

ÍNDICE

I -	IDENTIFICAÇÃO TEMÁTICA
II -	SUMÁRIO EXECUTIVO
III -	DESCRIÇÃO E HISTÓRICO DA REGULAÇÃO PERTINENTE
IV -	A ATIVIDADE DE FORMULAÇÃO NO CONTEXTO DO ABASTECIMENTO NACIONAL DE COMBUSTÍVEIS
V -	EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL
VI -	AUTORIZAÇÕES OUTORGADAS PELA ANP
VII -	A PARTICIPAÇÃO DOS FORMULADORES NO ABASTECIMENTO NACIONAL
VIII -	RISCO DE ADULTERAÇÃO DE PRODUTOS E EVASÃO FISCAL NA ATIVIDADE
IX -	ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO (ACB)
X -	CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES
XI -	REFERÊNCIAS

I. IDENTIFICAÇÃO TEMÁTICA

Tema Principal	Produção de derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis
Tema Secundário	Formulação de Gasolina e Óleo Diesel
Nº e Título da Ação Regulatória	3.4 - Formulação de Combustíveis (Revisão da Resolução ANP nº 852/2021)

II. SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Segundo o Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) - ME/UERJ, ela é um instrumento da agenda de melhoria regulatória, de forma que a intervenção regulatória não vá além, ou fique aquém, do “necessário”, ou seja, que **atinja o seu objetivo e beneficie a sociedade ao menor custo possível**. Deve-se destacar que a ARR consiste na verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, **considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos, observados sobre o mercado e a sociedade**, em decorrência de sua implementação. É, portanto, uma **abordagem de análise retrospectiva**, dado que o foco são as ações já elaboradas, ou o estoque regulatório. Fornece, dessa forma, subsídios para a avaliação e revisão de um ato normativo vigente. Este é o tipo de iniciativa mais comum entre os países da OCDE e a motivação, em geral, é **verificar** a carga administrativa e **os efeitos anticoncorrenciais de uma determinada regulação**.

2. Terminado o processo de implementação de uma regulação, é por meio da ARR que se estimam os efeitos da regulação com dados reais (v. item VII, VIII e IX). Ela busca avaliar o desempenho da solução implementada e da decisão tomada pelo órgão regulador, **examinando** não apenas os resultados, mas **se a lógica que ensejou a intervenção se mantém**.

3. No caso em análise, a ARR refere-se à avaliação dos resultados da RANP 852/2021, já que **a Decisão de Diretoria nº 464/2025 (24/07/25) determinou** que “avaliem a pertinência da manutenção da atividade de formulação de gasolina e óleo diesel no Sistema Nacional de Abastecimento de Combustíveis, considerando os riscos associados e a necessidade de garantir a proteção dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos”.

4. Esta ARR está contemplada nas previsões do Art. 13, § 3º, inciso II do Decreto Nº 10.411/2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório, e **fundamentada na Agenda Regulatória 2025-2026 da ANP, item 3.4 Formulação de Combustíveis**.

5. Por outro lado, a escolha deste ato regulatório (Decreto nº 10.411/2020, art.13, § 3º) atende os critérios estabelecidos, em especial a “existência de problemas decorrentes da aplicação do referido ato normativo” (que prescindiu de AIR por enquadrar-se no disposto no art. 22 do mesmo Decreto). Não sendo obrigatória nos termos do Decreto

10.411/2020, e tampouco havendo previsão específica nos normativos internos da ANP (vide parágrafo 4 do Ofício 21 - SEI 5851094) esta ARR não contempla a participação social e transparência como fator estratégico para prover informações sobre os impactos da regulação.

6. Utilizando-se a série histórica de dados coletados até 2025 de fontes tais como SIMP ANP, Painéis Dinâmicos ANP, Notas Técnicas ANP e manifestações de diferentes órgãos externos, buscou-se verificar o atendimento à premissa original (objetivo) que justificou a criação do “formulador” (v. item III). Como resposta dessa avaliação, **observou-se, além da pouca representatividade da formulação para o aumento da oferta de produtos, a comprovação da preocupação dos agentes que operavam no mercado à época (manifestados desde a primeira consulta pública realizada), com a possibilidade de que o formulador pudesse vir a ser um perpetrador de fraudes no mercado** (v. Itens VII e VIII).

7. Dessa forma, com base na análise dos dados quantitativos disponíveis e no extenso registro dos problemas verificados, nas avaliações técnicas e experiência internacional, (indicadores de monitoramento expressos de forma quantitativa e efetivamente relevante, que evidenciaram problemas não antecipados pela regulação), restou demonstrado que a regulação vigente (Resolução ANP nº 852/2021), **no que tange a autorização do agente formulador**, não atende ao princípio da eficiência regulatória e não maximiza o bem-estar social ao menor custo possível, recomendando-se a sua descontinuação.

8. É fundamental salientar que **a atividade de formulação**, enquanto mistura mecânica de correntes de hidrocarbonetos líquidos com o objetivo de obter gasolinas e diesel (v. Lei nº 10.336/2001, art. 2º, parágrafo único, inciso II), é parte indissociável do processo de produção de combustíveis (prevista na própria Resolução ANP nº 852/2021, art. 33) e **não deve ser confundida com a autorização para o exercício de atividade de agentes econômicos formuladores** exclusivamente para esse fim.

III. DESCRIÇÃO E HISTÓRICO DA REGULAÇÃO PERTINENTE

9. O agente econômico “formulador de combustível líquido” foi previsto inicialmente pela Lei nº 10.336/2001 (art. 2º, parágrafo único), que instituiu a contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (CIDE combustíveis) e o indicou como contribuinte:

Art. 2º São contribuintes da Cide o produtor, o formulador e o importador, pessoa física ou jurídica, dos combustíveis líquidos relacionados no art. 3º.

Parágrafo único. Para efeitos deste artigo, considera-se formulador de combustível líquido, derivados de petróleo e derivados de gás natural, a pessoa jurídica, conforme definido pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) autorizada a exercer, em Plantas de Formulação de Combustíveis, as seguintes atividades:

I - aquisição de correntes de hidrocarbonetos líquidos;

II - mistura mecânica de correntes de hidrocarbonetos líquidos, com o objetivo de obter gasolinas e diesel;

III - armazenamento de matérias-primas, de correntes intermediárias e de combustíveis formulados;

IV - comercialização de gasolinas e de diesel; e

V - comercialização de sobras de correntes.

10. No bojo do “Modelo de Abertura do Abastecimento de Combustíveis no Brasil”, caracterizado por uma filosofia de mercado livre com alto grau de controle, tendo como objetivos principais a proteção dos interesses do consumidor e a garantia do suprimento do mercado nacional, **a ANP introduziu no mercado nacional o agente econômico denominado formulador de combustíveis**, e a primeira norma da ANP a dispor sobre essa atividade foi a Portaria nº 316, de 27 de dezembro de 2001, conforme trâmite do Processo ANP nº 48610.018796/2001-94. Sua vigência foi suspensa por orientação do MME e por decisão da Diretoria, conforme Resolução de Diretoria nº 249, de 29/05/2003 (fl. 275, processo ANP nº 48610.018796/2001-94). Essa suspensão foi efetivada por meio da publicação da Portaria ANP nº 175, em 4/6/2003.

11. **A figura do formulador visava aumentar as alternativas para o suprimento do mercado**, a partir da compra de correntes de hidrocarbonetos de outros produtores para formulação de gasolina A e óleo diesel exclusivamente por mistura mecânica de correntes de hidrocarbonetos líquidos, conforme disposto no Relatório Final do Grupo de Trabalho criado pela Portaria ANP nº 46/2009 (fl. 53 do Processo nº 48610.009057/2009-69):

À época a motivação principal da existência do formulador assentava-se no fato de que a expectativa de aumento da demanda de produtos refinados não era acompanhada por volume adequado de investimentos no parque de refino. Dessa forma, a inclusão do formulador poderia possibilitar, complementarmente, maior oferta de produtos de outras origens, constituindo-se em nova alternativa de suprimento de derivados ao mercado interno de consumo. Em resumo, esperava-se o que o formulador aumentasse o grau de competição entre fornecedores de produtos, a exemplo do que no mercado americano, onde não se tem notícias de que tal agente pratique irregularidades. De ressaltar, que a inclusão da figura do formulador em lei compeliu a ANP a baixar norma infralegal regulamentando a atividade. (Item 2 do mencionado Relatório)

12. Já em 2001, nos comentários e sugestões apresentados por empresas e associações durante a audiência pública (fls. 58 a 185 do Processo nº 48610.018796/2001-94) foi externalizada, entre outras, a preocupação com a possibilidade de a figura do formulador realizar operações fraudulentas:

- O SINDICON, por exemplo, sugeriu que os agentes só pudessem realizar a atividade “em área de regime especial alfandegado autorizada pela Receita Federal, as instalações a serem utilizadas para formulação deverão estar situadas em áreas portuária e em fronteiras secas”. No mesmo sentido, a Ale Combustíveis argumentou que a atividade só fosse autorizada em áreas alfandegadas.
- A União Terminais e Armazéns Gerais Ltda. e a ABITILIQ (Associação Brasileira de Terminais de Líquidos) sugeriram que a atividade pudesse ser realizada em terminais autorizados, sob a supervisão de agente formulador.
- A Petrobras, apresentou a mesma preocupação com a ocorrência de fraudes, e sugeriu que as correntes a serem utilizadas na formulação de combustíveis deveriam ser acompanhadas por empresa certificadora, durante os deslocamentos em território nacional.

13. Portanto, observamos que **desde a primeira consulta pública, os agentes que operavam no mercado à época já demonstravam preocupação com a possibilidade, de que o formulador pudesse vir a ser um perpetrador de fraudes no mercado.**

14. Em 14/06/2004, o Ministério Público Federal, por meio da Procuradoria da República do Distrito Federal, compartilhou com a ANP representação oferecida pelo Deputado Federal em exercício Luciano Zica, pela qual alegou vícios e nulidade da Portaria ANP nº 316/2001, bem como das autorizações com base nela concedidas pela Agência, e requereu manifestação da ANP a respeito (fls. 296/312, Processo ANP nº 48610.018796/2001-94). A ANP se manifestou, em 25/6/2004, defendendo a regularidade dos atos administrativos (fls. 313/334, processo ANP nº 48610.018796/2001-94).

15. Em 2006, a Resolução de Diretoria nº 385 determinou a formação de um grupo de trabalho (GT) para avaliar em caráter de urgência a “**conveniência da existência da figura do formulador** no mercado brasileiro de combustíveis”. O GT foi instituído pela Portaria ANP nº 266/2006. **O relatório final do GT foi apresentado à Diretoria em abril de 2007 sendo a conclusão pela extinção da atividade de formulação no país**, recomendando a revogação das Portarias ANP nºs 316/2001 e 175/2003.

16. Em julho do mesmo ano, a Copape Produtos de Petróleo Ltda. (única pessoa jurídica então autorizada pela ANP a realizar especificamente a atividade de formulação de combustíveis), por seus representantes, realizou exposição para algumas superintendências da Agência com fatos novos e, em novembro de 2007, o GT emitiu a Nota Técnica Conjunta nº 101, iniciando o monitoramento das importações e da produção da referida pessoa jurídica.

17. O Ministério Público Federal, por meio da Procuradoria da República do Distrito Federal, em 09/12/2008, recomendou à ANP que, alternativamente, cassasse a autorização da Copape ou expedisse nova norma regulamentando a atividade de formulação de combustíveis (fls. 145/148, processo ANP nº 48610.009057/2009-69).

18. Em 2009, por meio da Portaria ANP nº 46, prorrogada pela Portaria ANP nº 97, a Diretoria constituiu novo grupo de trabalho, coordenado pela então denominada Superintendência de Refino e Produção de Gás Natural – SRP, para a continuidade dos estudos relacionados à atividade de formulação, sob a seguinte motivação (fl. 56 do processo nº 48610.009057/2009-69):

Cabe informar que à época da realização do GT anterior, as condições internas e externas não favoreciam a atividade de formulação. No momento, as condições apresentam-se novamente favoráveis e o agente econômico autorizado encontra-se em atividade, com produção por formulação ultrapassando 24.000 m³ no mês de abril de 2009, confirmando a característica oportunística da atividade.

Em relação as preocupações do GT anterior, cabe esclarecer que a formulação de combustíveis com qualidade pode ser conseguida, tanto para gasolina quanto para diesel, de acordo com as especificações vigentes e as relacionadas à fiscalização e a adulteração, podem ser mitigadas, através da incorporação de mecanismos de controle na regulação.

19. Por meio da Exposição de Assunto nº 155/2009, o GT apresentou seu relatório à Diretoria Colegiada no qual concluiu pela retomada da atividade de formulação de combustíveis no país, **mediante revisão da regulação e o estabelecimento de mecanismos de controle e fiscalização**. Por meio da Portaria ANP nº 145/2009, foi formado mais um grupo de trabalho especificamente para a elaboração da nova regulação do tema. Esse GT apresentou a minuta substitutiva da Portaria ANP nº 316/2001.

20. As principais alterações dessa minuta em relação à norma anterior consistiam na definição de situações que caracterizavam a ampliação e a modificação da capacidade; no estabelecimento de tancagem mínima e capital social integralizado mínimo, bem como a previsão de critérios para o cancelamento e a revogação da autorização para o exercício da atividade de formulação de combustíveis. A minuta foi encaminhada à deliberação da Diretoria Colegiada por meio da Proposta de Ação nº 885, em 22/10/2009.

