

Assunto: Análise da pertinência do formulador de combustíveis no Sistema Nacional de Abastecimento de Combustíveis.

INTRODUÇÃO

1. A presente Nota Técnica tem por objetivo analisar a pertinência da atuação do formulador de combustíveis dentro do Sistema Nacional de Abastecimento de Combustíveis, considerando e propondo medidas regulatórias adequadas para assegurar a regularidade do abastecimento nacional.

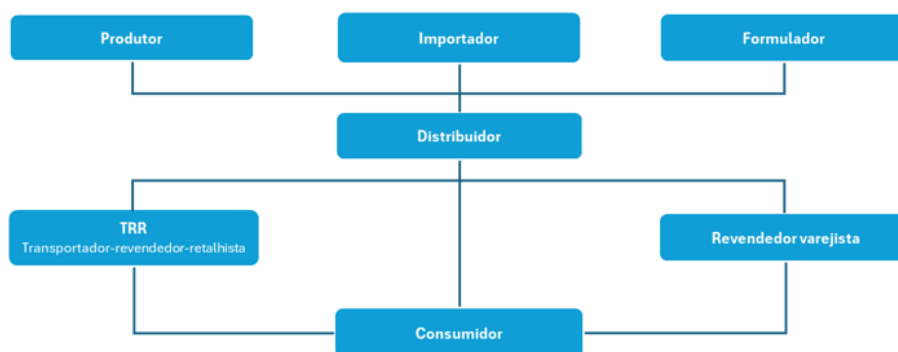
ABASTECIMENTO NACIONAL

2. 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.

3. Compete à ANP regular, de forma ampla, as atividades econômicas inseridas no abastecimento nacional de combustíveis, considerado de utilidade pública. Sua atuação enfatiza a garantia do suprimento em todo o território brasileiro e a proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos.

4. A Figura 1 apresenta os agentes econômicos regulados pela ANP e inseridos no Sistema Nacional de Abastecimento de Combustíveis. A figura do formulador está destacada, mas, na Resolução ANP nº 852/2021, está inserida no conceito de produtor de derivados de petróleo e gás natural.

Figura 1 - Sistema Nacional de Abastecimento de Combustíveis



Fonte: ANP/SDL - Elaboração Própria

5. O Abastecimento Nacional de Combustíveis é desempenhado por agentes econômicos regulados pela ANP e é composto por quatro níveis:

- I - produtor, importador e formulador;
- II - distribuidor;
- III - TRR e revendedor varejista; e
- IV - consumidor final.

6. Cada agente econômico possui função específica, determinada pela legislação aplicável da ANP, para operar dentro do Sistema Nacional de Abastecimento de Combustíveis.

ATIVIDADE DE FORMULAÇÃO DE GASOLINA E ÓLEO DIESEL

Histórico da Regulação

7. O agente econômico “formulador de combustível líquido” foi previsto inicialmente pela 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 o indicou como contribuinte¹.

8. 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 decisão da Diretoria, conforme Resolução de Diretoria nº 249, de 29/05/2003 (fl. 275, processo ANP nº 48610.018796/2001-94). A suspensão da Portaria ANP nº 316/2001 foi efetivada por meio da publicação da Portaria ANP nº 175, em 4/6/2003.

9. 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).

10. 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.

11. 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.

12. Em julho do mesmo ano, a Copape Produtos de Petróleo Ltda. (única pessoa jurídica então autorizada pela ANP a realizar a atividade de formulação de combustíveis), por seus representantes, realizou exposição a 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.

13. 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).

14. 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.

15. 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.

16. 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.

17. 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), sendo ratificado o pedido por parte da ANP 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).

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

19. 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, 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.

20. 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.

21. 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 (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).

22. Em 23/09/2021, por meio da Resolução de Diretoria nº 538 (SEI nº 1647252), foi aprovada a publicação de resolução que regulamenta 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, que revogou a Resolução ANP nº 5/2012, e que dispõe sobre a atividade de formulação de combustíveis, dentre outras. Em vigor nesta data, a Resolução ANP nº 852/2021, no art. 1º, §2º, III, trata da atividade de formulação de gasolina e óleo diesel e dispõe sobre a comercialização por parte desses agentes no seu art. 22. Não há previsão de capital social mínimo para o exercício das atividades reguladas de que trata a Resolução.

¹Prevê o art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 10.336/2001: “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 óleo 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.”

Empresas autorizadas

23. De 2020, até o presente, três empresas foram autorizadas para a formulação de gasolina e óleo diesel: Copape Produtos de Petróleo Ltda. (COPAPE), Decal Brasil Ltda. (DECAL) e NEOVG Derivados de Petróleo S.A. (NEOVG).

a) 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.

b) 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 e o processo está em análise (processo ANP nº 48610.210185/2024-92).

c) 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, com processo de retomada da operação em análise (processo ANP nº 48610.232848/2024-20).

24. 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.

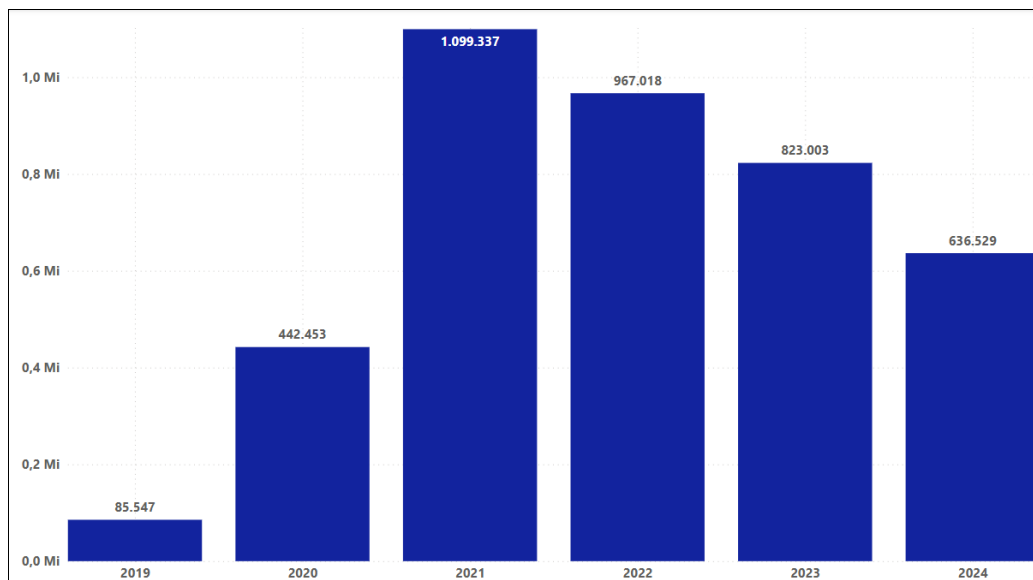
Produção por empresa

25. No período abordado nesta Nota Técnica, a produção dos agentes autorizados como formuladores de gasolina e óleo diesel ficou restrita à formulação de gasolina A. A seguir serão apresentados os dados de produção do setor.

COPAPE PRODUTOS DE PETRÓLEO LTDA - COPAPE.

26. O Gráfico 1 detalha a produção anual da COPAPE no período de 2019 até julho de 2024. Após um pico de produção em 2021 (pouco mais de 1 milhão de m³), a produção da empresa foi diminuindo até o ano de 2023. Importante ressaltar que os dados de 2024 são apenas até o mês de julho, devido à revogação da empresa.

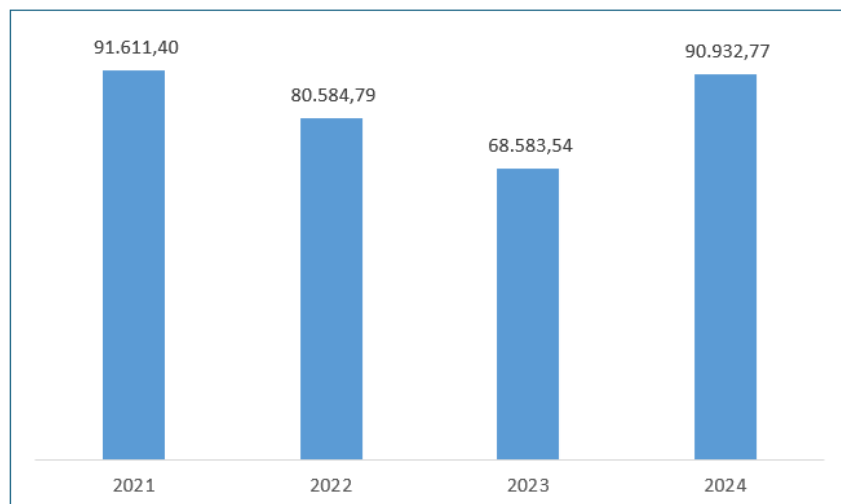
Gráfico 1: Produção anual da COPAPE (m³)



Fonte: SIMP/ANP

27. O Gráfico 2 mostra a média da produção mensal da COPAPE nos anos de 2021 a 2024. Nota-se uma tendência de aumento da produção da empresa no ano de 2024, considerando que a média mensal de 2024 se manteria nos últimos 5 meses do ano.

