa uma mudança significativa no regime tradicional de repartição de riscos. Nos contratos administrativos tratados pela Lei nº 8.666/1993, o ente público arca com todos os riscos, exceto, somente, os contemplados na álea econômica ordinária, ficando estes a cargo do contratado (BRITO e SILVEIRA, 2005).

Na visão de Grilo (2008), os contratos de concessão deveriam ser classificados segundo o seu nível de transferência de risco, em risco total, risco parcial e risco partilhado:

- *Risco Total*: ocorre quando o ente privado assume os riscos sistemáticos e não sistemáticos do projeto, sem garantias do governo. Ocorre no modelo de concessão comum.
- *Risco Parcial*: ocorre quando o ente público assume parte dos riscos por meio de custeio parcial dos investimentos, assunção parcial ou total dos riscos (sistemáticos e não sistemáticos) e cessão de garantias para o privado. As PPPs geralmente adotam este modelo.
- *Risco Partilhado*: Ocorre quando o usuário participa da partilha dos riscos, através dos reajustes das tarifas cobradas.

Alguns autores dividem, ainda, os riscos nos contratos de concessão em endógenos e exógenos (GARCIA, 2011). No primeiro, são incluídos os riscos que, ao serem identificados, são passíveis de controle, e assim, possíveis de serem diminuídos. Por outro lado, os riscos exógenos não podem ser controlados pelas partes, visto que demandam de origem externa ao empreendimento.

Tendo em vista o arcabouço normativo vigente no Brasil que trata dos contratos de concessão, diversos tipos de riscos são identificados e contemplados. Ademais, alguns riscos são comuns a qualquer tipo de delegação de serviço público, mesmo que apresentados algumas vezes com nomenclaturas diferentes (GRAEFF e MARTINS, 2011), conforme Quadro 2.

**Quadro 2 - Tipos de Riscos**

	<b>Risco de Demanda</b>	<b>Risco de Construção</b>	<b>Risco de Disponibilidade</b>
<b>Definições</b>	Referem-se aos aspectos externos, possíveis variações que podem ocorrer na projeção do volume de usuários, realizada na elaboração do contrato.	Relacionado a sinistros que podem ocorrer durante a fase de obras, as quais servirão de base para a prestação do serviço.	Relacionado a aspectos qualitativos e quantitativos de disponibilidade do serviço.
<b>Exemplos</b>	Ciclo do negócio, novas tendências de mercado, tecnologia ultrapassada, etc.	Atraso na entrega da obra, custo superior ao projetado, deficiências técnicas, etc.	Possibilidade de não conseguir atingir os padrões mínimos de qualidade do serviço, Não entregar todo o volume acordado.

Fonte: Elaboração própria baseado em STARLING (2011) e ANDRADE (2010).

Graeff e Martins (2011) já destacavam que o diferencial de cada contrato está na especificidade de cada concessão, que focará maior relevância para um ou outro risco. Segundo os autores, diversos outros tipos de riscos aparecem nos contratos de PPP, tais como ambiental, regulatório, de desempenho, que não serão objeto de análise no presente estudo em razão de não estarem contemplados de forma geral em todos os contratos de concessão.

Adicionalmente, dois outros riscos têm aparecido em normativos brasileiros: risco cambial e operacional. O primeiro diz respeito ao ente público assumir o compromisso de compensação ao parceiro privado sobre parte dos insumos e financiamentos advindos do exterior, no que tange a flutuação no câmbio. Quanto ao operacional, o compromisso do ente público é em razão de erro na projeção de custos no momento da contratação, seja por valores ou quantidade inferior à realizada (CAIRES, 2010).

### ***2.3.3 Necessidade da Alocação dos Riscos***

A Portaria nº 614/2006, que estabelece as normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de PPP, emitida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), defende que a essência da relação econômica entre os parceiros público e privado é refletida a partir da divisão dos riscos associados ao contrato. Para Garcia (2011) *apud* Perez (2006), os riscos devem ser repartidos em função das suas especificidades em cada contratação, e não enquadrados em uma fórmula genérica para distribuição.

Para Brito e Silveira (2005), a busca pela alocação dos riscos objetiva um maior ganho de eficiência e redução das revisões de contrato com vistas a assegurar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Ou seja, a eficiente alocação tem impacto direto sobre o projeto, acarretando em menor custo global, e conseqüentemente, em vantagens socioeconômicas comparadas aos métodos tradicionais (GRAEFF e MARTINS, 2011).

Um dos critérios que deve ser observado na análise para distribuição do risco é transferi-lo para a parte que melhor tem condições de avaliá-lo, controlá-lo e gerenciá-lo, ou ainda, para o ente com acesso a instrumentos de cobertura, maior capacidade para diversificar, ou menor custo para suportá-lo. Isto ocorre porque, ao alocar os riscos de forma eficiente, o ente responsável terá maior condição e incentivo para evitar a ocorrência desse risco ou, pelo menos, mitigar seus efeitos (GRAEFF e MARTINS, 2011).

