



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS

Parecer Técnico nº 139/2019/GRP/SRG

Assunto: Consulta acerca da Contabilidade de Pool de Distribuidoras de Combustíveis em Arrendamentos Portuários**1. INTRODUÇÃO**

1. Trata-se da ressalva manifestada por IPIRANGA PRODUTOS DE PETRÓLEO S/A, CNPJ 33.337.122/0001-27, titular de vários contratos de arrendamento, acerca do Manual de Contas das Autoridades Portuárias, ora estendido aos arrendatários por meio da Resolução Normativa ANTAQ nº 28/2019.

2. A manifestação, vista em SEI 0887925, trata particularmente da contabilidade de arrendamentos constituídas como "bases de distribuição de combustíveis líquidos", operando a infraestrutura na modalidade regrada pelo art. 2º, I da Resolução ANP nº 58/2014, onde uma das distribuidoras associadas opera como administradora e figura como responsável operacional do chamado Pool. Nessa modalidade, cada distribuidora possui atividade financeira-fiscal distinta, segregada, mantendo distinta personalidade jurídica, possuindo uma fração ideal da base, conforme indica da Agência Nacional do Petróleo Gás Natural e Biocombustíveis - ANP.

2. DESENVOLVIMENTO**2.1. Da Legislação Pertinente**

3. Diz assim a Resolução ANP nº 58/2014:

Art. 2º - Para os fins desta Resolução, ficam estabelecidas as seguintes definições:

I - Base Compartilhada: instalação autorizada a operar pela ANP, cuja posse (por aquisição **ou arrendamento**) seja de mais de um agente autorizado ao exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos da pessoa jurídica;

(...)

VI - Estabelecimento Administrativo: estabelecimento matriz que não possui instalações de armazenamento, não realizando, dessa forma, movimentação física de combustíveis líquidos, onde será concedida a autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos da pessoa jurídica (AEA), nos casos em que a matriz não se localizar em estabelecimento de distribuição de combustíveis líquidos;

(...)

Art. 11 - Após a declaração a que se refere o artigo anterior, a outorga da autorização dependerá da apresentação, pela pessoa jurídica habilitada, em consonância com os fluxos logísticos, nos termos do art. 7º desta Resolução, dos seguintes itens:

(...)

§ 1º - O terreno e a instalação de armazenamento e de distribuição de combustíveis líquidos de que trata o inciso I deste artigo deverão ser próprios ou provenientes de fração ideal própria em base compartilhada, conforme Resolução ANP nº 42, de 18 de agosto de 2011, ou outra que venha a substituí-la, comprovado mediante cópia autenticada da certidão do registro de imóveis, sendo que nos casos de concessão de áreas públicas ou de doação condicionada de terrenos realizada por órgãos da administração pública municipal, estadual ou federal poderá ser apresentado contrato de arrendamento ou de doação específico.

4. A figura da base compartilhada contrasta com a base individual, conforme prescreve a Resolução ANP nº 784/2019, a qual substituiu a Resolução ANP nº 42/2011:

Art. 3º Para os fins desta Resolução, ficam estabelecidas as seguintes definições:

I - instalação de armazenamento ou instalação: imóvel destinado ao recebimento, armazenamento e expedição de derivados de petróleo e biocombustíveis, composto por tanques ou recipientes estacionários de GLP, tubulações, equipamentos, sistema de combate a incêndio, sistema de drenagem e tratamento de efluentes, sistema elétrico, bacias de contenção, à exceção das instalações de GLP, plataforma de carregamento e de descarregamento, vias internas de circulação e edificações;

II - base individual: instalação autorizada a operar pela ANP, cuja propriedade ou posse seja de um único agente autorizado ao exercício da atividade;

III - base compartilhada: instalação autorizada a operar pela ANP, cuja propriedade ou posse seja de mais de um agente autorizado ao exercício da atividade;

IV - cessão de espaço: instrumento contratual que operacionaliza o ato de ceder espaço em tancagem de base individual ou compartilhada, autorizada pela ANP;

V - administrado: agente autorizado pela ANP detentor de posse em base compartilhada;

VI - administrador: administrado responsável perante a ANP pela operação de base compartilhada;

(...)