Gráfico 2: Produção de Gasolina A – COPAPE (média m³/mês)

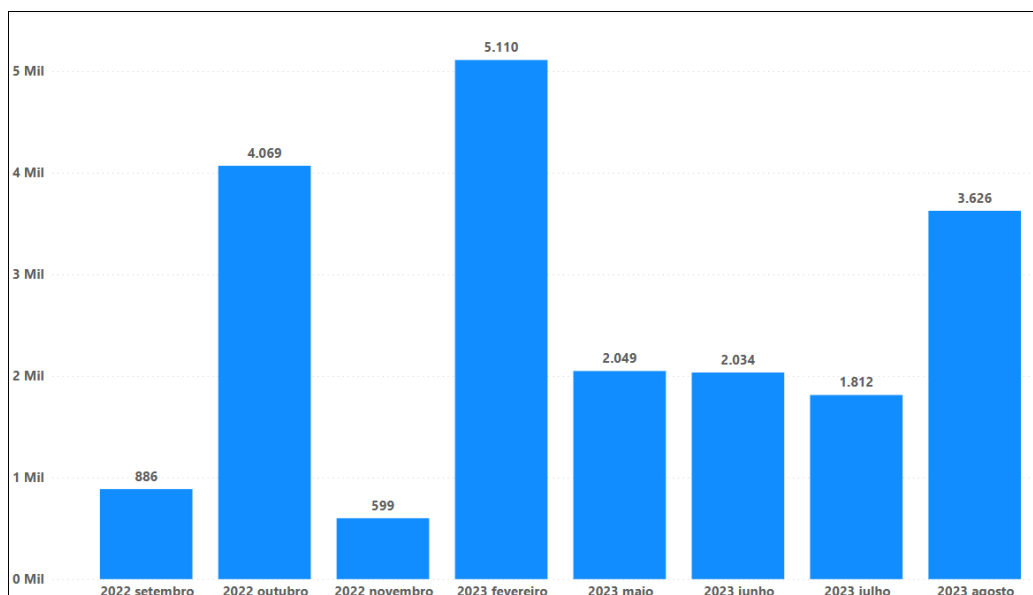


Fonte: SIMP/ANP

NEOVG DERIVADOS DE PETRÓLEO S.A. - NEOVG

28. O Gráfico 3 detalha a produção mensal de gasolina A de NEOVG no período de setembro de 2022 a agosto de 2023. A empresa pouco produziu desde que foi autorizada em maio de 2021. A atividade de formulação ocorreu em apenas 8 meses entre maio de 2021 e outubro de 2024, e em nenhum mês houve uma produção relevante em termos de volume total.

Gráfico 3: Produção mensal da NEOVG Derivados de Petróleo S.A. (m³)



Produção nacional de gasolina A

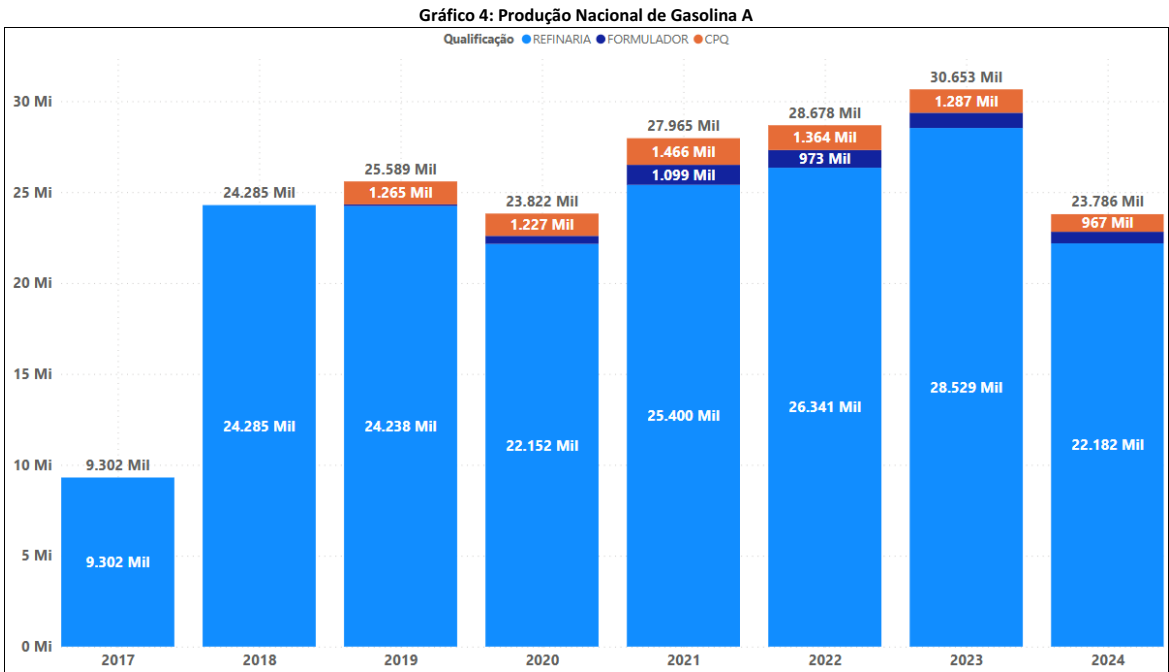
29. Para fins de avaliação da relevância dos formuladores na produção nacional de gasolina, é importante conhecer a representatividade dos volumes produzidos por estes agentes em comparação com os outros agentes autorizados pela ANP que também produzem gasolina A, a saber: refinaria e central petroquímica - CPQ.
30. A Tabela 1 mostra de forma quantitativa a relevância de cada atividade regulada nesse mercado de produção de gasolina A. É possível notar que os formuladores são responsáveis pela menor fatia da produção de gasolina A no Brasil.

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

Qualificação	CPQ		FORMULADOR		REFINARIA	
Ano	Produção (m³)	%	Produção (m³)	%	Produção (m³)	%
2017					9.302.046	100,00%
2018					24.285.424	100,00%
2019	1.265.448	4,95%	85.547	0,33%	24.238.252	94,72%
2020	1.227.041	5,15%	442.453	1,86%	22.152.051	92,99%
2021	1.465.634	5,24%	1.099.337	3,93%	25.399.965	90,83%
2022	1.364.436	4,76%	972.572	3,39%	26.341.187	91,85%
2023	1.286.754	4,20%	837.633	2,73%	28.528.505	93,07%
2024	967.428	4,07%	636.529	2,68%	22.182.080	93,26%
Total	7.576.741	3,90%	4.074.071	2,10%	182.429.510	94,00%

Fonte: SIMP/ANP

31. O Gráfico 4 ilustra a importância de cada atividade regulada nesse mercado de produção de gasolina A.



Fonte: SIMP/ANP

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%.
33. Ainda com relação à atividade de formulação de gasolina e óleo diesel, é importante ressaltar que para a realização da atividade de formulação, 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 alta complexidade. A atividade de formulação é realizada via mistura nos tanques da instalação. Tais características são fatores que podem dificultar a fiscalização da ANP na identificação de irregulares relacionadas, por exemplo, a fraudes onde o agente regulado declara que importou nafta e formulou para produzir gasolina A, quando na verdade, a importação foi da própria gasolina. Essa fraude acaba por tornar mais fácil o desvio do produto ao longo da cadeia de abastecimento, pois a gasolina já é um produto acabado para a distribuição. O tópico seguinte abordará a ocorrência de irregularidades na atividade de formulação ao longo de anos.

IRREGULARIDADES E FRAUDES FISCAIS

34. A categoria de formulador de combustíveis foi criada com o objetivo de proporcionar maior flexibilidade ao mercado e estimular a concorrência. No entanto, a experiência com a COPAPE demonstrou que esse tipo de agente econômico pode ser vulnerável à captura e ao uso para práticas ilícitas, como adulteração de combustíveis, evasão fiscal e concorrência desleal.
35. Como citado anteriormente, a COPAPE iniciou suas atividades como formuladora de combustíveis de gasolina A em 2003, operando no estado de São Paulo. Sua trajetória pode ser dividida em duas fases. Antes de 2020, seu modelo de negócios era voltado à produção, fornecimento e armazenagem de combustíveis para diversas distribuidoras. Nesse período, a SFI/ANP realizou cinco ações de fiscalização em campo, sem identificar irregularidades na operação da empresa.
36. Em 2020, a COPAPE e a ASTER PETRÓLEO LTDA. (ASTER) foram adquiridas pela Control Participações e passaram a integrar um grupo econômico unificado.
37. A partir desse momento, a COPAPE aumentou significativamente sua produção de gasolina A, atingindo um pico de 162.726 m³ em fevereiro de 2021. Como será apresentado a seguir, a empresa passou a vender gasolina A quase exclusivamente para a distribuidora ASTER, pertencente ao mesmo grupo econômico. Esse modelo de operação levantou suspeitas sobre a real função da COPAPE no mercado, uma vez que a estrutura verticalizada dificultava a fiscalização e comprometia a transparência na formação de preços.
38. Análises de preços indicaram que a COPAPE vendia gasolina A para a ASTER, distribuidora pertencente ao mesmo grupo econômico, a valores superiores aos praticados pela Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS) no mesmo município e a preços superiores ao praticado pela ASTER a outras distribuidoras

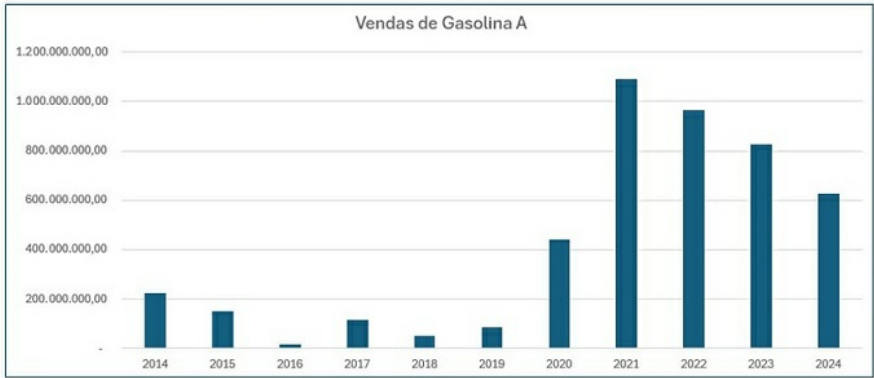
(congêneres). Por sua vez, a ASTER revendia gasolina C (mistura de gasolina A com etanol anidro) aos postos a um preço inferior ao de compra da gasolina A, o que indica práticas comerciais incompatíveis com a realidade do mercado e levanta suspeitas sobre a regularidade das operações fiscais e tributárias. À primeira vista, essa relação parecia antieconômica. No entanto, durante fiscalizações e investigações conduzidas por diversos órgãos públicos, incluindo a ANP, ficou evidente que esse esquema – no qual o formulador vende combustível a uma distribuidora por um preço superior ao que esta pratica na revenda para outras distribuidoras – constituía o eixo central da fraude fiscal promovida pelo grupo COPAPE.