21. Em 22/12/2009, atendendo a prévio requerimento, a minuta foi encaminhada ao Ministério de Minas e Energia – MME para conhecimento e avaliação (fl. 255, processo ANP nº 48610.009057/2009-69), tendo a ANP ratificado o pedido de manifestação em 18/02/2010 (fl. 263, processo ANP nº 48610.009057/2009-69). Em 29/03/2010, o MME informou que seriam necessários mais sessenta dias para estudos adicionais (fls. 264/265, processo ANP nº 48610.009057/2009-69).

22. Destaque-se que, nesse interregno, em Nota Técnica SRP 008/2011 conjunta com SAB (27/05/2011), ambas as áreas manifestaram-se “favoráveis à retomada da atividade de formulação de combustíveis no país, após a realização das competentes consulta e audiência públicas da nova minuta de resolução para o exercício da atividade, com reforço dos mecanismos de fiscalização, visando uma expectativa de aumento da demanda de produtos refinados como nova alternativa de suprimento de derivados internos de consumo”.

23. Enfim, por meio da Resolução de Diretoria nº 491/2011, foi revogada a Portaria ANP nº 175/2003 (publicação no DOU em 03/06/2011) e aprovada a realização de consulta e audiência públicas referentes à minuta de resolução, audiência que ocorreu em 03/08/2011.

24. Em 02/09/2011, foi realizada reunião com o GT-05 do CONFAZ (fls. 532/535, Processo ANP nº 48610.009057/2009-69), a pedido deste, para prestação de esclarecimentos sobre a minuta de resolução. **De se notar, uma vez mais, que nessa reunião diversos representantes do CONFAZ ressaltaram a preocupação com o fato de que inovações da minuta apresentada “dificultariam o monitoramento e o controle da atividade de formulação por parte das fazendas estaduais”.** Questões como a possibilidade de venda de correntes de hidrocarbonetos entre formuladores acarretaria insegurança para a fiscalização fazendária especialmente em classificar tais correntes e a comprovação do capital social da forma exigida pela ANP impediria uma maior atuação da fazenda estadual na detecção de “laranjas” utilizados pelas empresas que operam de forma irregular perante o fisco”. O representante da SEFAZ-RJ demonstrou preocupação com a possibilidade de comercialização de correntes intermediárias pelos agentes formuladores, e mencionou que estavam revisando suas normas para minimizar a sonegação de tributos na área de combustíveis.

25. Afinal, por meio da Resolução de Diretoria nº 52, em 25/1/2012, foi aprovada a minuta e, em 01/02/2012, publicada a Resolução ANP nº 5, de 26 de janeiro de 2012, que estabeleceu a regulação e a obrigatoriedade de autorização da Agência para o exercício da atividade de formulação de combustíveis e revogou a Portaria ANP nº 316/2001.

26. **Em 2019, a Superintendência de Produção de Combustíveis – SPC (antiga SRP), iniciou processo de revisão das normas relativas às atividades de refino de petróleo, processamento de gás natural, formulação de combustíveis, produção de solventes e produção de combustíveis por centrais de matéria-prima petroquímica,** no intuito de unificar o marco regulatório da produção de derivados de petróleo e de gás natural, conforme processo ANP nº 48610.213130/2019-77.

27. Por meio da Nota Técnica nº 1/2020/SPC/ANP-RJ (SEI nº 0684991), foi explicitado que a minuta pretendia tratar diretamente da formulação de gasolina e óleo diesel (item 2.9.2), não havendo alteração em relação aos agentes possíveis de contratação do serviço na Resolução ANP nº 5/2012 (3.5.8.7), passando-se a exigir capital social mínimo de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) para a atividade de formulação (3.6.3), eliminando-se a exigência de tancagem mínima para esses agentes (3.6.8). **A Resolução de Diretoria nº 489 (SEI nº 0941482), de 1º de outubro de 2020, aprovou a realização da audiência pública, que ocorreu em 15/12/2020 (SEI nº 1092916).**

28. Em 23/09/2021, por meio da Resolução de Diretoria nº 538 (SEI nº 1647252), foi aprovada a publicação de resolução que regulamentava o exercício da atividade de produção de derivados de petróleo e de gás natural, seu armazenamento, sua comercialização e a prestação de serviços. **Em 06/10/2021, foi publicada a Resolução ANP nº 852, de 23 de setembro de 2021** (que revogou a Resolução ANP nº 5/2012) e que, no art. 1º, §2º, inciso III, trata da atividade de formulação de gasolina e óleo diesel e, no art. 22, dispõe sobre a comercialização por parte desses agentes. Ao contrário do que dispunha a Resolução nº 5/2012, **não há previsão de capital social mínimo para o exercício das atividades reguladas de que trata a Resolução.**

29. Posteriormente, no âmbito do processo nº 48610.230015/2024-24, foi elaborada a **Nota Técnica Conjunta nº 2/2025/ANP** (SEI nº 4800940) que abordou o abastecimento nacional de combustíveis, o histórico da regulação, a demonstração dos dados de produção, a análise sobre a relevância da atividade de formulação de gasolina e óleo diesel, as irregularidades e fraudes fiscais ocorridas, bem como **detalhou os riscos associados à atividade.** Em suas considerações finais, a Nota Técnica enfatiza que **“para que a ocorrência de riscos associados à atividade de formulação seja eliminada, faz-se necessária a urgente suspensão da previsão dessa atividade da regulação da ANP”.**

30. As conclusões da Nota Técnica Conjunta nº 2/2025/ANP (SEI nº 4800940) indicaram, entre outras considerações, que: *“as características da atividade de formulação de gasolina e óleo diesel podem dificultar a fiscalização e dificultar a identificação de irregularidades; a atividade tem pouca relevância histórica; foi revogada cautelarmente a autorização do único formulador que apresentou produção contínua e sua revogação não causou impactos ao mercado; a atividade não acrescentou vantagem significativa para os consumidores; e não havia a época agente autorizado a exercer a atividade de formulação.”*

31. A fim de reforçar as conclusões da Nota Técnica Conjunta nº 2/2025/ANP, a Diretoria solicitou, por meio do Despacho de Encaminhamento (SEI nº 5110724), a elaboração de nota técnica complementar que respondesse as seguintes questões: *“a) apontar os indícios e provas de irregularidades na atividade de formulação de gasolina e óleo diesel que justifiquem a proposição de suspender cautelarmente a atividade incluindo identificação de empresas; b) registrar se foi identificada empresa com interesse na atividade de formulação que apresenta vinculação com empresas revogadas, trazendo elementos e riscos; e c) identificar o perigo da demora e dano iminente ou prejuízo e qual a pretensão com a Medida Cautelar proposta”.* Para tanto foi elaborada a Nota Técnica Conjunta nº 12/2025/ANP (SEI nº 5144368), que apontou diversas irregularidades cometidas por agentes econômicos autorizados como formuladores e respondeu aos questionamentos apresentados.

32. Em 24/07/2025, a Diretoria Colegiada decidiu, considerando o que consta no processo nº 48610.230015/2024-24, **suspender cautelarmente os dispositivos relacionados à atividade de formulação de gasolina e óleo diesel, dispostos na Resolução ANP nº 852, de 23 de setembro de 2021,** e determinou que os processos de autorização e de retomada da operação que estivessem em andamento, relativos à atividade de formulação de gasolina e óleo diesel, fossem sobrestados **“até que seja realizada e concluída a ação regulatória sobre o tema em tela, com a realização de uma**

Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), que foi incluída na agenda regulatória 2025-2026 da Agência, com o objetivo de avaliar a pertinência e oportunidade da manutenção da atividade de formulação de gasolina e óleo diesel no Sistema Nacional de Abastecimento de Combustíveis.” (grifo nosso).

33. Oportuno salientar que, indo ao encontro de manifestações ocorridas desde as primeiras consultas públicas sobre o tema, a **Lei Complementar n.º 225/2026**, alterou sensivelmente a redação do art. 8º da [Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997](#) (Lei do Petróleo), que passou a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º
(...)
§ 2º No exercício da competência prevista no inciso XV *docaput* deste artigo, a ANP estabelecerá os seguintes valores mínimos de capital social a ser integralizado obrigatoriamente em moeda corrente nacional:
(...)
III - R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais)**para o exercício da atividade de produção de combustíveis líquidos.**(grifo nosso)
(...)

34. Em linhas gerais, a nova redação do referido dispositivo legal inova o ordenamento jurídico ao exigir que a ANP - no exercício das suas competências de regular e autorizar as atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis - estabeleça valores mínimos de capital social a ser integralizado obrigatoriamente em moeda corrente nacional, para as sociedades empresárias que pretendam exercer as atividades de revenda de combustíveis líquidos, distribuição de combustíveis líquidos e de produção de combustíveis líquidos.

35. Ato contínuo, a Procuradoria Geral junto a ANP manifestou-se no sentido de que “ *antecipa-se a posição segundo a qual todos os agentes regulados deverão atender às novas exigências legais, inclusive os que já possuem autorizações, em cumprimento à norma de transição a ser editada pela ANP - que evidentemente deverá fixar prazo razoável e exequível. Não se trata de retroatividade nesse caso, na medida em que as novas regras somente terão efeitos futuros*”.

IV. A ATIVIDADE DE FORMULAÇÃO NO CONTEXTO DO ABASTECIMENTO NACIONAL DE COMBUSTÍVEIS

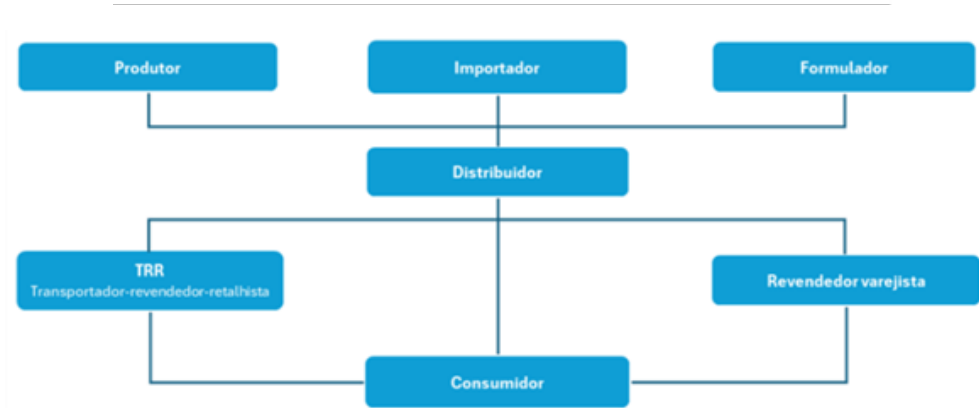
36. A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) foi instituída como agência reguladora pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, conhecida como Lei do Petróleo, com a finalidade de promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes do Sistema Nacional de Abastecimento de Combustíveis.

Art. 8º A ANP tem como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural, dos combustíveis sintéticos, dos biocombustíveis, do hidrogênio de baixo carbono e da captura e da estocagem geológica de dióxido de carbono, no que lhe compete conforme a lei, cabendo-lhe: [\(Redação dada pela Lei nº 15.103, de 2025\)](#)
I - **implementar, em sua esfera de atribuições**, a política nacional de petróleo, de gás natural, de combustíveis e de biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, **com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo**, de gás natural e seus derivados, de combustíveis sintéticos e de biocombustíveis**em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, a qualidade e a oferta dos produtos;** [\(Redação dada pela Lei nº 14.993, de 2024\)](#) (grifo nosso)

37. Como mencionado no histórico (v. item III), a figura do agente formulador de combustível líquido, não foi introduzida quando da edição da Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997), mas a atividade foi prevista no parágrafo único, do art. 2º, da Lei nº 10.336/2001, que instituiu a contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (CIDE combustíveis) e colocou o formulador como contribuinte.

38. A Figura 1 apresenta os agentes econômicos regulados pela ANP e inseridos no Sistema Nacional de Abastecimento de Combustíveis, na qual a figura do formulador estava inserida comoprodutor de derivados de petróleo e gás natural, até a suspensão da atividade pela Diretoria Colegiada da ANP.

Figura 1 - Sistema Nacional de Abastecimento de Combustíveis



39. A atividade de formulador faz parte do Sistema Nacional de Abastecimento de Combustíveis como produtor de gasolina e óleo diesel, é regulada por meio da Resolução ANP nº 852/2021 e está disposta no inciso III, do §2º, do art. 1º, **que está suspenso desde a edição da Resolução ANP nº 985/2025**, transcrito a seguir:

Art. 1º Esta Resolução disciplina o exercício da atividade de produção de derivados de petróleo e gás natural, seu armazenamento, sua comercialização e a prestação de serviço, por meio da outorga de autorização de operação da instalação produtora.

§ 1º A autorização de operação da instalação produtora de derivados de petróleo e gás natural somente poderá ser outorgada à pessoa jurídica, isoladamente ou em consórcio, constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no país, que atender, em caráter permanente, ao disposto nesta Resolução.

§ 2º A atividade de produção de derivados de petróleo e gás natural distingue-se entre:

I - refino de petróleo;

II - processamento de gás natural;

III - formulação de gasolina e óleo diesel; e (Suspenso pela Resolução nº 985/2025)

IV - produção de derivados de petróleo e gás natural em central petroquímica.

(...)

40. Mais uma vez, há que se observar que a formulação, enquanto atividade possível e necessária ao longo do processo de refino, **desde que seja realizada de forma não exclusiva**, tal como previsto no artigo 33 da Resolução ANP nº 852/2021, não foi afetada pela suspensão determinada na **Resolução ANP nº 985/2025**.

V. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

41. Neste capítulo será relatada a experiência internacional, discutindo-se a figura do formulador nos Estados Unidos, Turquia, Mexico, Holanda e Reino Unido. O caso norte americano foi especialmente retratado, pois foi mencionado como sendo um caso de sucesso. Por ocasião da elaboração do Relatório Final, o Grupo de Trabalho – Portaria 46/2009 (SEI nº 4500554, fl. 53) informou que a formulação de combustíveis ocorria sem notícia de problemas nos Estados Unidos.

Estados Unidos

42. O formulador, sob a regulamentação da gasolina reformulada (*reformulated gasoline* – RFG), é toda empresa que possui, opera, ou controla uma unidade de formulação e é responsável por misturar componentes da gasolina ou adicionar componentes oxigenados, como por exemplo etanol e MTBE - éter metil terc-butilico, para criar o combustível pronto para consumo. Sua responsabilidade inclui cumprir as legislações federal e estaduais dos padrões dos combustíveis, conduzir a amostragem do combustível, analisar a qualidade dos produtos produzidos e manter os registros e relatórios para verificação de conformidade.

43. A RFG é uma gasolina formulada que a legislação americana impôs como medida para redução de poluentes, especialmente óxidos de nitrogênio (NO_x), compostos orgânicos voláteis (VOCs) e tóxicos como benzeno, contribuindo para melhoria da qualidade do ar. A sua exigência foi incluída pelo *Clean Air Act* de 1990, implementado desde 1995. Hoje, 17 estados e o Distrito de Columbia adotam esta lei em áreas poluídas, bem como ela é adotada em todo o Estado da Califórnia.

44. Os requisitos para o formulador que mistura componentes da gasolina devem seguir o *40 CFR Part 80 – Subpart D (Code of Federal Regulations - Part 80—Regulation of Fuels and Fuel Additives)*.

45. Os registros referentes a transferências de produto, amostras (local, hora, tanque, coletor, testador e resultados) e quais medidas foram adotadas nos casos em que ocorreram desconformidade, devem ser mantidos arquivados por pelo menos 5 anos (LII 40 CFR §80.74).

46. Os formuladores só podem comprar correntes de refinadores e importadores autorizados, com os quais tem que manter contratos formais de fornecimento.

47. Na pesquisa realizada foi encontrado o registro de um caso de fraude, que envolveu adulteração de certificados de conformidade emitidos por empresa certificadora em conluio com o formulador, no caso U.S. vs. Caleb Brett / Blending, Marketing and Service, Inc. (BMS) em 2001. Os envolvidos foram condenados, tendo o CEO da empresa sido condenado a 11 meses de prisão, bem como ele e diversos responsáveis pela fraude foram obrigados a pagar multas pecuniárias elevadas[1],[2]. A fiscalização estatal é bem agressiva, sendo a maior preocupação o denominado “dumping ambiental”, que ocorre quando o produtor vende um produto mais poluente como se fosse um produto com especificação menos poluente.

48. Adicionalmente, outro ponto que pode minimizar as tentativas de fraude nos Estados Unidos é o sistema tributário, que tem uma regra geral de tributação bem simples, na qual os combustíveis são tributados quando da saída dos produtos das refinarias ou terminais (26 U.S.C. § 4081)[3]. A nafta tem também a mesma alíquota que o combustível no qual ela é utilizada como matéria prima, ou seja, a nafta utilizada para produzir gasolina tem uma alíquota *ad rem* de US\$ 0,184/galão, enquanto a utilizada na produção de óleo diesel é de US\$ 0,224/galão[4], tal como os combustíveis delas

derivados. Já os tributos estaduais têm alíquota média *ad rem* de US\$ 0,3261/galão para gasolina e de US\$ 0,3476/galão para o óleo diesel.

Turquia

49. Recentemente a Turquia editou Decreto (*Customs Decree* n° 30850, de 2 de agosto de 2019) permitindo a formulação de combustíveis sob rígido controle fiscal e de conformidade com as políticas energéticas do país em terminais alfandegados, a fim de evitar evasão fiscal e manter a conformidade dos produtos produzidos, tal como disposto no artigo 10 da Lei Aduaneira n° 4458 e Artigo 542 do Regulamento Aduaneiro[5].

50. **A precaução serve para evitar que ocorra contrabando de combustíveis ou evasão fiscal, bem como atender às necessidades dos agentes exportadores. Os produtos produzidos não podem ser comercializados no mercado interno, tendo necessariamente que ser exportados.**

51. O artigo 541 do Regulamento Aduaneiro turco (*Gümrük Yönetmeliği*)[6] é a base legal que estabelece as condições para realização de operações específicas de misturas de combustíveis em regime de entreposto aduaneiro com produtos em trânsito, para serem exportados, sob as seguintes condições[7]:

- Autorização prévia da Diretoria de Alfândega vinculada ao entreposto.
- Mistura permitida somente entre produtos em trânsito conforme Art. 541 do Regulamento Aduaneiro.
- Cada operação requer licença individual (não são outorgadas autorizações genéricas ou com período de validade).
- Se o proprietário da carga não for o operador do terminal, ambos devem solicitar autorização separadamente.
- Devem existir tanques separados para as correntes originais de matéria prima e para o produto acabado.
- O produto acabado tem que possuir indicação de origem, bem como não pode violar acordos internacionais.
- É exigida uma capacidade mínima de 50.000 m³ para armazenamento de combustíveis em trânsito.
- O terminal alfandegado deve estar em operação há pelo menos 2 anos.
- Operador não pode ter dívidas fiscais ou aduaneiras vencidas (exceto as parceladas ou garantidas).

52. Adicionalmente, todas as operações são supervisionadas pela autoridade aduaneira, que pode exigir documentos adicionais, aplicar medidas de segurança e realizar inspeções durante a operação.

México

53. Em razão da enorme fraude e evasão fiscal, o governo mexicano editou Decreto [8] suspendendo a formulação de nafta e diversos produtos petroquímicos para produção de gasolina, **em razão de crescente preocupação com a utilização de agentes formuladores para adulteração de combustíveis para evitar a supervisão regulatória.**

54. O Ministério das Finanças mexicano estima que cerca de 30% da demanda de combustíveis é atendida por produtos roubados ou fruto de evasão fiscal. Boa parte entra no país como produtos refinados importados e rotulados incorretamente como petroquímicos, aditivos ou biocombustíveis, que são isentos de impostos especiais de consumo[9].

55. O decreto presidencial restringiu temporariamente a importação de mais de 60 substâncias, incluindo nafta, MTBE, querosene de aviação e gasolina de baixa octanagem (com menos de 87 octanas), uma vez que estes produtos estavam sendo utilizados para adulteração de combustíveis, bem como para evitar ou reduzir a tributação. As novas regras impõem que as companhias obtenham licenças especiais, para as quais têm que demonstrar qual será a finalidade da importação. Apenas gasolina e diesel que estejam especificados de acordo com os padrões de qualidade mexicanos poderão ser importados regularmente[10].

56. No caso mexicano, avaliou-se que problema se intensificou após a reforma energética de 2013, que abriu o mercado para importadores privados, e criou oportunidade para a ocorrência de práticas ilegais e fraudes fiscais[11].

Considerações Finais Acerca da Experiência Internacional

57. Foram relatadas as experiências de três países que se mostram bem distintas, porém, em todas elas, **há uma forte preocupação com o compliance da atividade de formulação, principalmente com relação a fraudes fiscais e de qualidade dos produtos produzidos.**

58. A razão para discussão da atividade de formulação nos Estados Unidos foi ver como a atividade se desenvolveu nos últimos 15 anos, uma vez ter sido citada no relatório final do grupo de trabalho criado pela Portaria ANP n° 46/2009 (que fundamentou a minuta que resultou na publicação da Resolução ANP n° 5/2012), que asseverou: “esperava-se o que o formulador aumentasse o grau de competição entre fornecedores de produtos, **a exemplo do que no mercado americano, onde não se tem notícias de que tal agente pratique irregularidades**” (grifos nossos).

59. Naquele país foi verificado que há fiscalização governamental intensa, para coibir o chamado “dumping ambiental”, que aliada a simplicidade do sistema tributário, que utiliza as mesmas alíquotas *ad rem* para a matéria prima e para o produto acabado, reduz o estímulo a ocorrência de fraudes. Além disso, há um forte desincentivo à prática de irregularidades, dado o rigor das penalidades previstas, que incluem multas expressivas e penas de prisão.

60. **O caso mexicano tem semelhanças com o brasileiro, pois, quando ocorreu a abertura do mercado com o**

objetivo de incremento da competitividade, foi observado um aumento dos casos de fraude fiscal e de não-conformidade de qualidade. Devido ao valor expressivo da evasão fiscal e dos diversos casos de adulteração de combustível identificados, as autoridades daquele país suspenderam temporariamente a importação de correntes utilizadas pelos formuladores.

61. O caso turco, bem recente, tem peculiaridades, pois a atividade de formulação foi permitida apenas para a exportação de combustíveis, a fim de que a indústria do país não perdesse competitividade. Neste caso a formulação foi permitida apenas em terminais alfandegados sob uma série de restrições, como a necessidade de autorização para cada solicitação de batelada de produto a ser formulado.

62. Além destes três estudos de caso mais aprofundados, foi verificado que em países da Europa como Holanda[12] e Reino Unido[13], a atividade de formulação de combustíveis é realizada regularmente em terminais, porém, há grande preocupação com a correta classificação fiscal das matérias primas e dos produtos acabados em razão da possibilidade de evasão fiscal, dado que a diferença entre alíquotas das diversas matérias primas, como nafta para uso petroquímico e lubrificantes, que possuem tributação reduzida em relação aos demais combustíveis.

63. No caso da Holanda, por exemplo, há uma tarifa de 52,5 centavos de euro por barril de nafta para produzir gasolina[14], enquanto a nafta para uso industrial ou petroquímico tem tarifa de 10,5 centavos de euro por barril [15].

VI. AUTORIZAÇÕES OUTORGADAS PELA ANP

64. A ANP outorgou três autorizações de operação para formulação de gasolina e óleo diesel: Copape Produtos de Petróleo Ltda. (COPAPE), Decal Brasil Ltda. (DECAL) e NEOVG Derivados de Petróleo S.A. (NEOVG).

65. COPAPE: Autorizada em 2003 pela Autorização nº 121, de 3 de junho de 2003. Sua autorização foi revogada pelo Despacho ANP nº 830, de 26 de julho de 2024, conforme determinou a Resolução de Diretoria nº 514, de 26 de julho de 2024.

66. DECAL: Obteve autorização em 2014 por meio da Autorização nº 504, de 2 de dezembro de 2014. No entanto, sua autorização foi revogada pelo Despacho SPC-ANP nº 435, de 17 de abril de 2024, devido à constatação de descontinuidade na produção de derivados de petróleo e gás natural por um período superior a dois anos. A empresa solicitou nova autorização para o exercício da atividade de formulação de gasolina e óleo diesel, mas o processo, que estava em análise, foi sobrestado por meio do Despacho nº 8/2025/SPC-CAT/SPC/ANP-RJ (SEI 5170532 - processo ANP nº 48610.210185/2024-92).

67. NEOVG: Autorizada em 2021 pela Autorização ANP nº 308, de 26 de maio de 2021, e posteriormente substituída pela Autorização SPC-ANP nº 917, de 8 de dezembro de 2023, a NEOVG é a única instalação de formulação de gasolina e óleo diesel que obteve autorização nos termos da Resolução ANP nº 852/2021. A empresa está com suas atividades paralisadas, nos termos art. 30, inciso IV, da Resolução ANP nº 852/2021 e o processo de retomada da operação foi sobrestado pelo Despacho nº 3/2025/SPC-CSO/SPC/ANP-RJ (processo ANP nº 48610.232848/2024-20).

68. Assim, com as revogações das autorizações da COPAPE e da DECAL em 2024, a NEOVG permanece como a única empresa autorizada ao exercício da atividade de formulação de gasolina e óleo diesel, conforme as exigências regulatórias atuais, porém seu processo de retomada foi sobrestado em cumprimento da decisão proferida pela Diretoria Colegiada em 24 de julho de 2025 (SEI nº 5167921), com subsequente edição da Resolução ANP nº 985/2025, que trouxe a determinação em seu artigo 3º, para o sobrestamento dos processos referentes à atividade de formulação de gasolina e óleo diesel.

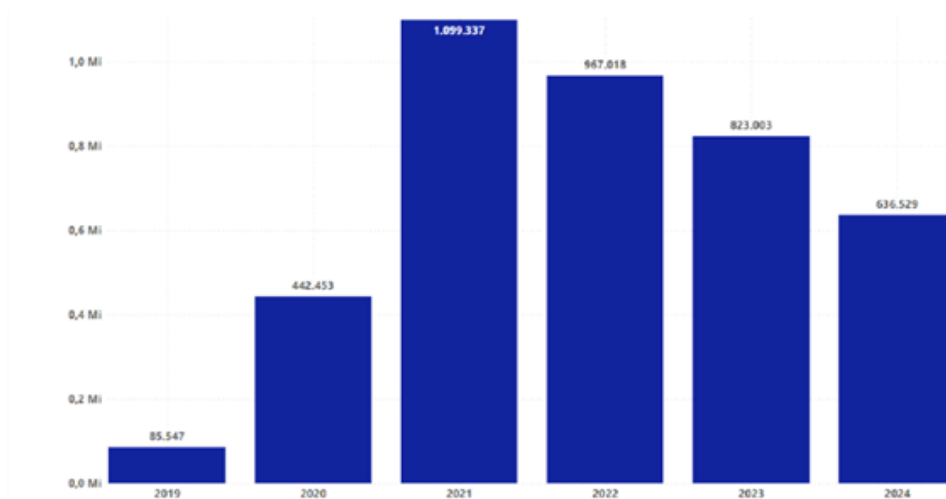
VII. A PARTICIPAÇÃO DOS FORMULADORES NO ABASTECIMENTO NACIONAL

69. A produção dos agentes autorizados como formuladores de gasolina e óleo diesel ficou restrita à formulação de gasolina A. Serão apresentados a seguir os dados de produção do setor nos últimos 7 anos. É importante destacar que a DECAL não apresentou produção no período analisado.