Art. 6º No caso de base compartilhada, o requerente deverá protocolizar na ANP, além da documentação exigida no art. 5º, os seguintes documentos:

I - comprovante de propriedade ou posse de fração ideal do terreno onde se localizam as instalações em nome de cada administrado;

II - documento firmado pelo administrador e por todos os administrados da base compartilhada, identificando-os e informando suas respectivas **frações-ideais**; e

5. Por sua vez, a Resolução Normativa ANTAQ nº 29/2019 expressa deveres aos arrendatários:

Art. 4º A guarda e a aplicação de bens da União, dentro dos portos organizados, consistem em regime especial de uso e exploração, **devendo ser controlados através de registros contábeis específicos pelos seus responsáveis.**

(...)

Art. 31. As autoridades portuárias e as arrendatárias deverão manter permanentemente atualizados os cadastros e controles da propriedade e guarda dos bens reversíveis e dos bens da União sujeitos a desincorporação por meio de ato autorizativo desta Agência.

§ 1º Anualmente, deverá ser apresentado a esta Agência, pela administração portuária e pelo arrendatário, da parte que lhe cabe, um Inventário e uma Lista de Bens Reversíveis, respectivamente, cujo conteúdo mínimo obedecerá ao disposto no § 1º do art. 4º desta norma.

6. A mesma responsabilização quanto à gestão patrimonial está na Resolução ANTAQ nº 3.274/2014, sendo o contrato (e o seu titular) instrumento decisivo:

Art. 12. Além do disposto no art. 3º desta norma, o arrendatário explorará a área e/ou instalação portuária em consonância com os termos e destinação **estabelecidos no respectivo contrato** e com observância do dever de manutenção e conservação dos bens vinculados e seu registro atualizado em inventário.

(...)

Art. 34. Constituem infrações administrativas dos Arrendatários de áreas e instalações portuárias localizadas no porto organizado, sujeitando-os à cominação das respectivas sanções:

(...)

III- não encaminhar à ANTAQ:

a) lista atualizada sobre bens da União sob sua gestão, com discriminação entre bens próprios e bens reversíveis e comprovação de respectivo registro, até 30 de abril do ano subsequente, conforme critérios e conteúdos mínimos estabelecidos na norma de controle patrimonial dos portos organizados ou, se houver, no prazo contratualmente estabelecido: multa de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais);" (NR)

b) demonstrações financeiras do último exercício social, acompanhadas do relatório dos auditores independentes, no prazo de 30 dias de sua aprovação, acompanhado de Relatório de Administração e Gestão: multa de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais); e (Redação dada pela Resolução Normativa nº 02-ANTAQ, de 13.02.2015)

7. Mais recentemente, a Resolução ANTAQ nº 28/2019 determinou o seguinte:

Art. 5º As Demonstrações Contábeis previstas para serem enviadas regularmente pelos agentes alcançados por esta norma são as seguintes:

I - Inventário atualizado sobre bens da União sob sua gestão, com discriminação entre bens próprios e bens reversíveis e comprovação do respectivo registro, até 30 de abril do ano subsequente, ou, se houver, no prazo contratualmente estabelecido, contendo, no mínimo, a descrição, valor e data da aquisição e registro de desincorporação ocorrida e informações atualizadas acerca da depreciação; e

II - Demonstrações financeiras do último exercício social, inclusive relatório dos auditores independentes, no prazo de 30 (trinta) dias de sua aprovação, acompanhado de Relatório de Administração e Gestão, obedecendo, para tanto, a listagem mencionada no Capítulo 11.2.1 do Manual de Contas das Autoridades Portuárias.

Parágrafo Único: Ficam mantidas as obrigações preexistentes, os prazos e a periodicidade indicadas na regulação especificada pelo *caput* do art. 5º desta norma.

Art. 6º Quando necessário, a qualquer tempo, a ANTAQ poderá exigir as Demonstrações Contábeis Regulatórias, com base no Elenco de Contas e nas Instruções previstas no Manual de Contas das Autoridades Portuárias, notadamente nos eventos de sua competência que necessitem de análise ou autorização prévia da Agência.