39. Durante esse período, foram identificadas diversas irregularidades, incluindo a tentativa de ocultação de operações ilícitas e o descumprimento de obrigações regulatórias, como atrasos no envio de contratos de fornecimento à ANP, adulteração e desvio de produtos, entre outras infrações. Além disso, investigações conduzidas pelo Ministério Público revelaram o envolvimento de representantes da COPAPE em fraudes fiscais e adulteração de combustíveis, o que resultou na deflagração das operações “Arinna” e “Cassiopeia”.

40. A revogação da autorização da COPAPE pela ANP, em 2024, foi motivada por diversos fatores, incluindo o flagrante desvio de insumos para adulteração de combustíveis, ocorrido em janeiro de 2024, em Conceição do Jacuípe/BA, além do envolvimento da empresa em um esquema criminoso voltado a infrações contra a ordem econômica, o sistema tributário e as relações de consumo. A decisão da ANP foi baseada no poder geral de cautela administrativa, com o objetivo de resguardar o interesse público e evitar prejuízos à integridade do mercado e à saúde dos consumidores. Além disso, a medida considerou que toda a produção da COPAPE era destinada à ASTER, cuja autorização já havia sido revogada, garantindo que a decisão não comprometesse o abastecimento de combustíveis.

41. O gráfico a seguir mostra a evolução de vendas de gasolina A pela COPAPE ao longo dos últimos 10 anos.

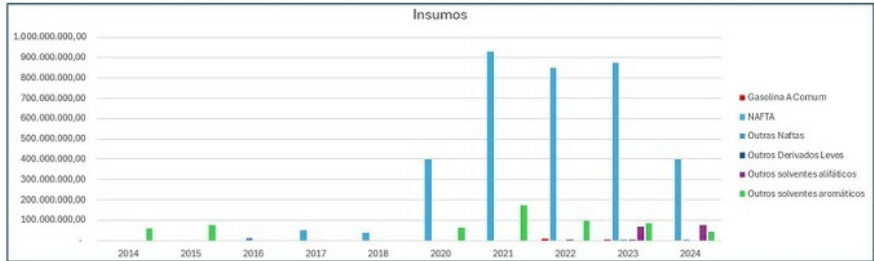
Gráfico 5: Vendas de gasolina A pela COPAPE



Fonte: SIMP/ANP

42. O gráfico a seguir mostra os insumos adquiridos pela empresa para a formulação e o aumento vertiginoso na importação de Nafta após a mudança no controle da empresa.

Gráfico 6: Insumos adquiridos pela COPAPE



Fonte: SIMP/ANP

43. Observa-se que, enquanto operou como formuladora dentro da regularidade, a COPAPE teve uma participação discreta e de baixo impacto no mercado. No entanto, após a mudança em seu *modus operandi*, passando a obter lucros predominantemente por meio da sonegação fiscal, a empresa assumiu um papel de maior relevância tanto no mercado local quanto no nacional.

44. Destaca-se, ainda, que o Ofício DIFIS nº 01/2025 (4630528), de 8 de janeiro de 2025 (SEI nº 4630528), emitido pela SEFAZ/SP, indica que a empresa acumula mais de R\$ 6 bilhões em multas decorrentes de autos de infração lavrados, além de débitos inscritos em Dívida Ativa que ultrapassam R\$ 400 milhões.

Fiscalização pela ANP em 2021

45. A partir de meados de 2020, a COPAPE 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. Esse montante representou, naquele mês, aproximadamente 8% de toda a produção interna brasileira. O crescimento repentino da empresa no setor primário de fornecimento de gasolina A chamou a atenção da ANP e do mercado regulado. Diante desse cenário, a Diretoria da ANP solicitou a criação de 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 e investigar possíveis irregularidades.

46. O processo administrativo nº 48610.202909/2021-81 registrou o procedimento de fiscalização da COPAPE, cujo objetivo foi verificar a regularidade de suas operações. As ações realizadas incluíram:

- a) Avaliação das condições da outorga de autorização para operação das instalações, comparando o projeto aprovado com a estrutura efetivamente em uso;
- b) Verificação das condições de segurança operacional das instalações;
- c) Coleta de amostras de insumos (nafta, derivados pesados intermediários e aromáticos) e de produtos finais para análise de qualidade; e
- d) Levantamento de informações sobre a movimentação de insumos e produtos – incluindo notas fiscais, registros em sistemas, supervisórios e listagens de caminhões com respectivas cargas e descargas – para confrontação com os dados declarados pela empresa no SIMP e consequente verificação de sua consistência.

47. De forma resumida, a cadeia logística iniciava-se com os importadores, que adquiriam insumos no mercado internacional – incluindo naftas, derivados pesados intermediários e outros solventes aromáticos – e os comercializavam para a COPAPE em terminais aquaviários autorizados. A partir dessas instalações, a empresa emitia notas de remessa para sua unidade em Guarulhos-SP, onde os insumos seriam utilizados na formulação de gasolina A. Após a formulação, praticamente toda a produção era vendida à distribuidora ASTER, que, por sua vez, revendia o combustível para diversas distribuidoras, tanto dentro, quanto fora do estado de São Paulo. Destaca-se que, naquele período, a maior parte do volume retornava para o Paraná, estado responsável por 89,3% da internalização da nafta importada no período analisado no processo.
48. Durante o período de análise, a ASTER adquiriu gasolina A de dois fornecedores principais: a PETROBRAS e a COPAPE. Além disso, houve um pequeno volume de compras de outros distribuidores. Contudo, a maior parte da gasolina A adquirida provinha da COPAPE, representando uma média de 93% de todo o volume adquirido. A PETROBRAS manteve-se como fonte secundária de suprimento para a ASTER.
49. Conforme já destacado, um ponto relevante durante os procedimentos de fiscalização foi o diferencial de preços entre o produto adquirido da PETROBRAS e o fornecido pela COPAPE. O produto da COPAPE era 50% mais caro do que o da PETROBRAS. No entanto, não foi possível, durante as análises à época, identificar razões que justificassem esse diferencial de preços, especialmente em um contexto de mercado saudável.
50. A descrição inicial das operações da COPAPE revelou que esse tipo de negócio exigia a participação de um grupo de distribuidores intermediários para que o produto chegasse aos postos de combustíveis e, finalmente, ao consumidor. Além disso, ficou claro que a ASTER, isoladamente, estava incorrendo em prejuízos que não podiam ser explicados por uma lógica comercial usual.
51. Embora 32 distribuidoras tivessem cessão de espaço com a COPAPE, a empresa só vendia o produto para a ASTER, e a preços significativamente mais altos do que o valor praticado no mercado e o preço pelo qual a própria ASTER revendia o combustível às outras distribuidoras.
52. Por sua vez, a ASTER vendia grande parte do produto para congêneres, e sete dessas distribuidoras revendiam novamente o combustível para outras distribuidoras antes que o produto chegasse à revenda e ao consumidor final.
53. Destacam-se a seguir as principais conclusões do trabalho no que diz respeito ao grupo COPAPE e ASTER:
- 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.
54. Apesar de toda a análise e dos indícios de irregularidades, não foram encontrados elementos de prova suficientes para embasar eventuais autos de infração relacionados à legislação da ANP.