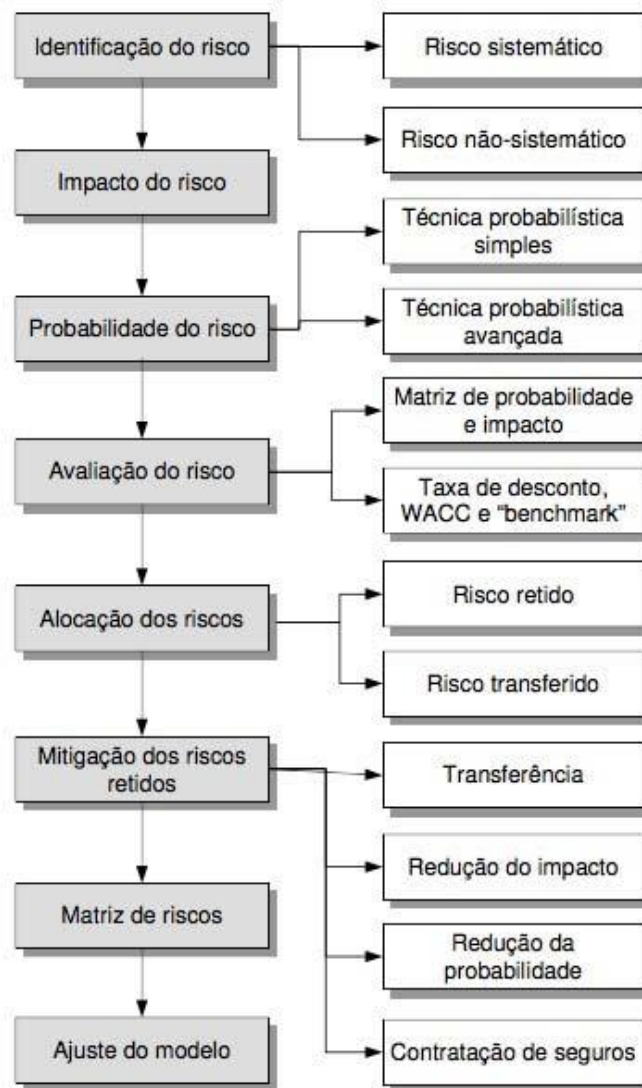
Para Nóbrega (2010) esse critério é correto, mas simplista e vago. Segundo o pesquisador, cada risco deve ser alocado de acordo com o direito de tomar decisões de forma a maximizar o valor total do projeto, considerando a capacidade de cada parte.

Diante de alguns entendimentos de como analisar os riscos, a grande questão está em determinar como abordar esses riscos dentro do contrato, devendo ser definidos parâmetros/técnicas que possibilitem uma melhor repartição e, conseqüentemente, como essa distribuição interferirá nos registros contábeis por parte do Governo. Sob essa perspectiva, Graeff e Martins (2011) apontam que deve haver coerência entre essa alocação dos riscos e o estudo de viabilidade econômico-financeira do projeto em questão. Conseqüentemente, ao analisar os contratos de concessão pública, a repartição dos riscos passa a ser elemento sensível à modelagem e ao sucesso da concessão (NÓBREGA, 2010).

O que se sabe é que contratos de grande escala demandam uma apuração mais minuciosa no que se refere à quantidade e qualidade dos riscos, que, muitas vezes, são baseados em métodos probabilísticos para mensuração de ocorrência e valores a serem reconhecidos. Primeiramente, é imprescindível amplo conhecimento do negócio para que, após definição dos riscos envolvidos, haja capacidade de melhor alocá-los (SANTOS 2014).

Na visão de Grilo (2008), para alocar e reconhecer um risco deve ser realizada uma análise mais minuciosa, já que, historicamente, os órgãos públicos têm falhado em identificar, quantificar e gerenciar os riscos dos projetos. Na figura 2 são apresentados os estágios de análise do risco proposto por esse autor.

**Figura 2 - Estágios da análise de riscos**



Fonte: GRILO (2008)

Na figura 2, Grilo (2008) propõe uma análise por etapas desde a identificação do risco até um modelo para implantação. Assim como já mencionado, uma primeira etapa imprescindível é a identificação dos riscos a partir de estudo individualizado de cada contrato, para englobar, além daqueles inerentes a todas as concessões, os riscos específicos deste contrato.

Depois de avaliados os impactos potenciais desses riscos, Grilo (2008) recomenda que seja necessário estudo probabilístico de ocorrência dos mesmos para estimativa de valores e possível necessidade de reconhecimento no passivo do balanço. E só após essa avaliação é que o estudo de alocação, baseado em análise de condições do parceiro que melhor possa controlar e gerenciar esse risco.

Um destaque feito por Grilo (2008) é que não se deve dar somente importância aos riscos com alta probabilidade de ocorrência, visto que há riscos que tem pequena chance de ocorrer, mas com impacto muito grande. Ao confrontar a probabilidade de ocorrência com o impacto que o risco poderá gerar, contabilmente, haverá diferenças de classificação e reconhecimento no balanço patrimonial, conforme apresentado na próxima subseção.

#### ***2.3.4 Riscos a partir dos padrões contábeis internacionais do Setor Público***

Ao editar a IPSAS 32, que trata especificamente sobre os contratos de concessão do ponto de vista do concedente, a IFAC aborda a questão dos riscos de forma superficial. A IPSAS 32 apenas reconhece a existência de vários riscos inerentes aos contratos de concessão e a frequência com que eles são partilhados nessa tipologia contratual, e aponta, dependendo da sua partilha, que o risco serve de base para o reconhecimento dos ativos do contrato. Ou seja, apresenta sua importância, mas não delinea de forma objetiva seu tratamento.

A partir de referências feitas pela própria IPSAS 32 com aplicabilidade de outras IPSAS em alguns contextos dos contratos de concessão, é que surge como possibilidade a inferência do tratamento contábil do risco. A IPSAS 32 faz menção àquelas que tratam dos instrumentos financeiros (IPSAS 28, 29 e 30) e das provisões e passivos e ativos contingentes (IPSAS 19), dentre outras.