8. Por fim, quanto à obrigação de prestar contas, os contratos de transição estão sujeitos aos mesmos deveres que os arrendamentos.

2.2. **Do pedido**

9. A IPIRANGA pretende obter dispensa de enviar demonstrações contábeis regulatórias sobre todas as operações dentro das áreas arrendadas, ao informar que, *in verbis*:

... a Ipiranga não tem como refletir a movimentação financeira do Pool e nem tampouco elaborar avaliação de bens das outras distribuidoras, já que cada Distribuidora realiza individualmente sua movimentação contábil e financeira.

10. Em outros trechos, justifica informando-nos que:

I - "a atividade de distribuição de combustíveis é regulada pela Agência Nacional do Petróleo, ANP,"

II - "... toda a parte contábil, emissão de Notas e todas as atividades administrativas são realizadas por cada distribuidora em seu estabelecimento administrativo que fica dentro ou contíguo a área do Pool

III - "... a Administradora do Pool só é responsável pelas atividades operacionais cujas despesas são rateadas entre as distribuidoras que mantém íntegras suas operações contábeis e financeiras de forma independente."

IV - "a Ipiranga prestará, exclusivamente, as suas informações contábeis e de bens na forma da legislação regulatória."

11. Segundo explica a IPIRANGA, as empresas rateiam as despesas comuns e não conhecem a movimentação financeira ou portuária uma da outra.

12. Nesse sentido, a IPIRANGA informa-nos que cada distribuidora prestará informações contábeis individualmente, e que a IPIRANGA prestará constar exclusivamente das suas informações contábeis.

2.3. Da Análise

13. A contabilidade regulatória dos portos organizados tem vários objetivos, o mais relevante deles é auxiliar nos processos decisórios da ANTAQ, de sorte que a ANTAQ estará interessada, em termos de receitas operacionais, naquelas obtidas com os serviços de movimentação e armazenagem nas áreas exploradas, incluindo as acessórias e as complementares.

14. Diante disso, de início, é preciso ressaltar que **a contabilidade regulatória** aprovada pela Resolução Normativa ANTAQ nº 15/2016, e posteriormente estendida aos arrendatários por meio da Resolução Normativa ANTAQ nº 28/2019, **não se presta a escriturar valores de venda dos produtos finais das entidades reguladas**, e sim aquelas advindas do transporte de mercadorias/cargas e passageiros nas instalações portuárias.

15. Partindo dessa ótica, terminais que tomam parte de uma cadeia produtiva maior, onde a instalação portuária é tão somente passagem ou armazenagem temporária do produto acabado, ou melhor, onde a operação é verticalizada industrialmente, não tem utilidade ao regulador a captação de informações acerca das receitas obtidas com venda do produto final. Nessa situação, o terminal é um centro de custo do conglomerado.

16. Outro relevante objetivo da contabilidade regulatória é padronizar as prestações de contas, de modo que as empresas semelhantes sejam comparáveis entre si e no tempo, conferindo maior transparência e confiabilidade às decisões do Regulador, subsidiando a análise do equilíbrio econômico-financeiro, quando necessário. Por outro lado, se a sustentabilidade econômico-financeira pode ser medida pela relação entre custos operacionais e receitas operacionais e, partindo da asserção que as receitas operacionais dos conglomerados não são aquelas derivadas do transporte e sim da venda do produto, não nos serve também avaliar o custo operacional para esse fim.

17. Mediante essas premissas e situações atípicas dentro do sistema aquaviário nacional, ou melhor, quando o titular da outorga não presta serviços de transporte aquaviário para o público externo, decorre o entendimento que as Demonstrações de Resultados de Exercício (DREs), onde estão localizadas as rubricas (subcontas) de receitas e custos, não são úteis para o regulador, seja para a avaliação de um futura licitação e seu modelo ou seja para a averiguar a situação econômica-financeira do contrato. Não se presta também para avaliar a modicidade ou abusividade preços de serviços portuários, que é uma das atribuições singulares da ANTAQ, pois a receita não reflete o serviço portuário.