Base clandestina para adulteração e distribuição de combustíveis - Flagrante

55. Em 25 de janeiro de 2024, uma 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) resultou na identificação de um local clandestino para adulteração e distribuição de combustíveis, vulgarmente denominado "batedeira", em Conceição do Jacuípe, no estado da Bahia. Durante a ação, foi emitido pela ANP o Documento de Fiscalização nº 280.141.24.22.657800, lavrado pelos técnicos responsáveis no local.
56. Na ocasião, foi constatada a existência de cinco tanques fixos de combustíveis, instalados em um galpão (área fechada), com bacia de contenção insuficiente. Também foram encontradas cinco bombonas plásticas, além de diversos caminhões-tanques carregados com combustíveis. As duas últimas condutas configuraram infração por armazenar combustíveis fora dos tanques destinados ao armazenamento adequado. Durante a ação, foram coletadas amostras do óleo diesel A S10 armazenado nos caminhões-tanques encontrados.
57. O Documento de Fiscalização (DF) nº 141.000.24.22.645730 (4017114), referente à ASTER, e o DF nº 141.000.24.22.645738 (4140554), referente à COPAPE, foram produzidos em 14 de maio de 2024 e em 28 de junho de 2024, respectivamente, como complementação ao DF nº 280.141.24.22.657800. Esses documentos contêm a análise do que foi encontrado pelos técnicos em campo, confrontada com toda a documentação reunida até aquele momento, além dos laudos das amostras de combustíveis.
58. A SEFAZ/BA também compartilhou com a ANP alguns documentos, que estão anexados ao Documento de Fiscalização nº 141.000.24.22.645738. Entre esses documentos, encontram-se notas fiscais que detalham quais produtos foram encontrados no local e que estavam sendo comercializados de forma irregular.
59. De acordo com os Documentos de Fiscalização, em resumo, foram encontrados no local:
- a) 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
 - b) 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.
60. No item "1F" do DF nº 141.000.24.22.645738 (4140554), referente à composição química dos produtos encontrados durante a ação de fiscalização, afirma-se:
- "Deve ser observada a extrema similaridade físico-química entre o produto FP-80 e o Diesel A S10 e S500, a depender do teor de enxofre."
61. Mais adiante, complementa-se:
- "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)."
62. Nas notas fiscais, a COPAPE consta como destinatária do FP-80 (utilizado irregularmente como óleo diesel A, fora das especificações da ANP) e responsável pelo frete, na modalidade "FOB" (frete por conta do destinatário). 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.

63. No item "1H" do DF nº 141.000.24.22.645738, considerando os dados descritos ao longo do documento, conclui-se que a COPAPE é responsável pela operação irregular de armazenamento, formulação e comercialização de parte do óleo diesel A S10 encontrado no galpão (área fechada) no município de Conceição do Jacuípe/BA, em 25 de janeiro de 2024.

64. Conforme os relatórios expedidos pelo Centro de Pesquisas e Análises Tecnológicas da ANP (CPT/ANP), foi constatado que as amostras de óleo diesel A S10 estavam fora das especificações em relação às seguintes características: Teor de Enxofre, Destilação - 95% Recuperados, e Massa Específica a 20°C, o que resultou na lavratura de auto de infração em face da COPAPE, conforme consta no DF nº 141.000.24.22.645738 (4140554), em razão das seguintes irregularidades:

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

65. Diante das flagrantes irregularidades, foi instaurado o processo administrativo SEI ANP nº 48611.201108/2024-31 contra a COPAPE, que ainda está em fase de julgamento.

66. Quanto à ASTER, no item "1H" do DF nº 141.000.24.22.645730, diante dos dados descritos ao longo do documento, conclui-se que a ASTER é responsável pela operação irregular de armazenamento e comercialização de parte do Diesel A S10 encontrado no galpão (área fechada) no município de Conceição do Jacuípe/BA, em 25 de janeiro de 2024.

67. Conforme os relatórios expedidos pelo Centro de Pesquisas e Análises Tecnológicas da ANP (CPT/ANP), foi constatado que as amostras de óleo diesel A S10 estavam fora das especificações em relação às seguintes características: Teor de Enxofre, Destilação - 95% Recuperados e Massa Específica a 20°C, o que resultou na lavratura de auto de infração em face da ASTER, conforme consta no DF nº 141.000.24.22.645730, em razão das seguintes irregularidades:

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

68. Diante das flagrantes irregularidades, foi instaurado o processo administrativo SEI ANP nº 48611.200916/2024-81 contra a ASTER, que ainda está em fase de julgamento.

Outras irregularidades

69. Em decorrência do flagrante da "batedeira", outras análises foram realizadas pela Superintendência de Distribuição e Logística (SDL/ANP) e tratadas na NOTA TÉCNICA Nº 21/2024/SDL-CMAB/SDL/ANP-RJ (4180571), com as seguintes conclusões:

- a) 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;
- b) 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;
- c) 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
- d) 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.

70. Na mesma NOTA TÉCNICA Nº 21/2024/SDL-CMAB/SDL/ANP-RJ, a SDL/ANP detalha o relacionamento da COPAPE com as sociedades ASTER e ICE QUÍMICA, que, na prática, se reflete como um grupo econômico uníssono.

Operação Arinna

71. Tendo sua primeira fase deflagrada 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, a Operação Arinna teve como objetivo desarticular uma organização criminosa especializada na adulteração de combustíveis e do composto químico Arela 32. A seguir, trechos extraídos do Despacho nº 5/2024 da SDL (SEI nº 4186519) que resumem algumas conclusões do inquérito. Destaca-se que, entre os indicados, há um administrador da COPAPE e da ASTER.

"De acordo com a apuração feita pelo Ministério Público de São Paulo, intitulada como 'Operação Arinna', os indicados 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 expõe toda a sociedade ao consumo inocente de produtos de baixa qualidade, em especial no estado de São Paulo, que é 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 94.1093.000012/2023-7, revelou que a Confidence Trading é controlada, de fato, por (...), que possuem ingerência nas decisões tomadas pelos representantes formais da Aster e Copape.

Foram coletadas provas robustas, incluindo mensagens trocadas por aplicativos, que, inclusive, 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 indicados, 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.

Operação Cassiopeia

72. A Operação Cassiopeia teve como objetivo desarticular uma organização criminosa 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. As informações a seguir foram extraídas e resumidas da denúncia oferecida pelo Ministério Público de São Paulo.

73. Consta na denúncia de 29 de agosto de 2024, que, de abril de 2020 até os dias atuais, o diretor administrativo das empresas COPAPE e ASTER, os verdadeiros responsáveis por gerir a COPAPE e a ASTER, o administrador da Terra Nova Trading Ltda, dentre outros, integraram e promoveram uma organização criminosa estruturada e caracterizada pela divisão de tarefas, com o objetivo de obter vantagens mediante lavagem de dinheiro e sonegação fiscal, utilizando-se de fraudes estruturadas no setor de combustíveis.

74. Ao longo de sua trajetória, um dos verdadeiros responsáveis por gerir a COPAPE e a ASTER adquiriu diversos postos de combustíveis, sempre inserindo interpostas pessoas no contrato social para proteger-se de responsabilidades legais, especialmente em relação aos crimes contra a ordem econômica e às relações de consumo. Esse tipo de blindagem o permitiu cometer uma série de ilícitos, como desvio de combustíveis, derivados de petróleo, metanol e etanol, adquiridos de empresas químicas, promovendo assim um ciclo contínuo de atividades criminosas nos postos de combustíveis sob seu controle, além de possibilitar a acumulação de grande riqueza.

75. O patrimônio obtido de maneira ilícita, até agosto de 2022, foi inicialmente ocultado na empresa VM Administração de Bens Próprios. Posteriormente, esses recursos foram repassados para o Los Angeles 01 Fundo de Investimento Imobiliário.

76. Em 2020, houve a transferência de R\$ 52.670.589,00 (cinquenta e dois milhões, seiscentos e setenta mil, quinhentos e oitenta e nove reais) de seu patrimônio, composto por valores mantidos em contas de titularidade de (...), Fenix Administradora de Postos Ltda, Economy Distribuidora de Petróleo Eireli, Pegasus Administradora Ltda, Premium Administradora Eireli, VIP Representação Comercial Ltda, VM Administração de Bens Próprios Ltda, Mix Administradora Eireli, Santos Petrol Comércio de Combustíveis Ltda e Mega Administradora Ltda, com o objetivo de assumir o controle societário das empresas COPAPE e ASTER.

77. O valor de aproximadamente R\$ 52 milhões, mencionado acima, foi transferido para a conta do diretor administrativo das empresas COPAPE e ASTER, que, por sua vez, repassou-o para o Location Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia. O Location Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia utilizou os recursos recebidos para adquirir ações da empresa Cillos Participações e Investimentos S.A. (atualmente GASP Participações e Investimentos S.A.), controladora das empresas COPAPE e ASTER. Os materiais coletados na Operação Cassiopeia revelaram que o diretor administrativo das empresas COPAPE e ASTER, atuava como testa de ferro.

78. Todas as pessoas mencionadas, vinculadas às pessoas jurídicas COPAPE, ASTER, Control Participações Ltda, Gasp Participações e Investimentos S.A., Location Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia, Terra Nova Trading Ltda, Mandalay Participações Ltda e Gold Rush Participações Eireli, formaram uma associação estruturada e contribuíram para a sonegação fiscal por meio de atos fraudulentos e lavagem de dinheiro.

79. As conclusões do inquérito, assim como outras informações sobre o *modus operandi* da sonegação fiscal, serão analisadas no item a seguir.

Fraudes fiscais

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.

Prejuízos aos mercados, à sociedade e ao meio-ambiente

99. As irregularidades e crimes associados ao grupo COPAPE expõem consumidores e funcionários a riscos graves para sua segurança, saúde e integridade física, uma vez que produtos fora das especificações estabelecidas pela ANP 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.

100. Os revendedores que adquirem esses produtos de forma inocente também são afetados, expondo seus funcionários à manipulação de produtos altamente tóxicos, o que gera impactos significativos à saúde pública.

101. O meio ambiente também sofre, pois 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.

102. O mercado regulado é igualmente afetado, pois agentes econômicos que cumprem corretamente as determinações legais enfrentam uma competição desleal diante da sociedade autuada, que age à margem das normas regulatórias, visando maximizar, a qualquer custo, seus lucros.

103. Por fim, a sonegação fiscal causa prejuízos econômicos significativos à arrecadação, comprometendo serviços públicos, programas governamentais e investimentos essenciais para a sociedade.