COPAPE PRODUTOS DE PETRÓLEO LTDA – COPAPE

70. A produção anual da COPAPE no período de 2019 até a revogação da empresa em julho de 2024 está ilustrada no Gráfico 1.

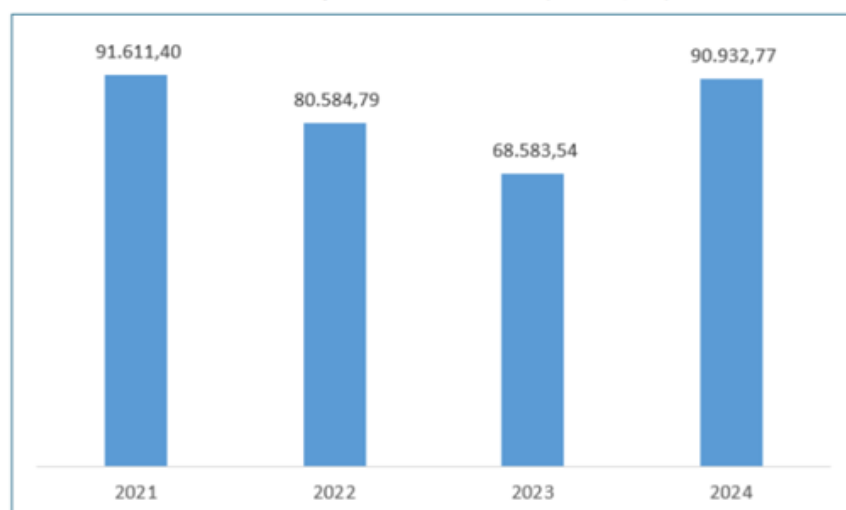
Gráfico 1 - Produção anual da COPAPE (em m³)



Fonte: SIMP/ANP (Nota Técnica Conjunta nº 2/2025/ANP – SEI nº 4800940)

71. O Gráfico 2 mostra a média mensal de produção no período de 2021 até 2024, no qual se pode observar que em 2024 e 2021 apresentaram médias mensais de produção semelhantes.

Gráfico 2 - Média mensal de produção da COPAPE (em m³)

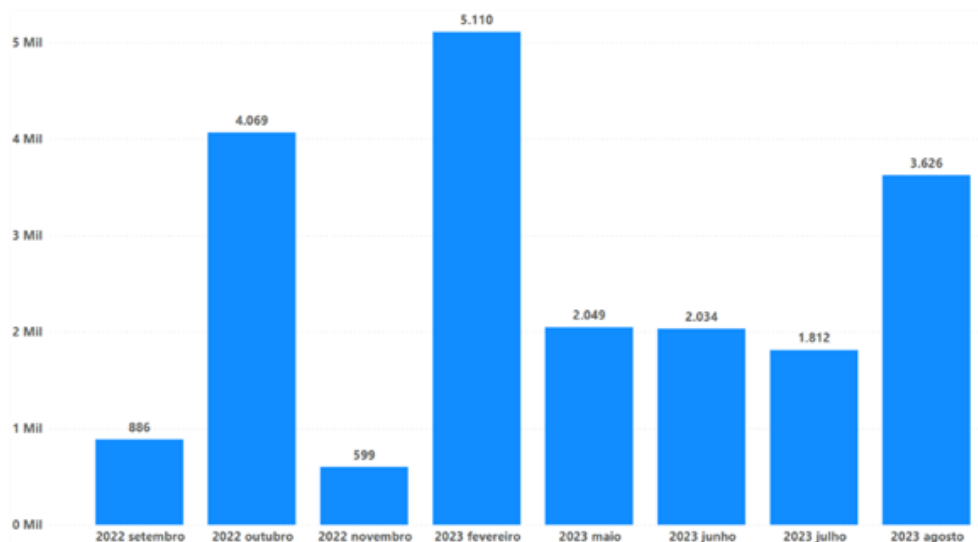


Fonte: SIMP/ANP (Nota Técnica Conjunta nº 2/2025/ANP – SEI nº 4800940)

NEOVG DERIVADOS DE PETRÓLEO S.A. – NEOVG

72. No período entre 2021 e 2024 a empresa só formulou gasolina A em oito meses. O Gráfico 3 detalha a produção mensal da NEOVG no período de setembro de 2022 a agosto de 2023. A produção da empresa não foi relevante em nenhum dos meses ilustrados no gráfico, não chegando nem a 10% do volume médio mensal produzido pela COPAPE, tal como apresentado no Gráfico 2.

Gráfico 3 - Produção mensal da NEOVG em meses selecionados (em m³)



Fonte: SIMP/ANP (Nota Técnica Conjunta nº 2/2025/ANP – SEI nº 4800940)

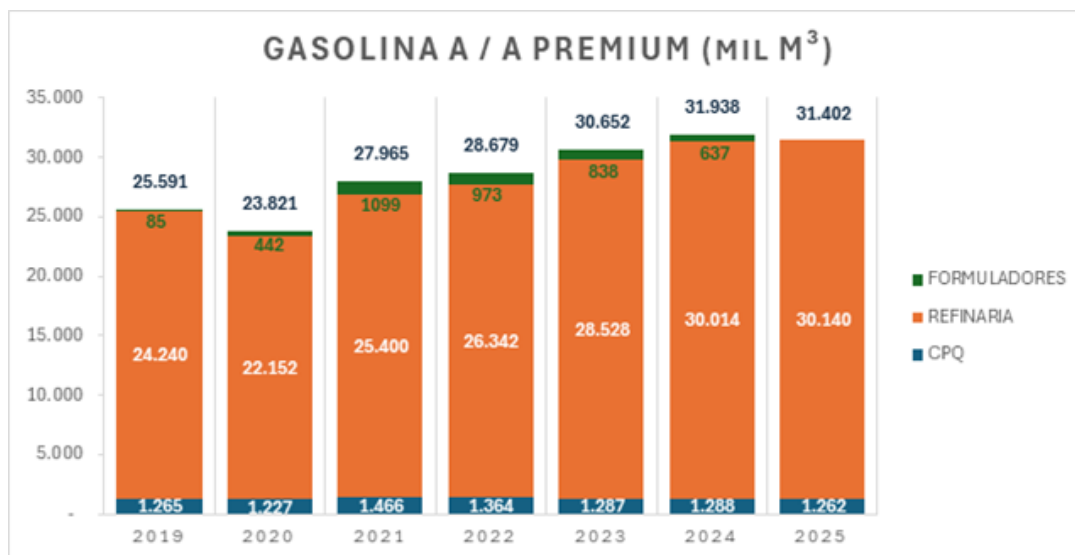
IMPACTO NA PRODUÇÃO NACIONAL DE COMBUSTÍVEIS

73. Para verificar o impacto da produção dos formuladores no abastecimento nacional, na Nota Técnica Conjunta nº 2/2025/ANP foi levantada a produção nacional de combustíveis no período de 2019 até 2025, quando foi revogada a autorização de operação da COPAPE, que então era a única formuladora ativa no mercado.

74. Constatou-se que a produção dos formuladores teve seu ápice em 2021, conforme destacado na Nota Técnica Conjunta nº 2/2025/ANP e representado pelo Gráfico 4 abaixo:

“32. Nota-se que, de uma forma geral, os formuladores não possuem grande relevância na produção de gasolina A. O máximo de fatia de mercado foi em 2021, com cerca de 4%. No momento da geração dos dados acima, a representatividade estava abaixo dos 3%.”

Gráfico 4 - Importância de cada atividade regulada na produção de gasolina A

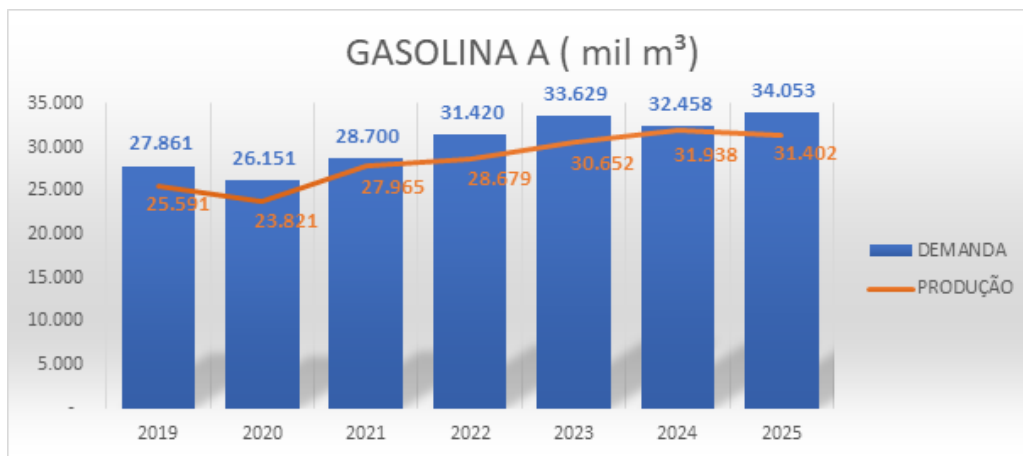


Fonte: Painel Dinâmico ANP (<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/ainéis-dinamicos-da-anp/ainéis-dinamicos-da-anp/>) – elaboração própria.

75. Como a atividade de formulação foi suspensa pela Diretoria Colegiada da ANP, o cenário não foi alterado desde a elaboração da Nota Técnica Conjunta nº 2/2025/ANP.

76. O Gráfico 5 retrata a demanda nacional por gasolina A, em comparação a produção nacional no mesmo período de 7 anos retratado no Gráfico 4. Observa-se um déficit persistente entre a produção nacional e o consumo que variou entre 9,8% em 2020 e 1,6% em 2024, e que tem sido suprido, sem sobressaltos, com a importação de gasolina A especificada, ou seja, pronta para ser vendida aos distribuidores, para ser misturada com etanol.

Gráfico 5 - Relevância da produção nacional no atendimento à demanda por gasolina A



Fonte: Painel Dinâmico ANP (<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-dinamicos-da-anp/paineis-dinamicos-da-anp/>).

77. A partir da análise dos gráficos apresentados constata-se que a produção nacional é responsável por mais de 90% do consumo doméstico e que, **mesmo no ano de 2025, onde não houve produção realizada por agente formulador, e quando houve a maior demanda, a situação permaneceu controlada, não tendo havido notícia de problemas de fornecimento de gasolina A.** Ainda segundo a Nota Técnica Conjunta nº 2/2025/ANP:

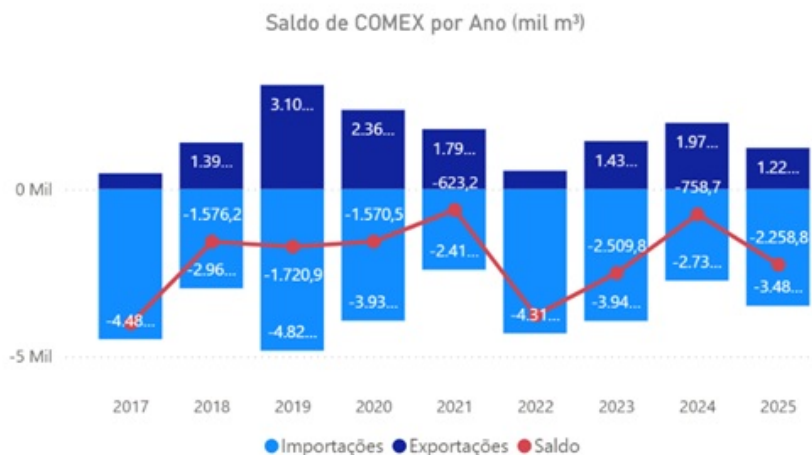
129. É importante destacar que, durante o período em questão, não foram registrados casos de desabastecimento no e-mail sobreaviso_sdl@anp.gov.br.

78. Quando se considera a localização das empresas autorizadas mencionadas no item VI, únicas autorizadas durante o período considerado, e sua localização (COPAPE em São Paulo, Decal em Pernambuco e NEOVG em Mato Grosso), depreende-se também que nem mesmo regionalmente a presença ou não da atividade de formulação representou impactos perceptíveis sobre o abastecimento de combustíveis.

79. Importante ressaltar que são as importações que complementam o abastecimento nacional, conforme apresentado pela linha vermelha no Gráfico 6.

80. A importação é realizada por agentes autorizados pela ANP, conforme resolução ANP nº 959, de 5 de outubro de 2023, para o exercício da atividade.