Ao normatizar o tratamento contábil das provisões, passivos contingentes e ativos contingentes, por meio da IPSAS 19 no seu item 51, a Federação Internacional de Contadores aborda o risco como a variabilidade de desfechos, ou seja, a possibilidade de eventos que possam ocorrer a partir de um evento passado com impacto real nas demonstrações contábeis. Traz ainda que os riscos e incertezas aparecem em diversos contratos e devem ser considerados para melhor estimativa de provisões (Item 50, PSAS 19, 2013).

Segundo a IFAC (Item 22, IPSAS 19, 2013), a partir da análise desses riscos, deve-se verificar a existência de uma obrigação presente ou possível e a probabilidade de saída de recurso em consequência de eventos passados. Somente a partir dessa análise é que a IPSAS 19 determina qual reconhecimento deve ocorrer nas contas governamentais.

Assim, de acordo com o item 19 da IPSAS 19, o risco será reconhecido como provisão quando houver incerteza sobre o prazo ou o valor de desembolso futuro necessário para sua liquidação. Neste caso, será registrado como passivo se puder ser estimado de forma confiável. Importante ressaltar que são reconhecidas como provisões somente obrigações que surgem de eventos passados que existam independentemente de ações futuras da empresa (IFAC, 2013).

Por outro lado, a IPSAS 19 esclarece que o risco também pode ser um passivo contingente quando for uma obrigação possível, no caso de haver necessidade de confirmação se a entidade tem ou não uma obrigação presente. Ademais, também será passivo contingente quando uma obrigação presente em que não seja necessária uma saída de recursos ou que não possa ser feita uma estimativa suficientemente confiável do valor da obrigação. Conseqüentemente, não deverá ser reconhecido no balanço, visto que a IPSAS 19 define que os passivos contingentes devem somente ser referenciados em notas explicativas. Neste caso, deve ser apresentada breve descrição da natureza do passivo contingente e, quando possível, uma estimativa de seu efeito financeiro, indicação das incertezas quanto à quantia e periodicidade da saída do recurso (IFAC, 2013).

Ou seja, nem sempre é líquida e certa a saída de um recurso em uma obrigação presente. Para que um passivo (provisão) seja reconhecido, além de haver a obrigação presente, deve ser provável a saída do recurso. Assim, o item 23 da IPSAS 19 orienta que quando a saída dos recursos for mais provável que a não saída dele, poderá ser considerada a saída como provável, isto é, a probabilidade de saída deve ser maior que 50% para ser reconhecido como uma possível saída de recurso. Isso interfere diretamente na contabilização deste risco, já que se a saída for ou não provável, o valor será ou não incluído no passivo do balanço do governo.

Outro fator importante que a IPSAS 19 em seu item 33 defende é o uso de estimativa no valor da provisão. Ele é essencial para a elaboração das demonstrações contábeis e não prejudica a confiabilidade das informações, devido à natureza de incerteza desta conta conforme sua própria definição. O Quadro 3 apresenta de forma simplificada o reconhecimento em provisão ou passivo contingente dos riscos dos contratos onerosos.

**Quadro 3 - Reconhecimento de Provisões e Passivos Contingentes**

Há uma obrigação presente com provável saída de recurso	Há uma obrigação possível ou uma obrigação presente que possa, mas provavelmente não irá, exigir uma saída de recurso	Há uma obrigação possível ou uma obrigação presente, com probabilidade remota de saída de recurso
Provisão deve ser reconhecida	Nenhuma provisão é reconhecida	Nenhuma provisão é reconhecida
Evidenciações da provisão no passivo.	Evidenciações do passivo contingente em notas explicativas	A evidenciação não é necessária

Fonte: IPSAS 19 - IFAC (2013) com adaptações



### 3. METODOLOGIA

Este trabalho discute o tratamento contábil dos riscos dos contratos de concessão no Governo brasileiro. Para tratar a questão da pesquisa, foi utilizado o método dedutivo, que, de acordo com Prodanov e Freitas (2013), a partir de princípios, leis ou teorias consideradas verdadeiras e indiscutíveis, conclui-se a ocorrência de casos particulares baseados na lógica. Ou seja, a partir dos normativos existentes, tentou-se inferir a aplicabilidade contábil no que tange aos riscos destes contratos públicos, propondo aderência ao tratamento já realizado em outras tipologias contratuais.

Em um primeiro momento, foi realizado um estudo descritivo, visto que o objetivo foi apresentar os detalhes, registrar e descrever os fatos relacionados aos contratos de concessões brasileiros. Procurou-se classificar, explicar e interpretar, sem interferência da opinião da autora, os fenômenos vinculados a esses tipos de contratos, de acordo com a orientação de Martins (2000), para enquadrar como um estudo descritivo.

Para embasar o objeto de pesquisa, realizou-se uma revisão documental, legal e normativa sobre os tipos de contratos de concessão firmados no âmbito do Governo brasileiro, além dos riscos envolvidos nessas concessões públicas, bem como uma releitura do normativo internacional da IFAC, com orientações sobre o tratamento contábil de obrigações incertas – os riscos. Esta etapa está apresentada na seção 2, baseada em pesquisa bibliográfica, principalmente com informações de artigos científicos, *drafts* e leis vigentes.

Para Cooper e Schindler (2003), a pesquisa documental é a fonte primária de um trabalho científico, visto que corresponde a trabalhos originais sem interpretação ou pronunciamentos representativos de uma opinião ou posição oficial. Neste estudo foram utilizados a legislação aplicável aos contratos de concessão e às PPPs, os normativos internacionais contábeis e artigos publicados sobre o assunto.