REVOGAÇÃO DO PRINCIPAL FORMULADOR - COPAPE PRODUTOS DE PETRÓLEO LTDA.

104. Como abordado anteriormente, em 25 de janeiro de 2024, em ação conjunta com a Polícia Civil do Estado da Bahia, DRACO, Departamento de Polícia Técnica – DPT-BA, CIP-FAZ e SEFAZ-BA – a Superintendência de Fiscalização do A bastecimento (SFI) emitiu o Documento de Fiscalização (DF) nº 280 141 24 22 657800 (SEI nº 3738570).

105. No DF, a SFI autua a empresa TRANS OIL Serviços, Transporte e REPR de Combustíveis, CNPJ nº 23.891.077/0001-02, que não é agente regulada, ao encontrar, em suas instalações, em Conceição do Jacuípe-BA, tanques fixos de combustíveis em local sem autorização e sem atender às regras de segurança, caminhões tanques armazenando produtos – óleo diesel e FP 80, uma espécie de solvente, como análise futura demonstraria – além de constatar que, no local, eram realizadas operações de transvasamento de produtos regulados entre caminhões tanque - o que também fere as normas de segurança.

106. Na operação, foram coletadas amostras dos produtos e autuada a empresa por exercício irregular da atividade de distribuição de combustíveis, armazenamento de produtos em instalação não autorizada, transvasamento de produtos entre caminhões tanque, além de ser interdita a instalação.

107. O DF deu origem ao Processo ANP nº 48610.203120/2024-91.

108. Após a instauração do processo, foram tomadas as devidas providências – intimação da empresa e encaminhamento das amostras de produtos à análise.

109. A partir das informações coletadas nos autos, foram instaurados mais 4 processos:

- a) Processo ANP nº 48610.218243/2024-26 que, a partir do DF 141.000.24.22.645730, analisa a autuação da COPAPE;
- b) Processo ANP nº 48610.203602/2024-41 instaurado de forma a colher subsídios junto a outros agentes da cadeia de Abastecimento sobre as operações da COPAPE;
- c) Processo ANP nº 48611.200916/2024-81 que autuou e revogou a Aster Distribuidora; e
- d) Processo ANP nº 48610.204947/2024-11 que analisa movimentações da ARKA Distribuidora de Combustíveis.

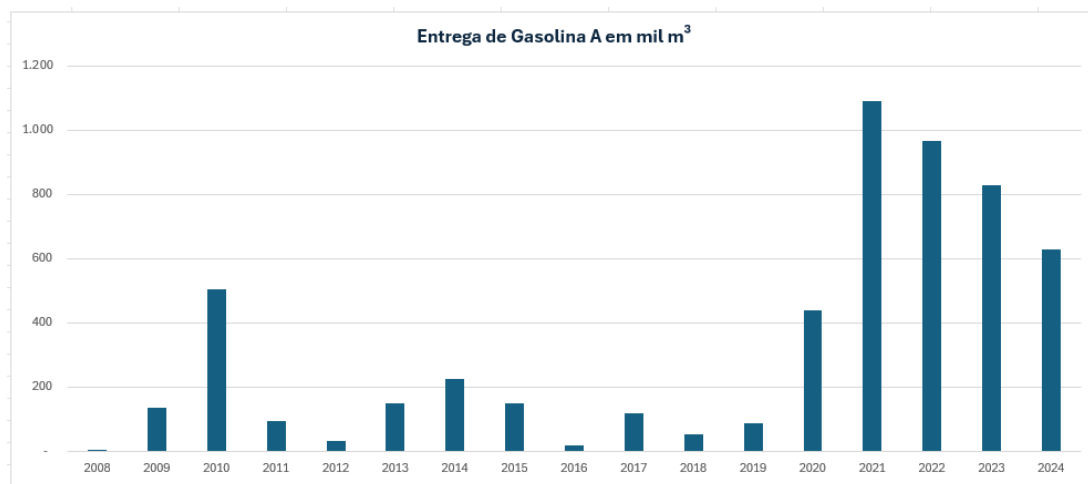
Histórico

110. Como já citado, a COPAPE foi autorizada como formulador de combustíveis em 2003. Contudo, durante anos, teve participação marginal no abastecimento nacional. A partir de 2010, a empresa começou a aumentar sua presença no mercado de gasolina A em São Paulo, atingindo seu ápice em 2021. Enquanto em 2008 ela possuía *market share* inferior a 0,1%, em 2009, passou a 2,8% e, no ano seguinte, 8,2%.

111. Entre 2011 e 2019, a empresa foi responsável por 1,3% das entregas de gasolina A em São Paulo. Em 2020, passou a 7,4% e, em 2021, a 14,6%, em um estado onde há 4 refinarias da PETROBRAS – REPLAN, RECAP, RPBC, REVAP.

112. Em 2022, de acordo com os dados do Painel da Logística do Abastecimento Nacional, a COPAPE era a origem de 6,5% das entradas de gasolina A, em 2023, 5,3% e, em 2024, apesar de ter sido revogada em julho, a empresa foi origem de 5,4% do mesmo combustível.

Gráfico 7 - Entregas de gasolina A pela Copape (mil m³)



Fonte: ANP/SDL - SIMP-ANP, Painel Dinâmico do Mercado Brasileiro de Combustíveis Líquidos em 06 de fevereiro de 2025

113. Destaca-se ainda que, em 2019, a COPAPE comercializava cerca de 85 mil m³ de gasolina A. Em 2020, aumentou para 438 mil m³ e em 2021, chegou a mais de 1 milhão de m³. Em 2022, a COPAPE atingiu 967 mil m³, em 2023, 823 mil m³, e, em 2024, até julho, 636 mil m³. Entre 2011 e 2019, em média, a COPAPE vendia 100 mil m³ por ano. Ou seja, entre 2019 e 2021, suas vendas aumentaram em mais de 10 vezes. Em 2022 e 2023, a média se manteve em quase 900 mil m³ vendidos. Em 2024, caso mantivesse a média mensal de mais de 90 mil m³ de gasolina A vendidos por mês, retornaria ao patamar de 2021, onde vendeu mais de 1 milhão de m³ (Gráfico 7).

Impacto

114. A ANP revogou, por motivos distintos, as autorizações da distribuidora ASTER e do formulador COPAPE, ambas as empresas operavam principalmente no mercado de São Paulo.

115. De modo a avaliar o impacto dessas medidas, foi analisado o mercado ao longo do ano de 2024, até o mês de setembro. Ressalta-se que agosto foi o mês seguinte à revogação das empresas e, consequentemente, o mês com potencial mais crítico ao abastecimento.

116. Em um primeiro momento, é importante analisar o suprimento primário de gasolina A em São Paulo, mostrando o impacto da revogação da COPAPE e a redução da produção, que levou a outras modalidade de suprimento. A Tabela 2, abaixo, mostra esse movimento de substituição da produto por compra entre congêneres de distribuidores de combustíveis:

Tabela 2 - Entradas de Gasolina em São Paulo - 2024 (jun-set)

Classificação	jun/24	jul/24	ago/24	set/24
COMPRA CONGENERE DISTRIBUIDOR DE COMBUSTIVEIS	52.068.278	75.044.686	93.783.331	105.221.681
COMPRA CONGENERES PRODUTOR	4	0	0	0
COMPRA DE DISTRIBUIDORES	149.880	149.911	149.949	143.928
IMPORTACAO	24.004.068	21.705.434	12.175.439	5.700
PRODUCAO	1.374.638.915	1.359.189.087	1.230.985.265	1.279.734.002
RECEBIMENTO TRANSFERENCIA DISTRIBUIDORES	4.722.259	4.119.239	2.517.951	5.495.302
VENDA FINAL	5.326.450	7.186.650	4.454.598	5.042.150
Total	1.460.909.854	1.467.395.007	1.344.066.533	1.395.642.763

Fonte: BI-Logística

117. Entre junho e setembro de 2024, observa-se uma redução na produção de gasolina no estado de SP da ordem de 6,9% (94.904.913 litros) com substituição, principalmente, pela operação de compra congênere de distribuidor, que teve aumento de 102% (53.153.403 litros) no mesmo período.

118. Analisado o suprimento primário, o próximo passo é entender quem compra produto da COPAPE e o que ocorreu após a revogação da ASTER. Nesse sentido, com base nas informações do SIMP, foram levantadas as movimentações de combustíveis que tiveram a COPAPE como Informante/Origem, entre os meses de janeiro a agosto de 2024. Em exame das operações efetuadas, se verificou que as vendas para agente regulado se limitaram ao produto gasolina A comum (cód. 320101001), para os municípios de Guarulhos e Jardinópolis, no estado de São Paulo, para as empresas ASTER e Duvale Distribuidora de Petróleo e Álcool Ltda. (DUVALE), respectivamente.

Tabela 3 - Vendas da COPAPE para Agente Regulado – Gasolina A comum - 2024 (jan-ago)

Município-UF / Agente	jan/24	fev/24	mar/24	abr/24	mai/24	jun/24	jul/24	ago/24
GUARULHOS-SP								
ASTER PETRÓLEO LTDA.	71.458.379	61.086.900	75.201.434	97.036.039	103.745.425	124.828.158	52.326.950	
JARDINOPOLIS-SP								
DUVALE DISTRIBUIDORA DE PETRÓLEO E ÁLCOOL LTDA.							43.717.100	
Total Geral	71.458.379	61.086.900	75.201.434	97.036.039	103.745.425	124.828.158	96.044.050	

Fonte: ANP/SDL - SIMP-ANP

119. Com base na Tabela 3, pode-se concluir que a DUVALE substituiu integralmente a ASTER como distribuidora responsável por atender o mercado da COPAPE.