18. De sorte que o Regulador deve se concentrar, nesses casos, em termos da Contabilidade Regulatória, em dois tipos de prestação de contas: a) no Balanço Patrimonial, particularmente no Ativo Não Circulante e nos Passivo Não Circulante, que refletem os investimentos, o imobilizado, as obrigações de longo prazo (que poderão ser exigidas pelos credores no longo prazo) e o patrimônio líquido; e b) nos Inventários.

19. Considerando que, *in casu*, a base é compartilhada, a situação não escapa do regime jurídico-administrativo do contrato administrativo, ou seja, o contrato de arrendamento, sendo de natureza personalíssima (*intitui personae*, pois o contrato não pode ser transferido sem aprovação prévia da Administração Pública), implica o titular do contrato como responsável perante às obrigações nele presente quanto à gestão patrimonial. Essa tese é reforçada pela ANP ao determinar que a base compartilhada possua um administrador (vide inciso VI, art. 3º da Res. 778/2019 da ANP) responsável perante aquele órgão regulador.

20. Isso significa que as avenças particulares (e os consorciamentos consequentes não descritos nos contratos de arrendamento) não sobrepujam as avenças com o poder público. O responsável pelos deveres e obrigações do contrato recai sobre o seu titular, especialmente nas questões patrimoniais.

2.4. Dos contratos

21. A IPIRANGA citou duas arrendadas nas quais é arrendatária titular:

a) **Porto de Itaqui, em São Luís/MA**: CNPJ 33.337.122/0001-27; o contrato original não menciona a operação em Pool; o aditivo nº 02/1998, firmado em 26 de março de 1998 informa que as arrendatárias são IPIRANGA, SHELL e TEXACO, sendo a IPIRANGA a representante do Pool;

b) **Porto de Maceió, em Maceió/AL**: CNPJ 33.337.122/0070-59; a cláusula décima parágrafo único do contrato original (Contrato nº 12/92, de 01 de maio de 1992) autoriza a cessão da área à título de operação em Pool, mas ressalva a arrendatária como responsável por todos as obrigações contratuais.

2.5. Resultado

22. Finalizada a análise, sintetizam-se os resultados na seguinte tabela. A tabela indica quais são as prestações de contas que devem ser enviadas, e quem é o responsável pelo envio.

Prestação de Contas	Objeto	Periodicidade	Normativos da ANTAQ	Situação: Arrendamento Portuário como base compartilhada de distribuição de líquidos combustíveis (Pool)		
				Responsável pelo Envio:		
				Titular do Arrendamento	Administrador do Pool	Agentes Operadores do Pool
<i>Lista de Bens Reversíveis</i>	Bens Reversíveis presentes em toda a área arrendada e todos os ativos vinculados ao contrato, envolvendo movimentação e armazenagem de granel líquido	Anual	art. 34, III, a) da Res. 3274/2014; art. 5º, I da RN 28/2019; art. 31, §1º da RN 29/2019.	x	Deve se articular com o titular do arrendamento, caso não seja a mesma entidade, para fazer constar na prestação de contas todos os ativos ligados ao contrato.	Dispensado
<i>Demonstrações Financeiras, ou melhor, Demonstrações Contábeis Societárias (DCSs)</i>	Atividade econômica da pessoa jurídica titular da outorga	Anual (vide lista de documentos no item 11.2.1 do Manual de Contas)	art. 34, III, b) da Res. 3274/2014 ; art. 5º, II da RN 28/2019	x	Dispensado	Dispensado
<i>Demonstrações Contábeis Regulatórias - DCRs</i>	Demonstração de Resultados de Exercícios (DRE) e outras, referente à atividade portuária	Quando requisitado, a partir de jan/2020	art. 6º da RN 28/2019	Dispensado	Dispensado	Dispensado
	Balanço Patrimonial (contas e subcontas de Ativo Não Circulante e Passivo Não Circulante); Pareceres e Notas Explicativas, referente à atividade portuária	Quando requisitado, a partir de jan/2020	art. 6º da RN 28/2019	x	Deve se articular com o titular do arrendamento, caso não seja a mesma entidade, para fazer constar todos os bens ligados ao contrato.	Dispensado

23. Resumindo, **tanto** o envio do Inventário Anual (obrigação presente no art. 34, III, a) da Resolução ANTAQ nº 3274/2014, aquele que a Resolução Normativa ANTAQ nº 29/2019 chamou de Lista de Bens Reversíveis, quando figura o arrendatário), **quanto** o Balanço Patrimonial devem ser apresentados exclusivamente pelo titular do contrato, refletindo a operação presente **em toda a área**.