Gráfico 6 - Saldo líquido do comércio exterior de gasolina A



Fonte: Painel Dinâmico ANP (<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoIYmUzMTY0NWYtNmEzYS00ZWVjLWVhMDgtZml2NmZmYzYzg4IiwidCI6IjQ0OTImNGZmLTl0YTtNGl0Mi1iN2VmLTEyNGFmY2FkYzIxMyJ9>)

81. Desta forma, não foi observado nenhum risco ao abastecimento nacional oriundo da paralização da atividade de formulação de combustíveis.

VIII. RISCO DE ADULTERAÇÃO DE PRODUTOS E EVASÃO FISCAL NA ATIVIDADE

82. Conforme descrito na seção 5, em diversos países onde é desenvolvida a atividade específica de formulação de combustíveis, há preocupação com a qualidade dos produtos produzidos e com a possibilidade de evasão tributária em maior ou menor nível (no Brasil não foi diferente desde as primeiras tratativas com o fisco). Está claro que a preocupação de evasão fiscal cresce, conforme a complexidade tributária local, em especial quando são praticadas alíquotas diferentes para a destinação das matérias primas, conforme sua destinação, tal como ocorre no caso brasileiro, onde a nafta petroquímica tem tratamento tributário menos oneroso.

83. Adicionalmente, para a realização da atividade isolada de formulação de gasolina e óleo diesel, não são necessários investimentos nos patamares de uma refinaria, de uma central petroquímica ou de uma unidade de processamento de gás natural, que possuem equipamentos de maior complexidade, uma vez que é realizada via mistura das correntes nos tanques da instalação, que possuem características de um terminal de combustíveis.

84. Desta forma o investimento necessário para realizar a atividade é consideravelmente menor do que o necessário para construir uma refinaria, **reduzindo a barreira a entrada na atividade e possibilitando que grupos oportunistas menos capitalizados exerçam a atividade com objetivos maliciosos.**

85. Tais características podem dificultar a ação fiscalizatória da ANP e das receitas federal e estaduais na identificação de irregularidades e fraudes. A seguir serão relatados diversos casos de fraude fiscal e adulteração de combustíveis identificados pela ANP e pelas receitas estaduais, e que estão relatados na Nota Técnica Conjunta nº 2/2025/ANP:

Fiscalização realizada pela ANP na COPAPE em 2021

86. Em 2021, atendendo à solicitação da Diretoria Colegiada da ANP, foi realizada ação de fiscalização na COPAPE por um grupo de fiscalização composto por representantes da SPC, SFI, SDL e SIM, com o objetivo de verificar a conformidade regulatória das operações da COPAPE, uma vez que se havia constatado uma série de indícios de que fraudes fiscais estavam sendo cometidas pela empresa.

87. Verificou-se que, após a troca do controle societário da empresa COPAPE e da distribuidora de combustíveis ASTER PETRÓLEO LTDA. (ASTER), do mesmo grupo econômico, ambas compradas pela Control Participações, a empresa passou a expandir progressivamente sua operação de formulação e produção de Gasolina A, atingindo, em fevereiro de 2021, um volume de 162.726 metros cúbicos, que, naquele mês, correspondeu a cerca de 8% da produção nacional do produto.

88. A Ação de fiscalização foi bem abrangente e registrada no processo administrativo nº 48610.202909/2021-81. Foram realizadas: (i) a avaliação das condições da outorga de autorização para operação das instalações; (ii) a verificação das condições de segurança operacional das instalações; (iii) coleta de amostras de insumos e de produtos finais para análise de qualidade; e (iv) o levantamento de informações sobre a movimentação de insumos e produtos, incluindo notas fiscais, registros em sistemas supervisórios e listagens de entrada e saída de caminhões.

89. A partir da análise dos dados obtidos, fez-se um retrato das operações realizadas, conforme descrito na Nota Técnica Conjunta 2 (SEI nº 4800940), cujas conclusões são transcritas a seguir:

- a) A partir das notas fiscais entregues, identificou-se que o produto utilizado na formulação de gasolina A e declarado no SIMP como "derivados pesados intermediários" era, na verdade, anilina — uma amina aromática de alto valor agregado, normalmente utilizada em indústrias distintas das de petróleo e gás natural. O preço da nota fiscal verificado para este produto era quase o dobro do valor de "outros solventes aromáticos", que geralmente compõem a formulação padrão;
- b) A partir dos dados do SIMP e das notas fiscais, verificou-se que a distribuidora ASTER revendia a gasolina A comprada da COPAPE a um preço inferior ao de aquisição, com uma média de R\$ 1,21 negativo por litro comercializado. Isso pode ter gerado cerca de R\$ 443.188.086,42 de "prejuízo" no período analisado;
- c) Com base nos dados do SIMP, constatou-se que a venda entre distribuidoras (congêneres) parecia ser uma condição necessária para o funcionamento da operação da COPAPE em níveis tão expressivos de produção, possibilitando a distribuição da gasolina A até os postos de combustíveis e consumidores finais;
- d) Através do cruzamento de dados obtidos nas notificações aos agentes, identificou-se uma discrepância de 470 caminhões-tanques/notas fiscais, que registraram saída dos terminais sem o devido registro de entrada na COPAPE durante o período analisado. Isso resultou em uma média de cerca de 5 caminhões-tanques por dia, totalizando um volume de insumos de 23.831 m³, o que corresponde a aproximadamente 5% do total; e
- e) A partir de dados societários de empresas extraídos da base da Receita Federal do Brasil, verificou-se: (i) que a COPAPE e a ASTER possuíam os mesmos sócios, o que ajudou a esclarecer suas relações comerciais; (ii) que esses mesmos sócios tinham participação direta em outros agentes regulados (agentes de comércio exterior e distribuidoras), possibilitando, caso necessário, a substituição imediata das empresas utilizadas nas atividades desenvolvidas; e (iii) que a Control Participações Ltda., pessoa jurídica sócia da COPAPE e da ASTER, tinha participação societária em postos de combustíveis.

90. Apesar de todos os indícios de irregularidades encontrados, não foram encontrados elementos que embasassem a autuação da empresa pela ANP.

Base clandestina para adulteração e distribuição de combustíveis - Flagrante

91. Outra ação de fiscalização empreendida foi a ação conjunta promovida pela Superintendência de Fiscalização do Abastecimento (SFI/ANP), Polícia Civil do Estado da Bahia, Departamento de Repressão e Combate ao Crime Organizado (DRACO), Departamento de Polícia Técnica (DPT-BA), Companhia Independente de Policiamento Fazendário (CIPFaz) e a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ/BA), realizada em janeiro de 2024, na qual foi identificado um galpão com cinco tanques fixos de armazenamento de combustíveis, que eram utilizados para adulteração e distribuição de combustíveis, vulgarmente denominado "batedeira", situado no Município de Conceição do Jacuípe, no estado da Bahia. No local havia também diversos caminhões-tanques carregados com combustíveis. Apenas o armazenamento destes combustíveis em local inadequado já caracterizava infração.

92. De acordo com os Documentos de Fiscalização lavrados durante a ação de fiscalização, foram encontrados no

local:

93. Óleo diesel A, importado pela Ice Química - Comercial, Importadora e Exportadora LTDA (ICE QUÍMICA) e vendido à ASTER, que deveria ter sido encaminhado às instalações em Guarulhos/SP para posterior distribuição; e

94. Produto denominado FP-80, adquirido pela COPAPE da Dax Oil Refino S/A (DAX OIL), que deveria ter sido encaminhado às instalações em Guarulhos/SP para posterior formulação, que segundo descrito no DF nº 141.000.24.22.645738 (4140554) apresenta "extrema similaridade físico-química entre o produto FP-80 e o Diesel A S10 e S500, a depender do teor de enxofre", sendo informado que:

Assim, o FP-80 pode ser usado como corrente principal para a formulação de Diesel A (S10 ou S500) ou até mesmo ser comercializado diretamente como Diesel A (S10 ou S500), fora das especificações estabelecidas pela Resolução ANP 50/2013, para distribuidores ou postos revendedores, prejudicando revendedores e consumidores. Sob a ótica fiscal (impostos), operações de comercialização que descrevem o citado produto como marca comercial FP-80, classificado como solvente, potencialmente recolhem menos tributos ao Estado em comparação a operações comerciais onde esse mesmo produto seja descrito como corrente para a formulação de Diesel A S10 ou S500 (combustível).

95. Nas notas fiscais, a COPAPE consta como destinatária do FP-80 (utilizado irregularmente como óleo diesel A, fora das especificações da ANP)

96. O mesmo se aplica à ASTER, que aparece como destinatária do óleo diesel A, também responsável pelo frete na modalidade "FOB". As análises laboratoriais indicaram que o óleo diesel A, de propriedade da ASTER, também estava fora das especificações.

97. Conclui-se que a COPAPE é responsável pela operação irregular de armazenamento, formulação e comercialização de parte do óleo diesel A S10 fora de especificação, conforme relatórios expedidos pelo Centro de Pesquisas e Análises Tecnológicas da ANP (CPT/ANP) encontrado no galpão (área fechada) no município de Conceição do Jacuípe/BA, em 25 de janeiro de 2024.

98. Foram lavrados autos de infração em razão das seguintes irregularidades, conforme DF nº 141.000.24.22.645738 (SEI nº 4140554):

- Comercialização de combustível automotivo em desacordo com as especificações estabelecidas na legislação vigente;
- Exercício da atividade de formulação de combustíveis em unidade sem autorização da ANP;
- Exercício da atividade de distribuição de combustíveis automotivos em local que não dispõe de autorização da ANP;
- Armazenamento irregular de combustíveis em caminhões-tanque; e
- Realização de transferência de combustíveis de forma insegura entre caminhões.

99. A distribuidora ASTER também foi autuada, com base nas seguintes infrações:

- Comercialização de combustível automotivo em desacordo com as especificações estabelecidas na legislação vigente;
- Exercício da atividade de distribuição de combustíveis automotivos em local que não dispõe de autorização da ANP;
- Armazenamento irregular de combustíveis em caminhões-tanque; e
- Efetuação de transferência de combustíveis de forma insegura entre caminhões.

Outras irregularidades cometidas pela COPAPE e identificadas pela ANP

100. Em razão dos achados na ação de fiscalização no estado da Bahia, a SDL/ANP aprofundou a fiscalização e elaborou a NOTA TÉCNICA Nº 21/2024/SDL-CMAB/SDL/ANP-RJ (SEI nº 4180571), na qual está descrito o relacionamento da COPAPE com as sociedades ASTER e ICE QUÍMICA, que, na prática, se reflete como um grupo econômico uníssono, e foram apresentadas as seguintes conclusões:

101. A COPAPE adquiriu GLP (Gás Liquefeito de Petróleo), mesmo sabendo que é proibido pela regulação adquirir esse produto. Além disso, a COPAPE adquiriu GLP de uma sociedade não identificada como fornecedora cadastrada ou autorizada pela ANP. Isso sugere que a COPAPE está realizando operações à margem dos padrões regulatórios, o que pode gerar sérios problemas para o consumidor, o meio ambiente e a arrecadação tributária, uma vez que o GLP possui especificação e carga tributária próprias. Além disso, essa prática pode comprometer a segurança do abastecimento, por estar em desconformidade com as normas estabelecidas pela ANP;

102. Foi declarada a entrada fiscal de produto para COPAPE oriunda de postos revendedores. A entrada irregular de produto pode indicar falhas graves no controle e rastreamento do combustível, além de mascarar a origem, a conformidade e a qualidade do produto;

103. Há indícios de que a COPAPE comprou etanol hidratado da sociedade Arka, o que, por si só, já é uma operação proibida para ela. Além disso, a COPAPE não declarou essa movimentação em seu relatório, o que sugere tentativa de ocultação de operações ilegais, comprometendo a transparência e a fiscalização adequada por parte da ANP; e

104. A COPAPE não encaminhou os contratos de fornecimento dentro do prazo estabelecido pela resolução da

ANP. Esse atraso indica uma falha no cumprimento das obrigações regulatórias, dificultando o controle e a fiscalização das operações pela ANP.

Operação Arinna

105. A Operação Arinna teve sua primeira fase realizada em conjunto pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco) do Ministério Público de São Paulo, pela Receita Federal e Polícia Rodoviária Federal em outubro de 2020, com o objetivo de desarticular uma organização criminoso especializada na adulteração de combustíveis e do composto químico Arla 32. A seguir, trechos extraídos do Despacho nº 5/2024 da SDL (SEI nº 4186519), resumem algumas conclusões do inquérito:

De acordo com a apuração feita pelo Ministério Público de São Paulo, intitulada como ‘Operação Arinna’, os indiciados estariam envolvidos em um esquema criminoso, voltado para a prática de crimes contra a ordem econômica, tributária e relações de consumo. A investigação revelou a participação de representantes da Copape em fraudes fiscais; no esquema que se importava Gasolina ‘A’ como Nafta e recolhia-se tributo a menor; na venda de produtos adulterados e/ou em não conformidade com as normas técnicas estabelecidas pela ANP.

(...)

Esta atividade, segundo a investigação, estaria gerando expressivo aumento do lucro obtido pelas sociedades envolvidas na atividade criminosa e expondo toda a sociedade ao consumo inocente de produtos de baixa qualidade, em especial no estado de São Paulo, onde a Aster possui maior expressividade no mercado de combustíveis.”

(...)