120. A avaliação das compras de gasolina A comum, de agentes regulados, declaradas pela ASTER, revela a COPAPE como único fornecedor desse produto, com algumas compras pontuais de outros distribuidores (venda congênere). O volume fornecido pela COPAPE variou entre 84,7% a 98,8% do suprimento primário da ASTER (Tabela 4).

Tabela 4 - Compras da ASTER de Agente Regulado – Gasolina A comum - 2024 (jan-ago)

Agente	jan/24	fev/24	mar/24	abr/24	mai/24	jun/24	jul/24	ago/24
COPAPE PRODUTOS DE PETROLEO LTDA	71.458.379	61.086.900	75.201.434	97.036.039	103.745.425	124.828.158	52.326.950	
GASTECH PETROLEO DISTRIBUIDORA DE COMBUSTIVEIS LTDA					299.980			
GOL COMBUSTÍVEIS S.A		941.022	45.127		3.054.634			
MONTE CABRAL DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS LTDA.	11.133.642	9.618.612	616.198					
PETROWORLD COMBUSTÍVEIS S/A.	1.725.374	442.068	1.816.034	1.148.659	1.556.352	1.999.970	1.378.989	
Total Geral	84.317.395	72.088.602	77.678.793	98.184.698	108.656.391	126.828.128	53.705.939	
Percentual COPAPE	84,7%	84,7%	96,8%	98,8%	95,5%	98,4%	97,4%	

Fonte: ANP/SDL - SIMP-ANP

121. Já a DUVALE, declarou compra de produto apenas da ASTER até a sua revogação, quando a empresa assumiu a posição da ASTER e passou a adquirir produto da COPAPE. Ou seja, a DUVALE já recebia o produto da COPAPE, mas utilizando a ASTER como intermediária. Chama atenção o aumento do volume adquirido em julho/2024 (mês da revogação da ASTER) e a queda abrupta após a revogação da COPAPE. No mês de agosto, se observou uma queda no volume, representando 4% das compras do mês anterior (Tabela 5).

Tabela 5 - Compras da DUVALE de Agente Regulado – Gasolina A comum - 2024 (jan-ago)

Agente	jan/24	fev/24	mar/24	abr/24	mai/24	jun/24	jul/24	ago/24
ARKA DISTRIBUIDORA DE COMBUSTIVEIS EIRELI								62.574
ASTER PETRÓLEO LTDA.	14.115.742	8.841.361	9.670.139	6.102.490	13.786.061	15.332.133		
COPAPE PRODUTOS DE PETROLEO LTDA							43.717.100	
EVEREST DISTRIBUIDORA DE DERIVADOS DE PETRÓLEO LTDA				5.068				
GASTECH PETROLEO DISTRIBUIDORA DE COMBUSTIVEIS LTDA								124.138
GOL COMBUSTÍVEIS S.A							984.670	
PETROWORLD COMBUSTÍVEIS S/A.								760.406
REDE SOL FUEL DISTRIBUIDORA S/A.							359.500	974.000
Total Geral	14.115.742	8.841.361	9.670.139	6.107.558	13.786.061	15.332.133	45.061.270	1.921.118
Percentual ASTER	100,0%	100,0%	100,0%	99,9%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%
Percentual COPAPE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	97,0%	0,0%

Fonte: ANP/SDL - SIMP-ANP

122. No mês de julho de 2024, embora a ASTER tenha sido revogada apenas no dia 11, a DUVALE não adquiriu nenhum produto dessa empresa. Até esse momento, a ASTER era seu principal fornecedor. Por sua vez, a COPAPE não declarou nenhuma venda nos dias 12, 13 e 14 e, no dia 15, começou a fornecer produto diretamente para a DUVALE.

123. Considerando as vendas efetuadas pela ASTER e pela DUVALE, no ano de 2024, identificamos um total de 2.209 postos de combustíveis que adquiriram gasolina C dessas empresas. Ao extrair a movimentação neste período para esses postos, conseguimos identificar a migração entre os fornecedores de produto causada pela revogação da ASTER.

Tabela 6 - Vendas de gasolina C de distribuidores para os postos de combustíveis que adquiriram gasolina C da ASTER e da DUVALE - 2024 (jan-ago)

Fornecedores Gasolina C	jan/24	fev/24	mar/24	abr/24	mai/24	jun/24	jul/24	ago/24	Total Geral
VENDA PARA AGENTE REGULADO	175.853.642	158.855.496	178.095.600	192.120.714	194.135.654	194.804.260	205.850.798	185.941.425	1.485.657.589
ASTER PETRÓLEO LTDA.	57.923.250	48.798.001	57.988.250	69.117.600	74.437.604	87.696.800	36.721.650		432.683.355
IMPERIO COMERCIO DE PETROLEO LTDA	26.125.000	25.705.000	31.119.000	32.266.500	28.130.000	23.562.060	33.639.650	69.281.650	269.828.960
DUVALE DISTRIBUIDORA DE PETRÓLEO E ALCOOL LTDA.	27.239.150	25.634.150	23.195.150	29.082.300	26.881.850	30.421.354	65.841.950	11.552.500	239.848.404
GOL COMBUSTÍVEIS S.A	24.000	762.000	14.335.200	12.238.500	16.402.250	12.892.650	12.920.600	14.045.300	83.620.500
VIBRA ENERGIA S.A	5.745.000	5.074.000	5.551.000	5.140.000	4.779.000	4.183.500	3.559.000	4.333.500	38.365.000
BIOPETRO DISTRIBUIDORA DE COMBUSTIVEIS	3.003.750	2.658.250	2.427.500	2.512.500	3.554.500	2.034.000	4.684.250	9.069.500	29.944.250
MONTE CABRAL DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS LTDA.	8.784.000	6.704.500	941.000	1.361.000	541.000	1.615.000	2.896.050	2.852.750	25.695.300
BIOPETROLEO DO BRASIL DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS LTDA	3.292.000	2.970.000	3.092.000	2.987.000	2.350.300	1.513.000	1.888.000	7.318.100	25.410.400
FLEXPETRO DISTRIBUIDORA DE DERIVADOS DE PETRÓLEO S.A.	4.140.000	3.044.000	2.635.000	2.151.000	2.092.000	1.816.000	2.235.000	6.203.900	24.316.900
RAIZEN S.A.	3.568.000	2.948.000	2.978.000	2.431.600	2.295.000	2.459.800	2.041.600	3.010.000	21.732.000
TOBRAS DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS LTDA.	3.605.750	2.415.000	1.879.000	2.141.700	1.540.000	1.746.300	2.403.250	4.227.000	19.958.000
ROYAL FIC DISTRIBUIDORA DE DERIVADOS DE PETRÓLEO S/A	2.078.300	2.487.500	3.877.000	2.559.000	2.430.600	1.659.000	2.153.000	2.541.000	19.785.400
IPIRANGA PRODUTOS DE PETRÓLEO S.A	3.482.050	3.313.000	2.466.000	1.798.000	1.656.000	1.315.000	1.346.948	1.566.425	16.943.423
PETROWORLD COMBUSTÍVEIS S/A.	55.100	1.802.600	2.946.300	1.849.950	3.013.150	2.255.450	4.114.150	740.050	16.776.750
REALCOOL DISTRIBUIDORA DE PETROLEO LTDA.	1.270.000	929.950	996.000	1.065.000	1.346.450	1.142.500	2.715.350	7.295.500	16.700.750
DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS SAARA S.A.	1.427.492	2.262.445	1.956.000	1.946.500	2.441.500	1.350.500	1.786.500	2.421.000	15.591.937
CIAPETRO DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS LTDA	1.008.000	725.500	2.376.500	3.011.500		990.000	1.545.500	2.899.500	13.315.000
SMALL DISTRIBUIDORA DE DERIVADOS DE PETRÓLEO LTDA.	1.483.000	1.260.000	1.334.000	1.300.000	1.392.000	906.000	2.008.000	3.615.000	13.298.000
RUMOS DISTRIBUIDORA DE PETROLEO S/A	778.000	613.000	670.500	640.000	537.000	1.362.100	1.970.000	3.126.800	9.697.400
SIM DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS LTDA	1.534.500	1.415.000	1.140.000	1.047.000	1.147.000	1.035.500	1.105.000	1.240.500	9.664.500
Outros	19.287.300	17.333.600	14.252.200	15.474.064	16.178.450	13.079.246	18.275.350	28.601.450	142.481.660

Fonte: ANP/SDL - SIMP-ANP

124. Após a saída da ASTER, percebe-se o crescimento da DUVALE em primeiro momento, ainda no mês de julho, com o distribuidor IMPÉRIO COMÉRCIO DE PETRÓLEO LTDA. se posicionando como principal fornecedor a partir de agosto (Tabela 6). Na Tabela 7, a seguir, indicamos a variação da participação de mercado dos fornecedores na venda para os postos analisados.