A natureza deste trabalho é essencialmente qualitativa, uma vez que apresenta como características o foco na interpretação, em vez da quantificação, e com ênfase no processo de análise. Em complemento, não foram utilizados dados estatísticos, e sim dados coletados no ambiente em que se apresentam, sem manipulação intencional no seu tratamento (PRODANOV e FREITAS, 2013).

A partir disso, a pesquisa exploratória apresentada na seção 4, baseada no método dedutivo, buscou aplicar o normativo internacional de tratamento contábil das provisões e passivos contingentes, a IPSAS 19, nos riscos apresentados nos contratos de concessão, a

partir de uma análise crítica sobre o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos riscos representativos e comuns e esses contratos.

Esse estudo explanatório tenta explicar as razões para o fenômeno que o trabalho descritivo apenas observou, conforme apontado por Caires (2010), e, portanto, foi avaliada a probabilidade de ocorrência do risco envolvido a partir do grau de certeza a ele relacionado, sendo ela determinística para classificação do risco como provisão ou passivo contingente.

Por fim, esta monografia traz formas cognitivas, a partir de hipóteses, para chegar à classificação, reconhecimento e evidenciação dos riscos, apresentando modelos facilitadores de compreensão, para fins de deduzir a aplicabilidade da IPSAS 19 nestes contratos.

#### 4. UMA DISCUSSÃO SOBRE O TRATAMENTO CONTÁBIL DOS RISCOS DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DO GOVERNO BRASILEIRO

Considerando que, a partir dos normativos existentes, a repartição dos riscos somente deverá ocorrer após estudo detalhado da concessão em questão, com desenvolvimento de matriz de risco para seu melhor gerenciamento e alocação deles, nessa distribuição deverá ser considerada a capacidade do parceiro, ou seja, aquele que melhor terá condições de avaliar, controlar e gerenciar o risco específico.

A discussão desenvolvida neste trabalho será quanto ao reconhecimento, mensuração e evidenciação do risco envolvido nos contratos de concessão, do ponto de vista do Governo, com base nos critérios descritos na IPSAS 19, em razão do processo de convergência da contabilidade pública brasileira aos padrões contábeis internacionais.

##### 4.1 Reconhecimento dos Riscos nos Contratos de Concessão

Os critérios de reconhecimento de uma provisão, já elucidados na seção 2, colocam a questão da probabilidade como fator crucial para o reconhecimento do risco em contratos de concessão. Assim, a distinção entre provável, possível e remoto fará a diferença no reconhecimento e evidenciação dos riscos envolvidos. A partir da ideia linguística das palavras “provável”, “possível” e “remoto”, já é remetido à significância dos eventos *versus* chances de ocorrência. No entanto, seus efeitos é que impactam na apresentação das demonstrações contábeis, bem como na contabilização das contas públicas, dependendo da classificação em que se enquadre o risco, conforme Quadro 4.

**Quadro 4 - Probabilidades de Ocorrência do Risco em Contratos de Concessão**

Probabilidade	Definição	Efeito
Provável	Casos em que existem grandes chances de perdas sobre os fatos ocorridos até a data do encerramento das demonstrações contábeis	Valores deverão ser estimados e provisionados.
Possível	Situações em que existe a possibilidade das perdas ocorrerem	Perda não deverá ser registrada, apenas divulgada em notas explicativas.
Remoto	Circunstâncias com chances pequenas de perdas ocorrerem	Não haverá registro, nem divulgação nas notas explicativas.

Fonte: SILVA, 2012 apud FARIAS (2006) com adaptações.

Registre-se que um ponto importante na análise dos riscos nas concessões públicas é o fato de que nos contratos de concessão comum a legislação impõe que todos os riscos envolvidos serão de responsabilidade do concessionário (Lei nº 8.987/1995, art. 2, incisos II e III), e, neste caso, não haveria reconhecimento nas contas do Poder Público. Em contraposto, conforme já discutido na seção 2, cabe ao ente público os riscos da álea extraordinária, sendo que estes apresentam um grau de incerteza alto e probabilidade de ocorrência muito baixa, posto que, se fosse o contrário, já estariam previstos no próprio contrato, e conseqüentemente estariam dentro da esfera ordinária.

Assim, num primeiro momento, em razão do disposto na legislação, atualmente não há identificação e reconhecimento de qualquer risco por parte do Governo brasileiro advindo das concessões comuns, contrariando os fundamentos da doutrina contábil, que estabelece que dependendo da probabilidade de ocorrência, esses valores deverão ser estimados e provisionados nas contas públicas.

Em geral, esses riscos são reconhecidos, mensurados e evidenciados pelo parceiro privado, a partir de uma matriz gerenciadora dos riscos. Porém, caso ocorra algum um evento na obra que impacte adversamente na prestação do serviço ocasionando sua interrupção total, o Poder Público tem sua parte de responsabilidade envolvida, devendo registrar as conseqüências deste fato em suas contas.

Lira (2014) afirma que a responsabilidade do Estado por ato do concessionário pode ser subsidiária ou solidária, dependendo das circunstâncias. Nos casos em que se verifique a omissão do poder concedente no controle da prestação do serviço concedido ou falha na seleção do concessionário, a responsabilidade imputada ao Governo será solidária ao concessionário, salvo nos casos de danos ambientais. Além disso, quando os bens do concessionário não forem suficientes para arcar com os ônus dos danos causados a terceiros depois de julgamento, o poder concedente responderá subsidiariamente.