24. Ademais, as obrigações contratuais de conservação, reposição e manutenção dos bens da União e dos bens reversíveis presentes **em toda a área**, diante do poder público, **recaem exclusivamente sobre o titular do contrato**.

3. **CONCLUSÃO**

25. Diante do exposto, opina-se favoravelmente ao entendimento expressado pela IPIRANGA, compreendo que o titular da outorga só deve prestar contas referentes as suas obrigações contratuais, não devendo informar a atividade financeira das demais entidades que formam o Pool.

26. Assim, nos casos que a área objeto de arrendamento estiver ocupada por uma base de distribuição de líquidos combustíveis, operando de forma compartilhada várias distribuidoras autorizadas pela regulação setorial pertinente (Pool), e que as receitas obtidas pelo terminal não guardem relação com os serviços de movimentação ou armazenagem portuária, e sim com uma operação verticalizada:

I - em termos das demonstrações contábeis regulatórias (DCRs), o atendimento ao art. 6º da Resolução Normativa ANTAQ nº 28/2019 dar-se-á, quando solicitado, pelo envio, pelo titular do contrato, do Balanço Patrimonial, notas explicativas e pareceres, contendo pelo menos as rubricas relacionadas ao Ativo Não Circulante e Passivo Não Circulante presente em toda a área de arrendamento objeto da outorga, refletindo todos os compromissos assumidos contratualmente pelo titular - os investimentos, o imobilizado, as obrigações de longo prazo (que poderão ser exigidas pelos credores no longo prazo) e o patrimônio líquido, segregadamente das demais operações do conglomerado. Além disso:

a) estão dispensadas de enviar as informações de receitas e custos das demais componentes do Pool, bem como os demais tipos de demonstração contábil regulatória caso a atividade portuária em tela não se reflita em faturamento de serviços de transporte aquaviário (movimentação e armazenagem), e sim faturamento da venda do produto;

b) alternativamente, para apresentar uma Demonstração de Resultado de Exercício, o titular de outorga poderá inferir uma receita operacional virtual, utilizando-se de preços fictícios de movimentação e armazenagem portuária, com base em preços de mercado. Nesse caso, poderá usar a movimentação portuária referente a sua fração dentro da base compartilhada;

II - em termos das demonstrações contábeis societárias (DCSs), o atendimento ao art. 34, III, b) da Resolução ANTAQ nº 3.274/2014 dar-se-á pelo regular envio, pelo titular do contrato, das demonstrações contábeis listadas no art. 176 da Lei nº 6.404/1976, de maneira que tais demonstrações não precisam refletir a segregação contábil da operação portuária ou as atividades financeiras das demais distribuidoras presentes no Pool. Deve refletir apenas a atividade econômica da pessoa jurídica titular da outorga; e

III - em termos da Lista de Bens Reversíveis, o atendimento ao parágrafo 1º do art. 31 da Resolução Normativa ANTAQ nº 29/2019 e outros dar-se-á mediante do envio, pelo titular do contrato, da listagem de todos os bens reversíveis presentes na área objeto de arrendamento, incluindo aqueles sob gestão de terceiros, desde que constituam ativos ligados à movimentação ou armazenagem de granéis líquidos combustíveis.

27. Propõe-se oficializar a requerente na forma do Ofício-MINUTA SEI 0937254.

28. Por fim, informa-se que, mediante a aceitação deste parecer, não se faz necessária alteração em sistemas eletrônicos desta casa.

29. É o entendimento.

SANDRO JOSÉ MONTEIRO

Especialista em Regulação



Documento assinado eletronicamente por **Sandro Jose Monteiro, Especialista em Regulação de Serviços de Transporte Aquaviários**, em 06/01/2020, às 14:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **0935612** e o código CRC **C3F0D33A**.