Segundo o que consta no processo judicial, o Ministério Público de São Paulo constatou que, em 12 de fevereiro de 2020, a sociedade Confidence Trading Comércio, Importação e Exportação de Produtos Químicos LTDA., CNPJ nº 30.235.607/0001-11, intermediária do esquema, revendeu derivados de petróleo em desacordo com as normas da ANP e a Aster foi identificada como parte deste esquema, por meio de transações financeiras e documentos apreendidos.

Insta salientar que a Confidence Trading não é e nunca foi autorizada ao exercício de quaisquer atividades pertencentes ao setor econômico regulado pela ANP.

A investigação instaurada pelo GAECO nos autos do procedimento investigatório criminal nº 94.1093.0000012/2023-7, revelou que a Confidence Trading é controlada, de fato, por (...nomes preservados...), que possuem ingerência nas decisões tomadas pelos representantes formais da Aster e Copape.

Foram coletadas provas robustas, incluindo mensagens trocadas por aplicativos, que indicam a venda de aditivos para aumentar a octanagem da gasolina vendida pela Aster, evidenciando a ocorrência de práticas fraudulentas.

Foram feitas análises periciais pela Petrobras, que revelaram que os produtos comercializados pela Confidence Trading e destinados à Aster, e outras envolvidas no esquema, eram, na verdade, gasolina tipo ‘A’, adulterada para se parecer com Nafta, visando reduzir a carga tributária.

A investigação concluiu que a Aster e a Copape estavam envolvidas em um esquema organizado de fraude e adulteração de combustíveis (...)

No processo judicial em comento, o juízo de primeiro grau aceitou a denúncia apenas em face de (...) e (...), rejeitando a denúncia contra os outros supostos integrantes do esquema. Contudo, após recente julgamento em segunda instância [ocorrido em 27/7/2024], o Tribunal [10ª Câmara de Direito Criminal do Tribunal de Justiça de São Paulo] entendeu que há, sim, materialidade na denúncia apresentada pelo Ministério Público [recurso ao Tribunal oferecido em 30/9/2023] no que diz respeito aos demais indiciados, dentre eles, (...), que seria o mentor intelectual da empresa Copape, e (...), diretor administrativo da Copape.

Segundo a investigação, a relação destes com a Copape demonstraria sinais de envolvimento pretérito e suspeito com crimes da mesma natureza aos operados por meio da empresa Confidence e revelados na Operação Arinna, que envolve a importação de gasolina ‘A’ com denominação de nafta.

É importante frisar que o processo judicial ainda se encontra pendente de julgamento. Todavia, diante dos indícios apresentados pelo Ministério Público, do acolhimento da denúncia no processo judicial apresentado em face de integrantes da sociedade atuada pela ANP e das infrações listadas neste documento, já são visualizados elementos mais que suficientes para a atuação imediata desta Agência Reguladora.

106. Destaca-se que, entre os indicados, há um administrador da COPAPE e da ASTER.

Operação Cassiopeia

107. Conforme destacado na Nota Técnica Conjunta nº 2/2025/ANP, o objetivo da Operação Cassiopeia foi desarticular uma organização criminoso suspeita de interposição fraudulenta na importação de nafta e aromáticos, utilização de interpostas pessoas na composição do quadro societário de empresas, sonegação fiscal e crime de lavagem de capitais. Na sequência, a Nota Técnica transcreve diversas informações constantes da denúncia oferecida pelo Ministério Público de São Paulo relativas ao controle das empresas COPAPE e ASTER quanto a aquisição de diversos postos de combustível por interpostas pessoas, caracterizando, segundo o Ministério Público, a formação de uma organização criminoso para o cometimento de ilícitos.

108. Em seguida foram relatadas as conclusões do inquérito, assim como outras informações sobre o *modus operandi* da sonegação fiscal realizadas pelo grupo econômico do qual a COPAPE faz parte, transcritas abaixo:

80. Retomando fatos importantes para compreender a fraude fiscal, no segundo semestre de 2020, a COPAPE iniciou a importação de nafta e aromáticos em quantidades significativas para a formulação de gasolina, por meio de uma filial da empresa Terra Nova Trading Ltda, localizada no estado do Tocantins. Além disso, houve um aumento substancial no movimento econômico de saída de combustíveis da empresa. O principal produto fabricado pela COPAPE era a gasolina

A, comercializada de forma exclusiva pela distribuidora ASTER, pertencente ao mesmo grupo econômico.

81. Nesse momento, é importante destacar que o ICMS é um imposto estadual cobrado sobre a circulação de mercadorias e bens importados e, por ser estadual, permite algumas variações na legislação de estado para estado, como, por exemplo, o valor das alíquotas. O ICMS na importação tem por fato gerador o momento do desembaraço aduaneiro da mercadoria. O imposto incide sobre a entrada de bem, ou mercadoria importada do exterior por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto. A base de cálculo leva em consideração o valor da mercadoria que consta do documento de importação, acrescido do valor dos impostos de importação, IPI, PIS, COFINS, taxa Siscomex, contribuições e despesas aduaneiras.

82. O estabelecimento da COPAPE, estando sediado em Guarulhos/SP, deveria recolher o ICMS referente à aquisição da nafta importada para o estado de São Paulo à alíquota de 18%. O grupo econômico da COPAPE utilizou uma filial da Terra Nova Trading, localizada no Estado do Tocantins, aberta simultaneamente com o início da operação de importação da nafta pela COPAPE. Essa filial foi responsável pela entrada do produto, sendo que sobre a operação foi paga a alíquota de 1%, em virtude de um acordo celebrado com a Secretaria de Fazenda do Estado do Tocantins.

83. A nafta importada era desembaraçada nos portos de Santos/SP e Paranaguá/PR, seguindo em direção à base da COPAPE em Guarulhos/SP. Mais de 98% do total importado pelo estabelecimento da Terra Nova, localizado no estado do Tocantins, correspondem a nafta e aromáticos, os quais seriam destinados a um único cliente: a COPAPE. Contudo, não foram encontrados vínculos empregatícios relacionados à filial de Tocantins. Ao contrário, a maior parte de seus funcionários estava vinculada à filial de São Paulo, enquanto uma parte menor estava vinculada à matriz no Espírito Santo e à filial de Santa Catarina.

84. A Secretaria de Fazenda de São Paulo - SEFAZ/SP concluiu que ocorreu um negócio simulado, uma vez que não houve uma operação interestadual de venda de nafta da Terra Nova Trading Ltda para a COPAPE Produtos de Petróleo Ltda, mas sim uma importação na modalidade "por conta e ordem de terceiro".

85. De acordo com a apuração da SEFAZ/SP, no período de julho de 2020 a julho de 2021, a COPAPE deixou de recolher aos cofres públicos do estado de São Paulo o montante de R\$ 999.986.991,46, referente a duas infrações registradas no auto de infração AIIM 5.036.748.

86. A SEFAZ/SP também apurou que a COPAPE passou a declarar, na Guia de Informação e Apuração (GIA), créditos indevidos e débitos menores do que os destacados nas Notas Fiscais Eletrônicas (NFe), com o intuito de reduzir o imposto próprio a pagar.

87. De acordo com a apuração, a empresa emitiu um grande volume de notas fiscais de saída de operações tributadas, com destaque de ICMS. No entanto, uma parte significativa dessas notas fiscais foi escriturada com valores de ICMS inferiores aos destacados nas respectivas notas fiscais.

88. A SEFAZ/SP também constatou que os preços praticados pelas empresas do grupo indicavam um comportamento absolutamente atípico, quando considerados o modelo operacional de distribuição de combustíveis e a lógica comercial dos negócios de forma geral. Tal prática resultou em uma diminuição significativa no débito do ICMS Substituição Tributária (ICMS-ST) pago pela COPAPE.

89. A ASTER operava com margens negativas, pois o preço de venda da COPAPE para a ASTER era muito próximo do PMPF (Preço Médio Ponderado a Consumidor Final), que serve como base de cálculo para o ICMS-ST, sendo, portanto, superior ao preço de venda praticado pela ASTER para os postos revendedores clientes do grupo. Dessa forma, os preços de transferência da COPAPE para a ASTER reduziram o ICMS-ST e aumentavam o ICMS da operação própria da COPAPE.

90. Observando-se as guias de apuração inicialmente entregues pela COPAPE, foi identificado o lançamento de substanciais valores de créditos que não correspondiam aos lançamentos fiscais emitidos, bem como a declaração de débitos abaixo dos valores destacados nas NFes, o que resultou em um recolhimento efetivo muito inferior ao realmente devido.

91. Em outras palavras, a COPAPE elevava artificialmente o preço de venda de gasolina A para a distribuidora do grupo, ASTER, como uma estratégia para reduzir o ICMS-ST e lançava créditos indevidos para pagar menos ICMS em suas operações próprias, efetivando, assim, a sonegação fiscal.

92. A prática criminosa de simulação de preços tinha como objetivo fundamental evitar a cassação da inscrição estadual pela autoridade fazendária, devido à ausência de recolhimento do ICMS-ST, enquanto a COPAPE continuava a sonegar os impostos relativos à sua operação própria.

93. As Secretarias de Fazenda de São Paulo e do Mato Grosso foram solicitadas a se manifestar de forma geral sobre o papel do formulador de gasolina e óleo diesel e possíveis pontos de aprimoramento na regulação desse tipo de agente econômico. Especificamente sobre os comentários relativos a fraudes fiscais, destaca-se o seguinte:

94. Do Ofício n.º 034-2024-CCCB-SUCOM (4615082), emitido pela SEFAZ-MT:

"A Secretaria de Fazenda de Mato Grosso identificou a omissão no repasse da gasolina formulada internalizada no mercado interno, no período entre 2023 e 2024, cujos valores ultrapassam R\$ 250 milhões, pela operação da COPAPE PRODUTOS DE PETRÓLEO LTDA, cuja distribuição foi realizada por uma de suas coligadas, a distribuidora ASTER."

95. Do Ofício DIFIS 01/2025 (4630528), emitido pela SEFAZ-SP:

"A COPAPE já foi alvo de diversas auditorias e verificações fiscais, o que resultou, até o momento, na lavratura de autos de infração com valores superiores a R\$ 6 bilhões e débitos inscritos em dívida ativa que superam os R\$ 400 milhões."

96. Diante desses valores, é possível perceber o significativo impacto da operação da COPAPE nos cofres públicos.

97. Cumpre destacar também outra manifestação da SEFAZ/SP, retirada do mesmo Ofício DIFIS 01/2025 (4630528):

"A formulação é uma das etapas finais do refino do petróleo, podendo, também, ser feita pelas refinarias. No entanto, a atividade de refino, por conta de sua complexidade, demanda um alto investimento para ser implementada. De forma semelhante a ANP estabelece um limite de produção tanto para as formuladoras quanto para as refinarias. No entanto, a atividade de refino é bem mais complexa que a de formulação. Tendo em vista o nível de complexidade das atividades, uma formuladora poderia ter uma capacidade de produção significativamente superior à capacidade de processamento de uma refinaria, com um investimento muito mais baixo."

98. E, dentre as conclusões no citado ofício, a SEFAZ/SP sugeriu que seja avaliada a conveniência da manutenção da autorização da atividade de formulação para abastecimento do mercado de combustíveis no país.

Operação Carbono Oculto

109. A Operação Carbono Oculto, amplamente divulgada pela imprensa, teve repercussão nacional e envolvimento de servidores do Governo Federal, do Governo do Estado de São Paulo e de mais sete Estados, bem como de diversas entidades e órgãos públicos, como a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, o Ministério Público de São Paulo, a Polícia Federal, as Polícias Civil e Militar, a Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo – Sefaz/SP e a própria ANP.

110. Em seu sítio eletrônico [\[16\]](#) a Receita Federal apontou “que o sofisticado esquema engendrado pela organização criminosa, ao mesmo tempo em que lavava o dinheiro proveniente do crime, obtinha elevados lucros na cadeia produtiva de combustíveis”, e **elencou o agente formulador como peça-chave na fraude extremamente sofisticada que gerou prejuízos bilionários aos fiscos federal e estaduais**, conforme a seguir transcrito:

Fraudes

Importadoras atuavam como interpostas pessoas, adquirindo no exterior nafta, hidrocarbonetos e diesel **com recursos de formuladoras e distribuidoras vinculadas à organização criminosa**. Somente entre 2020 e 2024, foram importados mais de R\$ 10 bilhões em combustíveis pelos investigados.

Por sua vez, **formuladoras e distribuidoras, além de postos de combustíveis também vinculados à organização, sonegavam reiteradamente tributos em suas operações de venda. A Receita Federal já constituiu créditos tributários federais de um total de mais de R\$ 8,67 bilhões em pessoas e empresas integrantes do esquema.**

Outra fraude detectada envolvia a adulteração de combustíveis. O metanol, importado supostamente para outros fins, era desviado para uso na fabricação de gasolina adulterada, com sérios prejuízos para os consumidores.

Lavagem de dinheiro

As formuladoras, as distribuidoras e os postos de combustíveis também eram usados para lavar dinheiro de origem ilícita. Há indícios de que as lojas de conveniência e as administradoras desses postos, além de padarias, também participavam do esquema.

Audidores-fiscais da Receita Federal **identificaram irregularidades em mais de 1.000 postos de combustíveis distribuídos em 10 estados (SP, BA, GO, PR, RS, MG, MA, PI, RJ e TO)**. A maioria desses postos tinha o papel de receber dinheiro em espécie ou via maquininhas de cartão e transitar recursos do crime para a organização criminosa por meio de suas contas bancárias no esquema de lavagem de dinheiro. Entre 2020 e 2024, a movimentação financeira desses postos foi de R\$ 52 bilhões, com recolhimento de tributos muito baixo e incompatível com suas atividades. Os postos já foram autuados pela Receita Federal em mais de R\$ 891 milhões.