Um exemplo apresentado por Lira (2014) foi o Recurso Especial nº 28.222/SP, julgado em 15.02.2000 no STJ, sobre ação civil pública por dano decorrente da execução do objeto do contrato de concessão firmado entre Município de Itapetininga e a companhia de saneamento básico do estado de São Paulo – SABESP. A resposta apresenta que

Nas ações coletivas de proteção a direitos metaindividuais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a responsabilidade do poder concedente não é subsidiária, na forma da novel lei das concessões (Lei n.º 8.987 de 13.02.95), mas objetiva e, portanto, solidária com o concessionário de serviço público, contra quem possui direito de regresso, com espeque no art. 14, § 1º da Lei n.º 6.938/81. (LIRA, 2014 *apud* REsp 28.222/SP, 2000)

Portanto, o Estado, ciente desses entendimentos do STJ, e em atendimento aos fundamentos da doutrina contábil, deveria incluir em suas análises os riscos imputados aos contratos de concessão, provisioná-los e reconhecê-los nos caso conforme orientado por normativo.

Por outro lado, a legislação brasileira já prevê o reconhecimento de riscos advindos de contratos de PPPs, de acordo com as disposições contratuais, considerando que os riscos de construção, demanda e disponibilidade serão compartilhados e deverão ser reconhecidos nas demonstrações contábeis do Governo brasileiro como provisão ou passivo contingente de acordo com a probabilidade e incerteza envolvida.

No caso das PPPs, portanto, já há o reconhecimento do risco a partir da matriz de risco e, anualmente, a cada novo fechamento de balanço, devem ser reanalisada as chances de ocorrência dos riscos para uma nova classificação, se for o caso, e mensuração da contingência.

Portanto, conforme disposto no Quadro 5, o registro dos riscos envolvidos em todos os contratos de concessão devem ser efetuados a partir da relação de probabilidade, definindo se o mesmo se trata de um passivo genuíno, de uma provisão ou de um passivo contingente, e não somente nos casos de PPPs como é feito atualmente nos contratos firmados no âmbito do Governo brasileiro.

Quadro 5 - Relação Probabilidade x Reconhecimento do Risco

Probabilidade	Parâmetro	Tipo de Passivo
Certa	Ocorrido	Passivo Genuíno
Provável	Chance de ocorrência > Chance de não ocorrência	Provisão
Possível	Chance de ocorrência < Chance de não ocorrência > Remota	Passivo Contingente divulgado
Remota	Chance remota	Passivo Contingente não divulgado

Fonte: SILVA, 2012 com adaptações.

Adjacientemente, outro requisito básico para o reconhecimento da provisão ou passivo contingente é a estimativa confiável do valor de possível saída das contas públicas. Para cálculo desta estimativa, deve-se buscar uma mensuração confiável, a fim de concluir a possível classificação desse risco. Isto é, não basta identificar o risco, deve-se verificar se ele é passível de mensuração confiável, para assim conseguir concluir o reconhecimento e registro, conforme orientação da IPSAS 19 no item 33 (IFAC, 2013).

#### **4.2 IPSAS 32 versus IPSAS 19 - Mensuração dos Riscos nos Contratos de Concessão**

A IPSAS 32 expõe a dificuldade em estabelecer critérios suficientemente objetivos para avaliar os riscos existentes nos contratos de concessão. Isso porque, conforme a própria IPSAS 32 apresenta no item BC13, em análise da *International Public Sector Accounting Standards Board – IPSASB*, comitê responsável pela elaboração das Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, a ponderação dos vários riscos foi vista como problemática, e, conseqüentemente, concluíram que a abordagem desses riscos era inapropriada.

Em contraposto, a IPSAS 19 trata a respeito dos itens apresentados nos balanços patrimoniais de natureza incerta, os quais não podem ser mensurados com precisão, mas podem ser estimados. Dentro deste grupo estão incluídos os riscos, em atenção a sua definição e natureza. De certa forma, essa orientação conflita com o apresentado na IPSAS 32, já que a IPSAS 19 apresenta critérios para reconhecimento, mensuração e evidenciação desses contingentes.

Ademais, a IPSAS 32 apresenta que as “garantias” acordadas entre o ente público e o ente privado devem ser contabilizadas de acordo com as IPSAS 19, 28 e 29, sendo que a primeira somente quando essas garantias não se enquadrarem nos requisitos dos contratos de garantia financeira apresentados nas IPSAS 28 e 29 ou não forem contratos de seguros (IPSAS 32, AG53, 2013). Entenda-se por “garantias” as obrigações de pagamentos do parceiro público, sejam as contraprestações pecuniárias, ou outras indenizações acertadas em contrato.

A IPSAS 32 em seu item BC22 também estabelece que deve haver simetria deste normativo com as orientações da IFRIC 12, que estabelece o tratamento contábil dos contratos de concessão por parte do concessionário, sendo que por esta última norma o tratamento do risco de demanda define o reconhecimento dos ativos do contrato.

Ou seja, a IPSAS 32 reconhece a existência dos riscos, coloca-os como fatores primordiais para reconhecimento dos ativos dos contratos e busca um tratamento similar ao da IFRIC 12. No entanto, não explora o tratamento destes riscos, por reconhecer a complexidade para sua mensuração. Em contraposto, a IPSAS 19 apresenta o tratamento das contingências, no qual se pode fazer inferência do tratamento dos riscos, já que os mesmos são incertos e passíveis de serem estimados em alguns casos.