Tabela 7 - Participação de Mercado - Fornecedores - Postos Analisados - Gasolina C - 2024 (jun-ago)

Fornecedores Gasolina C	jun/24	jul/24	ago/24
VENDA PARA AGENTE REGULADO	194.804.260	205.850.798	185.941.425
ASTER PETRÓLEO LTDA.	45%	18%	0%
IMPERIO COMERCIO DE PETROLEO LTDA	12%	16%	37%
DUVALE DISTRIBUIDORA DE PETRÓLEO E ÁLCOOL LTDA.	16%	32%	6%
GOL COMBUSTÍVEIS S.A	7%	6%	8%
VIBRA ENERGIA S.A	2%	2%	2%
BIOPETRO DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS	1%	2%	5%
MONTE CABRAL DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS LTDA.	1%	1%	2%
BIOPETRÓLEO DO BRASIL DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS LTD.	1%	1%	4%
FLEXPETRO DISTRIBUIDORA DE DERIVADOS DE PETRÓLEO S.A.	1%	1%	3%
RAIZEN S.A.	1%	1%	2%
TOBRAS DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS LTDA.	1%	1%	2%
ROYAL HC DISTRIBUIDORA DE DERIVADOS DE PETRÓLEO S/A	1%	1%	1%
IPIRANGA PRODUTOS DE PETRÓLEO S.A	1%	1%	1%
PETROWORLD COMBUSTÍVEIS S/A.	1%	2%	0%
REALCOOL DISTRIBUIDORA DE PETROLEO LTDA.	1%	1%	4%
DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS SAARA S.A.	1%	1%	1%
CIAPETRO DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS LTDA	0%	1%	2%
SMALL DISTRIBUIDORA DE DERIVADOS DE PETRÓLEO LTDA.	0%	1%	2%
RUMOS DISTRIBUIDORA DE PETROLEO S/A	1%	1%	2%
SIM DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS LTDA	1%	1%	1%
Outros	7%	9%	15%

Fonte: ANP/SDL - SIMP-ANP

125. A análise das vendas de gasolina C pela ASTER, ao longo de 2024 (até agosto), apontou movimentações em três estados (SP, PR e MT), sendo São Paulo o de maiores quantitativos.

126. Com o auxílio do Pannel de Logística do Abastecimento Nacional de Combustíveis, a Tabela 8 apresenta um levantamento das vendas de gasolina C no estado de São Paulo. À exceção de uma diminuição de vendas no mês de fevereiro, não se verifica variações acentuadas nos demais meses.

Tabela 8 - Venda de gasolina C - São Paulo - 2024 (jan-ago)

Mês	Gasolina C (litros)
Jan	760.461.614
Fev	683.181.190
Mar	775.922.628
Abr	773.796.380
Mai	786.005.847
Jun	765.279.587
Jul	791.466.069
Ago	818.823.914

Fonte: ANP/SDL - Pannel - Logística

127. Observando-se, mês a mês, o comportamento dos principais distribuidores, e avaliando os três fornecedores em análise tem-se que:

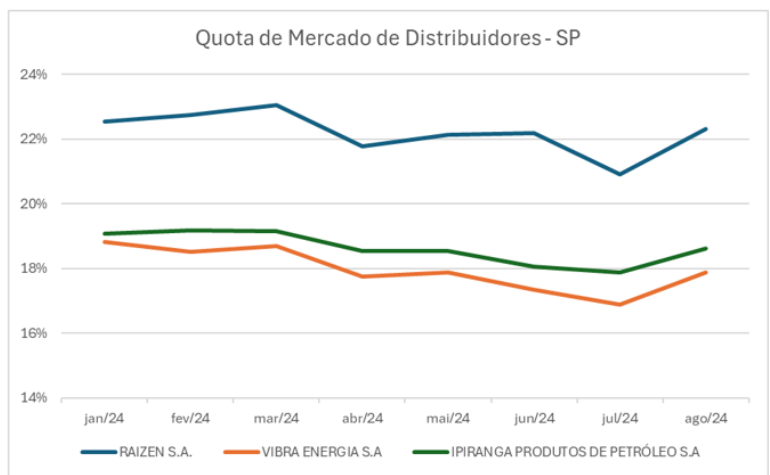
- A ASTER ocupou posições de participação entre 7,0% e 10,7% até o mês de junho, caindo em julho para 4,3%;
- A DUVALE teve participações entre 2,9% e 3,9%, até junho e uma elevação para 8,1% em julho, caindo para 1,4% em agosto; e
- A IMPERIO teve participações entre 7,0% e 8,6% até junho, subiu para 9,8% em julho e passou para 14,3% em agosto (Tabela 9, Gráficos 6 e 7).

Tabela 9 - Quotas de mercado dos principais distribuidores de SP – Gasolina C - 2024 (jan-ago)

Fornecedor	jan/24	fev/24	mar/24	abr/24	mai/24	jun/24	jul/24	ago/24
RAIZEN S.A.	22,5%	22,8%	23,0%	21,8%	22,1%	22,2%	20,9%	22,3%
VIBRA ENERGIA S.A	18,8%	18,5%	18,7%	17,8%	17,9%	17,3%	16,9%	17,9%
IPIRANGA PRODUTOS DE PETRÓLEO S.A	19,1%	19,2%	19,2%	18,5%	18,5%	18,1%	17,9%	18,6%
ASTER PETRÓLEO LTDA.	7,4%	7,0%	7,0%	8,2%	8,6%	10,7%	4,3%	
IMPERIO COMERCIO DE PETROLEO LTDA	7,0%	7,6%	8,1%	8,6%	8,0%	7,8%	9,8%	14,3%
GOL COMBUSTÍVEIS S.A	0,0%	0,1%	2,3%	2,1%	2,9%	2,4%	2,3%	2,0%
DUVALE DISTRIBUIDORA DE PETRÓLEO E ÁLCOOL	3,4%	3,6%	2,9%	3,7%	3,4%	3,9%	8,1%	1,4%
CIAPETRO DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS LTD	1,0%	0,9%	1,4%	1,7%	1,0%	0,9%	1,3%	1,2%
TOBRAS DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS LTDA.	1,7%	1,5%	1,1%	1,2%	1,0%	1,1%	1,3%	1,5%
ALE COMBUSTÍVEIS S.A.	1,2%	1,3%	1,1%	1,2%	0,9%	0,9%	0,9%	1,2%

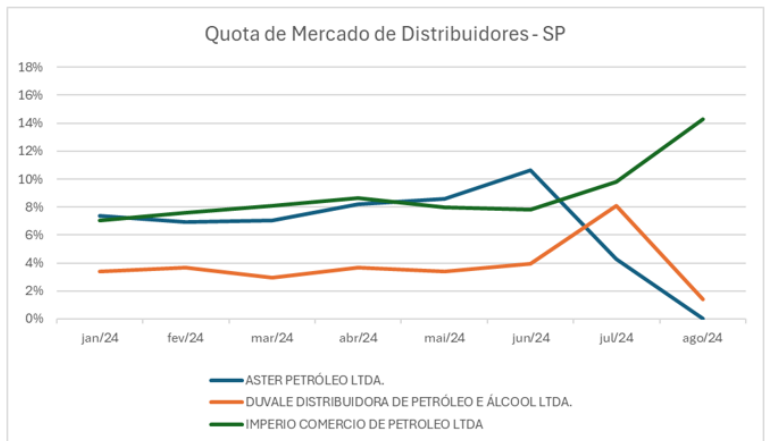
Fonte: ANP/SDL - SIMP-ANP

Gráfico 8 - Quotas de mercado dos grandes distribuidores (>15%) de SP – 2024 (jan-ago)



Fonte: ANP/SDL - SIMP-ANP

Gráfico 9 - Quotas de mercado dos outros distribuidores principais de SP – 2024 (jan-ago)



Fonte: ANP/SDL - SIMP-ANP

128. No suprimento primário, a Refinaria de Petróleo Manguinhos S.A. - REFIT foi o principal agente que substituiu a COPAPE, seguido pela PETROBRAS. Na distribuição, o principal agente foi a IMPÉRIO, que aumentou sua participação média de mercado de 7 a 8% para 14,8% em agosto/2024 e compra toda sua gasolina A da RODOPETRO, que por sua vez compra todo seu produto da REFIT. Neste caso, a RODOPETRO é um mero intermediário entre a REFIT e a IMPÉRIO, sendo esta última o braço de distribuição da REFIT no Estado de São Paulo (Tabela 10 e 11).

Tabela 10 - Vendas REFIT – 2024 (jun-set)

Gasolina A Comum	jun/24		jul/24		ago/24		set/24	
	Litros	%	Litros	%	Litros	%	Litros	%
76 OIL DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS S/A	19.300.000	23%	18.475.000	18%	19.016.000	14%	20.712.000	15%
FLAGLER COMBUSTÍVEIS S/A	11.800.000	14%	12.530.000	12%	16.290.000	12%	15.150.000	11%
MANGUINHOS DISTRIBUIDORA S. A.		0%		0%	50.000	0%		0%
PETRO NORTE DISTRIBUIDORA DE PETRÓLEO LTDA	1.001.076	1%	1.512.304	1%	657.401	1%	738.963	1%
RODOPETRO DISTRIBUIDORA DE PETRÓLEO LTDA.	50.650.000	61%	73.050.000	69%	95.283.000	73%	105.750.000	74%
Total Geral	82.751.076	100%	105.567.304	100%	131.296.401	100%	142.350.963	100%

Fonte: ANP/SDL - SIMP-ANP

Tabela 11 - Vendas RODOPETRO – 2024 (jun-set)

RODOPETRO	jun/24	jul/24	ago/24	set/24
Gasolina A				
EVEREST DISTRIBUIDORA DE DERIVADOS DE PETRÓLEO LTDA	-	59.718	-	198.695
IMPERIO COMERCIO DE PETROLEO LTDA	44.366.429	66.173.936	85.776.583	98.373.715
Gasolina C				
IMPERIO COMERCIO DE PETROLEO LTDA	5.701.879	7.432.043	7.307.902	6.649.271
Revendedores	3.556.000	3.340.000	3.281.000	3.654.000
Total Geral	53.624.308	77.005.697	96.365.485	108.875.681

Fonte: ANP/SDL - SIMP-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.