(...)

Ocultação

Os valores eram inseridos no sistema financeiro por meio de fintechs, empresas que utilizam tecnologia para oferecer serviços financeiros digitais. **A Receita Federal identificou que uma fintech de pagamento atuava como “banco paralelo” da organização criminosa, tendo movimentado mais de R\$ 46 bilhões de 2020 a 2024.** As mesmas pessoas controlavam outras instituições de pagamento menores, usadas para criar uma dupla camada de ocultação. A fintech também recebia diretamente valores em espécie. Entre 2022 e 2023, foram efetuados mais de 10,9 mil depósitos em espécie, totalizando mais de R\$ 61 milhões. Este é um procedimento completamente estranho à natureza de uma instituição de pagamento, que opera apenas dinheiro escritural.

(...)

Blindagem

O dinheiro de origem ilícita era reinvestido em negócios, propriedades e outros investimentos através de fundos de investimentos que recebiam recursos da fintech, dificultando sua rastreabilidade e dando a ele uma aparência de legalidade. (grifos nossos)

IX. ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO (ACB)

Objetivo da análise custo-benefício

111. A análise de custo-benefício quantifica o valor de todas as consequências de uma intervenção para todos os grupos da sociedade, nem sempre em termos monetários. O mais importante é que o espaço temporal abranja os cenários ex-ante e ex-post intervenção analisada, quando já tiverem ocorrido (ou não) os impactos esperados.

112. Tomando como exemplo um objetivo da intervenção que seja eliminar barreiras desnecessárias à entrada de competidores no mercado, um dos benefícios esperados é uma maior competição naquele mercado.

113. Conforme já relatado, a atividade de formulação de gasolina e óleo diesel (e consequentemente a definição de instalações de formulação e de agente formulador, entre as atividades de produção de derivados de petróleo e gás natural) foi introduzida no mercado brasileiro com a finalidade de ampliar a oferta de combustíveis, aumentar a concorrência em um mercado historicamente concentrado, mitigar riscos ao abastecimento nacional e como consequência, trazer modicidade de preços para o consumidor.

114. Entretanto, monitoramentos contínuos realizados pela ANP desde 2021, consolidados nas Notas Técnicas Conjuntas nº 2/2025 e nº 12/2025, indicaram que a atividade de formulação de combustíveis de forma isolada propiciou a ocorrência reiterada de fraudes fiscais, a comercialização de combustíveis fora de especificação, a presença de práticas lesivas à concorrência, com impactos negativos à segurança do abastecimento e baixa contribuição da atividade para a oferta nacional de combustíveis, caracterizando “ampla repercussão na economia” e “existência de problemas decorrentes da

aplicação do ato normativo” respectivo.

115. No caso em avaliação, a análise custo-benefício tem como objetivo avaliar se a lógica original da política permanece válida e se os benefícios sociais superam os custos observados após a introdução no mercado da atividade do agente formulador, (Resolução ANP nº 852/2021), nos termos da determinação da Diretoria Colegiada na Decisão de Diretoria 464, de 24 de julho de 2025.

Alternativa Avaliada

116. A alternativa existente é a manutenção da atividade de formulação nos moldes da Resolução ANP nº 852/2021, que ocorre em “*instalação destinada à produção de gasolina e óleo diesel, exclusivamente por mistura mecânica de correntes de hidrocarbonetos*”, em instalações construídas de acordo com as normas técnicas pertinentes.

117. Para construir a instalação, a Resolução 852/2025 solicita que o agente comunique a intenção de construir a instalação e, após a conclusão da instalação, devem ser enviados os documentos constantes no art. 6º.

118. De outra parte, o art. 22 estabelecia as atividades permitidas ao formulador:

Art. 22 O formulador de gasolina e óleo diesel poderá:

(...)

II - adquirir, no mercado interno, correntes de hidrocarbonetos exclusivamente para a formulação de gasolina A e óleo diesel A de:

- a. refinador de petróleo autorizado pela ANP;
- b. central petroquímica produtora de derivados de petróleo e gás natural autorizada pela ANP;
- c. processador de gás natural autorizado pela ANP;
- d. e agente de comércio exterior autorizado pela ANP.

III - comercializar gasolina A e óleo diesel A, nos termos da regulamentação vigente para cada atividade regulada, somente com:

- a. distribuidor de combustíveis líquidos autorizado pela ANP;
- b. outro produtor de derivados de petróleo autorizado pela ANP;
- c. consumidor final, observado o art. 25;
- d. agente de comércio exterior autorizado pela ANP;
- e. mercado externo diretamente; e
- f. transportador dutoviário autorizado pela ANP.

119. Adicionalmente, todos os agentes formuladores autorizados, realizavam sua atividade em instalações semelhantes a terminais, ou seja, um parque de tanques de armazenamento e movimentação de combustíveis, que **apresentam uma barreira à entrada na atividade de formulação significativamente menor que a existente para implantar uma refinaria ou central petroquímica**, que possuem diversos equipamentos complexos, que possuem elevado custo de aquisição e manutenção.

120. A possibilidade de compra de correntes variadas como matéria prima, sem controles aduaneiros específicos, cria uma dificuldade para fiscalização, tanto da ANP quanto dos fiscos estaduais e federal, quando da importação das correntes utilizadas para formulação, em especial aquelas que na verdade seriam gasolina e diesel fora da especificação estabelecida pela ANP, como por exemplo gasolina de baixa octanagem que, fraudulentamente, podem ser classificadas como naftas ou outras matérias primas petroquímicas, e serem importadas com alíquotas de impostos menores do que as aplicáveis aos combustíveis especificados conforme as normas da ANP.

121. De outra parte, as correntes de matéria prima classificadas como combustíveis fora de especificação, conforme já identificado no item anterior, podem, eventualmente, ser comercializadas diretamente para o mercado, causando prejuízos para os consumidores e ao meio ambiente.

122. Nos dispositivos constantes da Resolução ANP nº 852/2021 havia também a ausência de requisitos mínimos de capital social, porém esta lacuna foi suprida pelo legislador com a edição da Lei complementar nº 225, de 08 de janeiro de 2026, que inseriu o novo §2º, no artigo 8º, da Lei 9.478, de 27 de dezembro de 1996, e instituiu a necessidade de capital social mínimo a ser integralizado de R\$ 200.000.000,00 para os produtores de combustível, ou seja, abrangendo também o conceito existente da atividade dos formuladores de combustível.

123. Não foram avaliadas alternativas nesta seção, pois o escopo da ACB, conforme diretriz do Guia, restringe-se aos impactos da regulação vigente (abordagem retrospectiva), que suspendeu a atividade de formulação.

Benefícios da Regulação Vigente

124. Nesta seção serão identificados e classificados os benefícios trazidos pela regulamentação do agente formulador de combustíveis.

a. Benefício esperado: aumento da oferta

125. Embora esperassem ampliar a oferta nacional, os formuladores apresentaram participação máxima de aprox. 4% da produção de Gasolina A em 2021 (v. Tabela 1 abaixo), diminuindo posteriormente até chegar a virtualmente zero em 2024–2025, sem causar qualquer risco ao abastecimento. Importante destacar que no período no qual ocorreu o pico de produção entre 2020 e 2024, foi quando se identificou grande evasão fiscal.

Tabela 1 : Representatividade de cada Qualificação na Produção Nacional de Gasolina A

Qualificação	CPQ		FORMULADOR		REFINARIA	
Ano	Produção (mil m³)	%	Produção (mil m³)	%	Produção (mil m³)	%
2019	1.265	4,94%	85	0,33%	24.240	94,72%
2020	1.227	5,15%	442	1,86%	22.152	92,99%
2021	1.466	5,24%	1.099	3,93%	25.400	90,83%
2022	1.364	4,76%	973	3,39%	26.342	91,85%
2023	1.287	4,20%	838	2,73%	28.528	93,07%
2024	1.288	4,03%	637	1,99%	30.014	93,98%
2025	1.262	4,02%	-	0,00%	30.140	95,98%
Total	9.159	4,02%	4.074	0,33%	186.816	94,72%

Fonte: SIMP/ANP

Classificação: Muito Baixo

b. Benefício esperado: aumento da concorrência

126. A presença de formuladores não alterou o nível de competição, tendo a produção continuado concentrada nos refinadores e importadores. A suspensão da atividade não gerou impactos perceptíveis ou alteração estrutural do mercado.

Classificação: Muito Baixo

c. Benefício esperado: impacto positivo sobre preços

127. Não há evidência de impacto positivo nos preços. Pelo contrário, foram identificadas operações com preços artificiais, abaixo do custo, sugerindo finalidade distinta da concorrência saudável e indicando distorção de mercado e ocorrência de fraudes fiscais.

Classificação: Não observado

Custos da Regulação Vigente

128. Nesta parte serão identificados, mensurados e classificados os custos que a atividade de formulação de combustíveis acarretou.

a. Custos econômicos e concorrenciais

129. Entre os custos econômicos e concorrenciais, como impactos adversos da atividade na sociedade trazidos pelos agentes econômicos, temos a distorção concorrencial gerada por práticas fraudulentas, tais como o uso de preços artificiais e venda de produtos abaixo do custo, gerando competição desleal frente a agentes que cumprem a legislação e não praticam fraudes, bem como a dificuldade de fiscalizar a atividade em razão de sua natureza, que pode usar correntes de insumos petroquímicos de difícil classificação fiscal, possibilitando a utilização de alíquotas tributárias reduzidas no momento de aquisição das matérias primas.

Classificação: Alto

b. Custos fiscais

130. Conforme relatado no item VIII, as irregularidades identificadas resultaram em grande prejuízo econômico com sonegação, comprometendo a arrecadação e afetando serviços públicos, programas governamentais e investimentos essenciais para a sociedade. A SEFAZ-SP informou que no período de julho de 2020 a julho de 2021, a COPAPE deixou de recolher aos cofres públicos do estado de São Paulo o montante de R\$ 999.986.991,46, referente a duas infrações.

131. A SEFAZ-SP informou também, por meio do Ofício DIFIS 01/2025 (4630528), que a mesma empresa “ já foi alvo de diversas auditorias e verificações fiscais, o que resultou, até o momento, na lavratura de autos de infração com valores superiores a R\$ 6 bilhões e débitos inscritos em dívida ativa que superam os R\$ 400 milhões”.

132. A SEFAZ-MT, por meio do Ofício n.º 034-2024-CCCB-SUCOM (4615082), informou que a “ *Secretaria de Fazenda de Mato Grosso identificou a omissão no repasse da gasolina formulada internalizada no mercado interno, no período entre 2023 e 2024, cujos valores ultrapassam R\$ 250 milhões, pela operação da COPAPE PRODUTOS DE PETRÓLEO LTDA, cuja distribuição foi realizada por uma de suas coligadas, a distribuidora ASTER*”.

133. A receita Federal informou em se sítio eletrônica que “ *já constituiu créditos tributários federais de um total de mais de R\$ 8,67 bilhões em pessoas e empresas integrantes do esquema*”.

Classificação: Muito Alto

c. Custos sociais

134. Foram encontrados em ações de fiscalização produtos fora de especificação, que colocam em risco à segurança dos consumidores, pois, podem conter substâncias que aumentam o risco de incêndios e explosões nos veículos, além de causarem falhas mecânicas, até mesmo durante o funcionamento, exigindo reparos frequentes.

135. Da mesma forma estes produtos fora das especificações da ANP expõem os trabalhadores a substâncias perigosas, inclusive em operações irregulares, realizadas em local inadequado, que não possui as mínimas condições de segurança.

136. Outrossim, a comercialização de produtos fora de especificação causa prejuízos aos revendedores que adquirem esses produtos de forma inocente, expondo seus funcionários à manipulação de produtos altamente tóxicos, o que gera impactos significativos à saúde pública.

Classificação: Alto

d. Custos ambientais

137. Combustíveis adulterados intensificam ainda mais as emissões de poluentes atmosféricos prejudiciais, contribuindo para a poluição do ar, contaminação de recursos hídricos e aumento do lixo, além de agravar outros problemas ambientais.

Classificação: Moderado a Alto

e. Custos regulatórios e administrativos

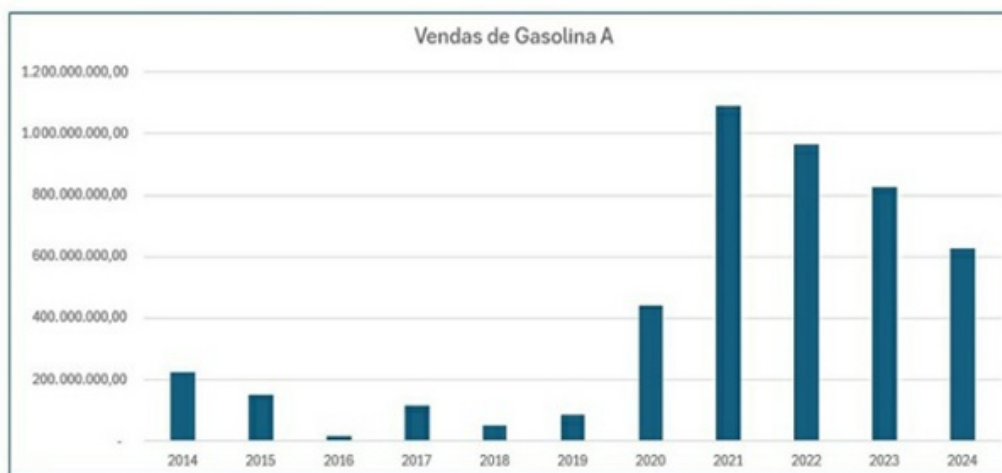
138. Foi verificado que a existência dos formuladores demanda grande esforço fiscalizatório da ANP, das secretarias estaduais de fazenda e da Receita Federal do Brasil, devido à dificuldade inerente à atividade de rastreamento e classificação das correntes utilizadas como matéria prima para a atividade, tanto na importação quanto na produção e armazenamento em tanques.