Registre-se que, conforme comentado anteriormente, em atendimento ao disposto na IPSAS 19, o valor a ser reconhecido como provisão deverá ser a melhor estimativa para liquidação da obrigação presente, isto é, o valor a ser pago para fins de liquidação da obrigação na data do balanço (Item 45, IPSAS 19, 2013). Portanto, neste quesito, deve-se considerar que as estimativas partem, necessariamente, de julgamentos subjetivos do Governo, advindos de experiência em casos análogos ou, ainda, de opiniões de peritos independentes (Item 46, IPSAS 19, 2013).

Há de se ressaltar que a própria IPSAS 19 em seu item 47 apresenta que o valor a ser reconhecido com melhor estimativa para o cálculo de uma provisão é a utilização do método estatístico chamado “Valor Esperado”, para os casos que envolvem grande população de itens. De acordo com a norma, quando houver uma escala contínua de desfechos possíveis, com mesma probabilidade entre eles, será utilizado o ponto médio da escala. No primeiro caso, a obrigação é estimada a partir da ponderação de todos os possíveis desfechos pelas suas probabilidades associadas. Este método também é conhecido como “Valor Esperado (média) de uma Distribuição de Probabilidade Discreta”. Para calculá-lo basta utilizar a seguinte fórmula:

$$\mu = E(X) = \sum [X.P(X)]$$

Onde  $\mu$  (letra grega, mi) representa a média (ou valor esperado) e  $P(X)$  é a probabilidade dos vários resultados de  $X$  (NEDER, 1999; IFAC, 2013).

Infelizmente, ainda não há uma fórmula de cálculo específica para riscos, somente para o cálculo das provisões. O resultado denota a localização central de um conjunto de dados, e, conforme demonstrado na própria fórmula, a probabilidade interfere diretamente no cálculo da provisão. Assim, para calculá-lo deve-se multiplicar a probabilidade de ocorrências pelo valor de perda para cada evento. Deve-se vincular essa perda a um valor associado, e, a partir do grau de confiabilidade no modelo, multiplicar à probabilidade de ocorrência, resultando, assim, no valor esperado.

Deve-se, ainda, sempre buscar a mensuração do maior valor de perda possível e, caso ela não seja possível, justificar devidamente o não provisionamento pelo risco assumido. Caso haja ausência de confiabilidade, em atenção ao princípio de prudência, deve ser registrado como provisão 95% de possibilidade de perda, conforme reforçado por Caires (2010).

A partir da estimativa de valor confiável, pode-se concluir a classificação dos riscos envolvidos. Neste momento, segue-se para a efetiva mensuração, para o possível registro no

balanço ou disponibilização de informações nas notas explicativas, ou ainda, dependendo do caso, nenhum registro desse risco associado.

Outro fator importante no cálculo da provisão é a análise das incertezas. É necessário ter informação confiável para registro e credibilidade da informação a ser fornecida. No entanto, já é esperada a existência dessa incerteza, seja sobre o prazo, seja valor a ser desembolsado futuramente, ou ainda dos dois ao mesmo tempo, visto que é uma estimativa. A busca é sempre pela melhor estimativa possível, em atenção aos requisitos e orientações da IPSAS 19. Por isso, levando em consideração o princípio da prudência, não devem ser criadas injustificadas provisões excessivas ou sobreavaliação deliberada de passivos (item 51, IPSAS 19, 2013)

Consoante aos contratos de concessão, a porcentagem do risco que couber ao Governo (conforme cada contrato) será exatamente a parte a ser registrada nas contas públicas. A título de exemplificação, se o risco de disponibilidade for distribuído 30% para o Governo e os outros 70% ao parceiro privado, depois de estimado seu valor, somente 30% do mensurado deverá ser multiplicado pela probabilidade para ser registrado pelo ente público, seguindo a lógica da proporcionalidade. Isso refletirá o real valor que deverá ser desembolsado caso o evento ocorra.

Outra orientação ao se mensurar a provisão é que se deve contemplar em seu valor os eventos futuros que possam ocorrer quando houver evidências objetivas. Um exemplo real aplicado aos contratos de concessão é baseado no risco de demanda. Um item contemplado neste tipo de risco é a possibilidade de a tecnologia utilizada se tornar ultrapassada. Caso haja evidências que isso possa ocorrer, é apropriado reconhecer esta probabilidade e mensurar uma provisão do custo estimado para atualização da nova tecnologia, sem antecipá-la. Somente quando a evidência for suficientemente objetiva é que se poderá ser antecipada (Itens 58 e 59, IPSAS 19, 2013).

Uma possibilidade de reconhecer a contraprestação pecuniária de forma provisionada seria nos casos em que o contrato da PPP previsse o pagamento vinculado ao desempenho do parceiro privado, conforme autorizado na Lei nº 11.079/2004. Isso ocorre porque nem sempre a contraprestação devida pelo Poder Público é fixa, ela pode ser variável por pagamentos condicionáveis, como é o caso da vinculação por desempenho, ou pagamentos pelo uso, os quais ficaram mais conhecidos a partir dos contratos “pedágio-sombra”.

Nos contratos de PPP conhecidos como contratos “pedágio-sombra” é medido o tráfego na via de forma estatística, bem como a quantidade e os tipos de veículos que efetivamente transitaram na rodovia, para cálculo do pagamento do serviço realizado



integralmente pelo Estado. Seria uma espécie de pedágio não pago pelos usuários, e sim o poder público. Esse modelo surgiu de influência internacional, a fim de garantir a viabilidade econômica da rodovia (PASIN, 2012).

Portanto, quando a contraprestação for fixa, já devem ser reconhecidas as obrigações diretamente em contas de Passivo, devido à certeza dos valores a serem desembolsados pelo Governo. Contudo, nas circunstâncias em que os pagamentos forem variáveis, estes deverão ser provisionados, em razão da incerteza de valores, pendentes de eventos futuros para tê-los de forma precisa.

De modo geral, o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação de uma provisão estão correlacionados, já que as condicionantes de classificação, mensuração de probabilidades e a evidenciação em balanço dependem umas das outras para realizar toda a contabilização.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo apresenta uma discussão sobre o tratamento contábil dos riscos dos contratos de concessão, a partir de uma revisão documental e normativa sobre os tipos de contratos de concessão firmados no âmbito do Governo brasileiro, com a avaliação da probabilidade de risco envolvida em cada contrato para identificar o tratamento contábil recomendado.

A revisão da literatura mostrou que as primeiras concessões do Brasil foram baseadas no direito francês, tendo como objetivo construir rodovias, e que a concessão é uma modalidade de contrato público entre o Estado e uma empresa privada, no qual há a delegação de um serviço de responsabilidade do Governo.

Atualmente, há no Brasil dois tipos de contratos de concessão: os contratos de concessão comum e as parcerias público-privadas (PPP's), que se diferenciam entre si pelo fato de haver nas PPP's a contraprestação pecuniária do parceiro público em relação ao parceiro do setor privado e a distribuição dos riscos do contrato. Com relação aos riscos, a citada literatura demonstra que sua identificação é uma etapa imprescindível, e que deve acontecer a partir de estudo individualizado de cada contrato, para englobar, além daqueles inerentes a todas as concessões, os riscos específicos deste contrato.

A partir da análise bibliográfica e documental, verificou-se que nas concessões comuns, em razão do disposto na legislação brasileira, não há identificação e reconhecimento de qualquer risco por parte do Governo, contrariando, assim, os fundamentos da doutrina contábil. Por outro lado, os riscos advindos de contratos de PPP's já são previstos e reconhecidos, e devem ser alocados, divididos e reconhecidos nas demonstrações contábeis do Setor Público.

Da perspectiva dos padrões contábeis emitidos pela Federação Internacional de Contadores (IFAC), verificou-se que a norma que estabelece o tratamento contábil das provisões, passivos contingentes e ativos contingentes (IPSAS 19) aborda o risco como a variabilidade de desfechos, ou seja, a possibilidade de eventos que possam ocorrer a partir de um evento passado com impacto real nas demonstrações contábeis, e que os riscos e incertezas aparecem em diversos contratos e devem ser considerados para melhor estimativa de provisões.

Contudo, na norma que trata especificamente sobre os contratos de concessão do ponto de vista do concedente (IPSAS 32), a IFAC aborda a questão dos riscos de forma

superficial, mas ressalta que na necessidade de reconhecimento de provisões deve-se atender às exigências das IPSAS 19, 28 e 29, dependendo de cada caso.

Diante do exposto, pode-se depreender que o registro dos riscos envolvidos em todos os contratos de concessão deve ser efetuado a partir da relação de probabilidade, definindo se o mesmo se trata de um passivo genuíno, de uma provisão ou de um passivo contingente, e não somente nos casos de PPP's como é feito atualmente nos contratos firmados no âmbito do Governo brasileiro.

Com relação ao processo de mensuração, para o cálculo do risco deve-se multiplicar a probabilidade de ocorrências pelo valor de perda para cada evento, vincular essa perda a um valor associado, e, a partir do grau de confiabilidade no modelo, multiplicar à probabilidade de ocorrência, resultando, assim, no valor esperado.

Para futuras pesquisas recomenda-se que sejam realizados estudos empíricos sobre a relevância dos riscos associados aos contratos de concessão, bem como o impacto dos seus registros nas contas do concedente e do concessionário.

## REFERÊNCIA

ALMEIDA, Fernando Galvão de; SILVA, Salomão Quadros da. Considerações sobre o Estado empresário, Lei de Concessões e reformas constitucionais no Brasil. Revista de Administração Pública. V. 30, n. 5. 1996.

ANDRADE, Maria Elisabeth Moreira Carvalho. Contabilização dos contratos de concessões. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2010.

APPIO, Eduardo Fernando. O Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina - Centro de Ciências Jurídicas. Florianópolis. 2004.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. As parcerias público-privadas-PPPs no direito positivo brasileiro. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, n. 2, Salvador, 2005.

BRASIL, Constituição Federal do. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 26 de março de 2015. 1988.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em 26 de março de 2015.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm). Acesso em 26 de março de 2015.

BRASIL. Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm). Acesso em 26 de março de 2015.

BRASIL. Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9491.htm). Acesso em 28 de junho de 2015.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em 26 de março de 2015.

BRASIL. Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012. Altera as Leis nºs 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.420, de 10 de abril de 2002, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.602, de 12 de dezembro de 2002, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112766.htm). Acesso em 26 de março de 2015.

BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. 2005.

CAIRES, Neiva Andrade. Análise das normas contábeis para contratos de parcerias público-privadas no Brasil. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2010.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). Orientações estratégicas para a contabilidade aplicada ao Setor Público no Brasil. Brasília. 2012.

COOPER, Donald R; SCHINDLER, Pamela S. Métodos de pesquisa em administração. 7. ed. Porto Alegre: Bookman. 2003.