139. A baixa rastreabilidade dos produtos é acrescida a grande complexidade tributária nacional, que impõe alíquotas distintas para produtos que podem ter a finalidade de produzir combustíveis.

Classificação: Alto

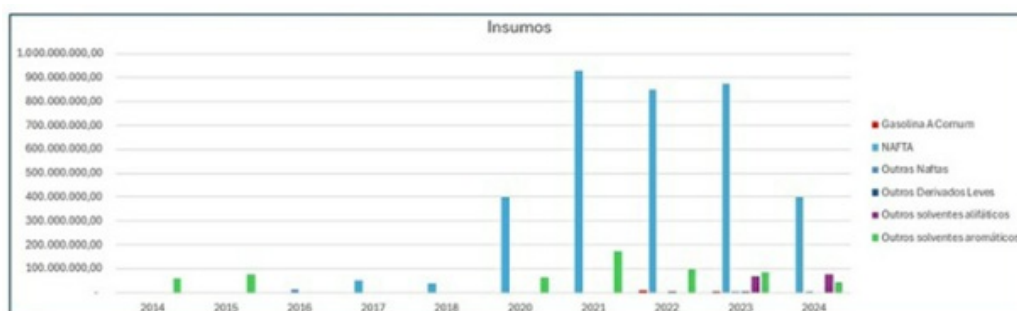
140. Resumindo, os custos da regulação vigente, todos de moderado a muito alto, evidenciados pelas fiscalizações realizadas e resultados encontrados, ficam implícitos pela simples comparação entre os volumes de gasolina A comercializado pelo formulador autorizado e os insumos por ele adquiridos no mesmo período (v. gráficos A e B abaixo), alguns dos quais favorecem práticas ilícitas, como adulteração de combustíveis, evasão fiscal e concorrência desleal, com riscos à segurança, à saúde e ao meio ambiente, sempre que as características peculiares da atividade encontram a disposição do agente econômico de operar à margem da lei através de práticas criminosas.

Gráfico A - Entregas de gasolina A pela Copape (mil m³)



Fonte: SIMP/ANP

Gráfico B – Insumos adquiridos pela Copape (mil m³)



Fonte: SIMP/ANP

Comparação com a Experiência Internacional

141. No estudo da experiência internacional foi possível observar que em todos os casos analisados existe uma preocupação importante com a realização da atividade de formulação.

142. Nos Estados Unidos, para que não ocorra o chamado “dumping ambiental”, observa-se fiscalização governamental intensa que, aliada a simplicidade do sistema tributário, que utiliza as mesmas alíquotas *ad rem* para a matéria prima e para o produto acabado, reduzem o estímulo à ocorrência de fraudes. Além disso, o rigor das penalidades previstas, que incluem multas expressivas e penas de prisão, constituem forte desincentivo à prática de irregularidades.

143. O caso mexicano é similar ao brasileiro, pois, **quando ocorreu a abertura do mercado visando o aumento da competitividade**, foi observado um aumento dos casos de fraude fiscal e de não-conformidade na qualidade. **Dado ao valor expressivo da evasão fiscal então verificada, as autoridades daquele país suspenderam temporariamente a importação de correntes utilizadas pelos formuladores.**

144. Na Turquia, que teve uma experiência recente, a atividade de formulação foi permitida apenas para a exportação de combustíveis, a fim de que a indústria do país não perdesse competitividade. Neste caso a formulação foi permitida apenas em terminais alfandegados (como sugerido nas consultas públicas no Brasil) sob uma série de restrições, como a necessidade de autorização individual para cada solicitação de batelada a ser formulada.

145. Foi verificado também que no Reino Unido e na Holanda há forte preocupação com a correta classificação fiscal de insumos, a fim de evitar a evasão fiscal, em decorrência das diferentes alíquotas aplicadas às matérias primas em função de sua finalidade, quais sejam, produção de combustíveis ou fabricação de produtos petroquímicos e lubrificantes.

146. No Brasil, que possui uma legislação tributária complexa, grande extensão territorial que dificulta ações fiscalizatórias e fiscalização fiscal fragmentada entre Estados e União, **não se verificam as condições estruturais necessárias para um modelo seguro de autorização de agente formulador.**

147. A partir da experiência internacional, verifica-se que a atividade apresenta risco elevado em países com alta complexidade tributária como no caso brasileiro.

X. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

148. Um olhar atento pelas diretrizes e boas práticas para a realização de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) nos ensina que ela **deve ser guiada com base naquilo que efetivamente se pretendia com a regulação no momento de sua**

edição.

149. A ARR permite que os órgãos reguladores e as partes afetadas e interessadas **compreendam se a regulação cumpriu os objetivos pretendidos e se foi eficiente ao fazê-lo**. Em outras palavras, avalia o desempenho da solução implementada e da decisão tomada pelo regulador. Por outro lado, a adequada condução desse instrumento permite, inclusive, observar maneiras de **mudar de forma eficaz o comportamento dos agentes afetados**.

150. Esta ARR pode ser classificada como uma avaliação conduzida de forma *ad hoc*, abrangente pela robustez analítica e escopo amplo destinada a avaliar regulação relevante com grande impacto na economia e na sociedade (como recomenda o princípio da proporcionalidade aplicado à elaboração da agenda de ARR).

151. Resta evidente que, além dos objetivos pretendidos com a regulação, fundamental é a avaliação dos impactos observados sobre o mercado e a sociedade em decorrência de sua implementação. Esta etapa foi cumprida com a Análise de Custo-Benefício (ACB) conduzida e descrita no item IX. Os dados coletados para monitoramento, que claramente subsidiaram a ACB, permitiram a identificação de problemas na implementação da regulação e a avaliação dessa implementação frente ao esperado (v. itens VII e VIII).

152. Com base nos dados coletados, séries históricas, auditorias e investigações fiscais, bem como na análise comparativa internacional, **concluiu-se que os custos da manutenção da autorização para a atividade de formulação superam amplamente os benefícios esperados**.

153. Foi verificado que **a premissa para inclusão da atividade na regulação da ANP, que era a de aumentar a oferta de derivados e a concorrência, não se confirmou na prática**, tendo sido desvirtuada para a prática de fraudes fiscais e de comercialização de produto não conforme. Com os dados disponíveis, verifica-se que nem mesmo efeitos regionais da descontinuidade da formulação sobre o abastecimento foram sentidos pelo mercado, considerando-se o baixo número de agentes econômicos autorizados ou que tivessem manifestado interesse na autorização (como mencionado, apenas um agente manteve-se em produção, com claro viés de cometimento de irregularidades diversas, até que tivesse sua autorização revogada – v. itens VI e VII).

154. A análise custo-benefício deixou claro que a autorização para a atividade propiciou elevado risco de evasão fiscal, adulteração de produtos, deterioração da concorrência, aumento dos custos regulatórios, bem como prejuízos sociais e ambientais.

155. Dessa forma, com base nos dados quantitativos disponíveis e no extenso registro dos problemas verificados, nas avaliações técnicas e experiência internacional, restou demonstrado que a regulação vigente, qual seja **a Resolução ANP nº 852/2021 que prevê a autorização para a atividade de formulação de combustíveis, não atende ao princípio da eficiência regulatória e não maximiza o bem-estar social ao menor custo possível**.

156. Assim, em atendimento ao determinado no item V da Decisão de Diretoria nº 464/2025, esta ARR avaliou que **não se justifica a permanência da atividade de formulação tal como estruturada, sendo recomendável sua descontinuação**.

XI. REFERÊNCIAS

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório. Fevereiro de 2022. Disponível em <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/reg/boas-praticas-regulatorias/guias-e-documentos/GuiaARRverso5.pdf>. BRASIL. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e B combustíveis (ANP). Agenda de Avaliação de Resultado Regulatório. Disponível em [Agenda de Avaliação de Resultado Regulatório — Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis](#).

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e B combustíveis (ANP). Resolução ANP nº 852, 23 de setembro de 2021. Regulamenta o exercício da atividade de produção de derivados de petróleo e gás natural, seu armazenamento, sua comercialização e a prestação de serviço e dá outras providências. Disponível em <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-852-2021-regulamenta-o-exercicio-da-atividade-de-producao-de-derivados-de-petroleo-e-gas-natural-seu-armazenamento-sua-comercializacao-e-a-prestacao-de-servico-e-da-outras-providencias>.

BRASIL. Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001. Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10336.htm.

ANP. Nota Técnica Conjunta nº 02/2025/SPC/SDL/SFI. Análise da pertinência do formulador de combustíveis no Sistema Nacional de Abastecimento de Combustíveis. SEI nº 4800940.

ANP. Nota Técnica Conjunta nº 12/2025/SPC/SDL/SFI. Complementação sobre a análise da pertinência do formulador de gasolina e óleo diesel no Sistema Nacional de Abastecimento de Combustíveis. SEI nº 5144368.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e B combustíveis (ANP). Resolução ANP nº 985, 25 de julho de 2025. Altera a Resolução ANP nº 852, de 23 de setembro de 2021, e suspende cautelarmente a eficácia de dispositivos. Disponível em

<https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-985-2025-altera-a-resolucao-anp-no-852-de-23-de-setembro-de-2021-e-suspende-cautelaramente-a-eficacia-de-dispositivos?origin=instituicao>.

BRASIL. Lei Complementar nº 225, de 8 de janeiro de 2026. Institui o Código de Defesa do Contribuinte. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp225.htm.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm.

MAURO MOTTA LAPORTE

Especialista em Regulação

HELIO DA CUNHA BISAGGIO

Coordenador de Regulação de Produção de Combustíveis

De acordo:

HELOISA HELENA MOREIRA PARAQUETTI

Superintendente Adjunta de Produção de Combustíveis

MARCUS VINICIUS QUINTANILHA WERNER

Superintendente de Produção de Combustíveis

[1] <https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2001/April/171enrd.htm>, consultado em 08/12/2025.

[2] https://www.epa.gov/archive/epapages/newsroom_archive/newsreleases/cd1651740f86a83a85256aea006dea21.html, consultado em 08/12/2025.

[3] chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2023-title26/pdf/USCODE-2023-title26-subtitleD-chap32-subchapA-partIII-subpartA-sec4081.pdf, consultado em 08/12/2025.

[4] [Frequently Asked Questions \(FAQs\) - U.S. Energy Information Administration \(EIA\)](#), consultado em 08/12/2025.

[5] [Alfândega: Comunicado Geral da Alfândega \(Mistura de Combustível em Armazéns Transações\) \(Número de Série: 01\)](#), consultado em 09/12/2025 utilizando a tradução automática do Microsoft Edge.

[6] <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/10/20091007M1-1.htm>, consultado em 09/12/2025 utilizando a tradução automática do Microsoft Edge.

[7] [Alfândega: Comunicado Geral da Alfândega \(Mistura de Combustível em Armazéns Transações\) \(Número de Série: 01\)](#), consultado em 09/12/2025 utilizando a tradução automática do Microsoft Edge.

[8] [DOF - Diario Oficial de la Federación](#), consultado em 09/12/2025.

[9] [Fuel theft in Mexico rose 10pc in 2024: Pemex | Latest Market News](#), consultado em 10/12/2025.

[10] [Mexico limits imports of chemicals, petrochemicals to combat contraband fuel with market's approval | S&P Global](#), consultado em 09/12/2025.

[11] <https://www.opis.com/blog/mexico-101-illegal-fuel-imports-and-blends/#:~:text=Mexico%20in%20recent%20years%20has,of%20Ukraine%20in%20early%202022>, consultado em 09/12/2025.

[12] [Operating as a Fuel Wholesaler in the Netherlands - Prices, Regulations and Licenses • NordicHQ](#), consultado em 09/12/2025.

[13] [Guidance for new registrants under UK REACH - HSE](#), consultado em 09/12/2025.

[14] [HS Codes | 27101118 | Light oil motor fuel blending stock from petroleum oils & bituminous minerals \(o/than crude\) or prep 70%+ by wt. from petroleum oils | Harmonised Code | Harmonize Tariff Code](#), consultado em 09/12/2025.

[15] <https://www.hs-codes.com/?c=27101125>, consultado em 09/12/2025.

[16] <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/operacao-carbono-oculto-rrb-e-orgaos-parceiros-combatem-organizacao-responsavel-por-sonegacao-e-lavagem-de-dinheiro-no-setor-de-combustiveis>, consultado em 10/03/2026.



Documento assinado eletronicamente por **HELIO DA CUNHA BISAGGIO, Coordenador de Regulação de Produção de Combustíveis**, em 08/05/2026, às 11:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **MAURO MOTTA LAPORTE, Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Álcool Combustível e Gás Natural**, em 08/05/2026, às 11:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARCUS VINICIUS QUINTANILHA WERNER, Superintendente de Produção de Combustíveis**, em 08/05/2026, às 12:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5760233** e o código CRC **8D95EF77**.