GARCIA, Leonardo Lopes. Alocação de Riscos, Reajuste e Revisão Tarifária nas Concessões de Rodovias Federais. Tribunal de Contas da União – TCU. Disponível em: [http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca\\_tcu/documentos\\_temas](http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/documentos_temas). Acesso em 25 de maio de 2015. Brasília. 2011.

GRAEFF, Fernando; MARTINS, Francisco Giusepe Donato. Uma Análise da Alocação de Riscos nos Contratos para Prestação de Serviços Públicos: O Caso do Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros por Ônibus. Tribunal de Contas da União – TCU. Disponível em: [http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca\\_tcu/documentos\\_temas](http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/documentos_temas). Acesso em 25 de maio de 2015. Brasília. 2011.

GRILO, Leonardo Melhorato. Modelo da análise da qualidade do investimento em projetos de parceria público-privada (PPP). São Paulo. 2008.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). International public sector accounting standard - IPSAS19: Provisions, contingent liabilities and contingent assets. New York. 2013

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). International public sector accounting standard – IPSAS32: Service Concession Arrangements: Grantor. New York. 2013

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva. 2005.

LIMA, Iran Siqueira. Contribuição ao estudo da eficácia na aplicação do contrato de gestão nas empresas estatais. Caderno de Estudos, n. 19, p. 01-25, 1998.

LIRA, Frederico Jorge Magalhães Pereira de. Responsabilidade do Estado pelos danos causados por delegatárias de serviços públicos. Conteúdo Jurídico. Brasília. 28 de fevereiro. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.47208&seo=1>. Acesso em 09 de junho de 2015.

MARTINS, Gilberto de Andrade. Manual para elaboração de monografias e dissertações. São Paulo: Atlas, 2000.

MELLO, Gilmar Ribeiro de; SLOMSKI, Valmor. Parcerias Público-Privadas no Setor Rodoviário: um estudo da concordância entre a essência do objeto contratual e a forma jurídica dos contratos no Brasil. *BBR-Brazilian Business Review*, v. 6, n. 3, p. 264-281, 2009.

MODESTO, Paulo Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as parcerias público-privadas. *Revista brasileira de direito público*. 2005.

MORETTINI, Felipe Tadeu Ribeiro; GONÇALVES, Oksandro Osdival. Análise econômica do controle judicial dos contratos de concessão e sua importância para o desenvolvimento. Biblioteca Digital Senado Federal. Disponível em: [www2.senado.leg.br/bdsf/](http://www2.senado.leg.br/bdsf/). Acesso em 20 de maio de 2015.

MUKAI, Toshio. Concessões, permissões e privatizações de serviços públicos: comentários às leis n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (com as alterações das leis n. 9.648/98, 11.196/2005 e 11.445/2007), e 9.074, de 7-7-1995, das concessões do setor elétrico, (com as alterações das leis n. 9.648/98, 10.684/2003, 10.848/2004 e 11.292/2006). Saraiva, 2007.

NEDER, Henrique Dantas. Curso de Estatística Aplicada. Disponível em: [http://www.ecn26.ie.ufu.br/TEXTOS\\_ESTADISTICA/NOTAS%20DE%20AULA%20DE%200ESTADISTICA.pdf](http://www.ecn26.ie.ufu.br/TEXTOS_ESTADISTICA/NOTAS%20DE%20AULA%20DE%200ESTADISTICA.pdf). Acesso em 25 de maio de 2015. Uberlândia. 1999.

NÓBREGA, Marcos. Riscos em projetos de infraestrutura: incompletude contratual; concessões de serviço público e PPPs. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo (REDAE)*. Salvador. Instituto Brasileiro de Direito Público. N. 22. 2010.

PASIN, Jorge Antonio Bozoti. Caminhos e desafios das PPPs patrocinadas no Brasil. *Revista do BNDES*. Nº 38. Rio de Janeiro. 2012.

PEREIRA, Carlos Eduardo de Queiroz. Parcerias público-privadas: novo modelo brasileiro de concessão de serviços públicos e novos desafios para o controle. Sociedade democrática, direito público e controle externo. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2006.

PEREZ, Marcos Augusto. O risco no contrato de concessão de serviço público. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2006.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2ª Edição. Editora Feevale, 2013.

REINALDO, Ana Cristina. A associação entre poder público e setor privado na execução dos serviços públicos de forma descentralizada: o regime das concessões. Revista dos Estudantes de Direito da UnB. n. 6. 2007.

SANTOS, Marcelo Pereira dos. Redefinindo a alocação dos riscos nas contratações públicas. Revista em tempo-issn 1984-7858. v. 13. 2014.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). Portaria STN nº 614 de 21 de agosto de 2006. Estabelece normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de Parceria Público-Privada – PPP, de que trata a Lei nº 11.079 de 2004. Diário Oficial da União. Brasília. 2006.

SILVA, Thássia Souza da. Análise do cumprimento das exigências de reconhecimento, mensuração e divulgação das provisões e passivos contingentes em empresas de mineração, siderurgia e metalurgia. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2012.

STARLING, Felipe. Limites à contratualização de parcerias público-privadas: Aspectos contábeis do modelo brasileiro. IV Congresso Consad de Gestão Pública. 2011.

TÁCITO, Caio. Evolução das concessões de energia elétrica no Brasil. Revista de Direito Administrativo. v. 155. 1984.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2013. Brasília. 2014.

WAHRLICH, Beatriz. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral. Revista de Administração Pública. v. 18. n. 1. 1984.