BASE LEGAL

130. Conforme já indicado nesta Nota Técnica Conjunta, a atividade de formulação de gasolina e óleo diesel é disciplinada pela Resolução ANP nº 852, de 23 de setembro de 2021. O ato normativo 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.

131. O § 2º, do art. 1º, da Resolução ANP nº 852/2021, dispõe sobre a distinção da atividade de produção de derivados de petróleo e gás natural.

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

132. Em razão da urgência de ação por parte da ANP, conforme os motivos expostos na presente Nota Técnica Conjunta, além da menção à Resolução ANP nº 851/2021, é importante citar a Resolução ANP nº 846, de 25 de junho de 2021 e o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.

133. A Resolução ANP nº 846/2021 dispõe sobre a participação social no processo decisório referente à regulação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. O § 2º, do art. 4º, da citada resolução estabelece que:

“§ 2º Com base em seu poder geral de cautela, a ANP poderá editar ato normativo sem a prévia realização de consulta e de audiência pública, desde que presentes os requisitos de plausibilidade do direito e perigo na demora, devidamente comprovada a urgência e suprida, quando cabível, a realização de consulta e de audiência públicas em momento posterior.”

134. O Decreto nº 10.411, por sua vez, 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. O art. 4º, inciso I, do citado decreto, estabelece que:

“Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:
I - urgência;”

135. Essas informações serão importantes para as propostas que serão apresentadas ao final da presente Nota Técnica Conjunta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

136. A presente Nota Técnica Conjunta detalhou os riscos associados à atividade de formulação de gasolina e óleo diesel. 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. Cumpre lembrar que as irregularidades encontradas alcançaram fraudes fiscais, adulteração de combustíveis e riscos à segurança, à saúde e ao meio ambiente.

137. Durante a análise das equipes envolvidas, foi possível observar, ao longo dos anos, a pouca relevância da ação dos formuladores autorizados pela ANP, com exceção da COPAPE, que só atingiu níveis relevantes devido às irregularidades cometidas, relacionadas a fraudes fiscais, adulteração de combustíveis e riscos à segurança, à saúde e ao meio ambiente.

138. A NEOVG, único formulador de gasolina atualmente autorizado pela ANP, não está operando no momento. A empresa obteve autorização para o exercício da atividade de formulação de gasolina e óleo diesel em 27 de maio de 2021. Contudo, foram produzidos apenas 19.962 m³ de gasolina A comum. A produção ocorreu somente entre os meses de setembro e novembro de 2022, em fevereiro de 2023 e entre os meses de maio e agosto de 2023. Atualmente, devido à NEOVG ter ficado mais de 1 (um) ano sem operar, será necessário seu retorno seja autorizado pela ANP, com base no disposto no art. 30, inciso IV, que estabelece que caso a instalação produtora ou unidade tenha sido desativada temporariamente por período igual ou superior a um ano, deverá ser solicitada vistoria, conforme modelo disponível na página da ANP na internet, a qual observará os mesmos trâmites dispostos no art. 12.

139. A DECAL teve sua autorização para o exercício da atividade de formulação de gasolina e óleo diesel revogada em 18 de abril de 2024. A empresa ficou autorizada de dezembro de 2014 a abril de 2024 e, em todo esse período, não houve declaração de produção no SIMP. A empresa chegou a alegar que produziu durante alguns meses em 2015. Independente disso, observa-se longa inatividade da empresa como formulador desde sua autorização.

140. A COPAPE foi a formuladora mais longeva no Brasil. Durante o período em que operou de forma regular, teve papel limitado no aumento da concorrência no setor de combustíveis no país. A empresa se dedicava essencialmente à locação de sua estrutura de armazenamento de combustíveis, atuando como base para terceiros, enquanto a produção de combustíveis formulados era pouco significativa. A atividade de formulação da COPAPE só se tornou relevante e viável com a implementação de um esquema de fraude tributária estruturada. Esse sofisticado esquema só foi possível devido à utilização de dois elementos permitidos pela legislação atual da ANP.

a) A possibilidade de o importador de combustíveis e derivados de petróleo estar localizado em qualquer local do Brasil, sem que os produtos regulados importados precisem ser movimentados para o local do estabelecimento importador; e

b) A venda de combustíveis entre distribuidoras (congêneres), que cria as condições ideais para dissimular operações e mascarar a sonegação fiscal, dificultando a recuperação de créditos pelos fiscos estaduais (as vendas entre congêneres são realizadas de forma pulverizada, encadeando uma série de transferências antes de o produto ser entregue ao revendedor final).

141. Outra fragilidade encontrada na regulação da ANP é a possibilidade de atuação de formuladoras de gasolina e óleo diesel sem a exigência de capital social mínimo na legislação da ANP e sem que seja exigida dessas empresas a propriedade das instalações que operam. Sendo assim, se torna possível que tais empresas justifiquem a aquisição, o transporte e o armazenamento de insumos diversos, que, de outra forma, seriam classificados como solventes (essas empresas operam em instalações extremamente simples, comparáveis a terminais e bases de distribuição, com risco mínimo de capital).

142. A figura do formulador de combustível foi criada para permitir maior flexibilidade no mercado e fomentar a concorrência. No entanto, a experiência com o único agente a operar regularmente no mercado (COPAPE) demonstrou que essa categoria de agente econômico pode ser capturada e utilizada para fins ilícitos.

143. Destaca-se também que, uma vez que a formulação é realizada por meio de mistura em tanques, não são necessários, para a realização dessa atividade, os mesmos níveis de investimentos de uma refinaria, de uma central petroquímica ou de uma unidade de processamento de gás natural, que possuem equipamentos de alta complexidade. Estas características podem dificultar a fiscalização da ANP na identificação de determinadas irregulares.

144. Em razão do exposto, conclui-se pela necessidade de urgente suspensão da atividade de formulação de gasolina e óleo diesel e revisão da regulamentação referente ao tema, devido aos seguintes pontos: (i) as características da atividade de formulação de gasolina e óleo diesel, que podem facilitar a prática de irregularidades; (ii) a pouca relevância histórica dessa atividade para o abastecimento nacional de combustíveis; (iii) as irregularidades indicadas nessa Nota Técnica Conjunta; (iv) o fato de a ausência da COPAPE (único formulador a apresentar produção contínua) não ter comprometido o abastecimento nacional; e (v) o fato de não terem sido identificadas vantagens significativas aos consumidores com a atuação dos formuladores no mercado de combustíveis. Logo, recomenda-se a publicação de resolução que suspenda os dispositivos relacionados à atividade de formulação de gasolina e óleo diesel, dispostos na Resolução ANP nº 852, de 23 de setembro de 2021, até que o tema seja analisado pela ANP de forma ampla, por meio de uma ação regulatória que contemple Análise de Resultado Regulatório - ARR. O problema regulatório que se busca evitar, com a ação urgente pela ANP, é a nova ocorrência de irregularidades que podem acontecer pela atividade de formulação de gasolina e óleo diesel, conforme explicado ao longo desta Nota Técnica.

145. A resolução que suspenderá os referidos dispositivos deverá:

I - Suspender o art. 1º, § 2º, inciso III, da Resolução ANP nº 852, de 23 de setembro de 2021;

II - Suspender o art. 2º, inciso XXIII, da Resolução ANP nº 852, de 23 de setembro de 2021;

III - Alterar o art. 2º, inciso XXIV, da Resolução ANP nº 852, de 23 de setembro de 2021, de modo a suprimir o termo "instalação de formulação de gasolina e óleo diesel";

IV - Alterar o art. 2º, inciso XLII, da Resolução ANP nº 852, de 23 de setembro de 2021, de modo a suprimir o termo "formulador de gasolina e óleo diesel";

V - Suspender o art. 18, § 2º, da Resolução ANP nº 852, de 23 de setembro de 2021;

VI - Suspender o art. 22, da Resolução ANP nº 852, de 23 de setembro de 2021;

- VII - Suspender o art. 28, da Resolução ANP nº 852, de 23 de setembro de 2021; e
- VIII - Suspender o art. 34, da Resolução ANP nº 852, de 23 de setembro de 2021.

PROPOSTA

146. Desta forma, considerando:

- I - as características da atividade de formulação de gasolina e óleo diesel (que podem dificultar a fiscalização da ANP na identificação de determinadas irregulares e facilitar a ocorrência de irregularidades);
- II - a pouca relevância histórica dessa atividade para o abastecimento nacional de combustíveis;
- III - as irregularidades indicadas nessa Nota Técnica Conjunta;
- IV - que a ausência da COPAPE (único formulador a apresentar produção contínua) não comprometeu o abastecimento nacional;
- V - que não foram identificadas vantagens significativas aos consumidores com a atuação dos formuladores no mercado de combustíveis;
- VI - que não há, no momento, agente autorizado à formulação de gasolina e óleo diesel em operação, uma vez que o único formulador de gasolina atualmente autorizado ficou mais de 1 (um) ano sem operar e, por isso, conforme art. 30, inciso IV, da Resolução ANP nº 852 de 23 de setembro de 2021, precisará passar por vistoria, envio de documentação e aprovação da ANP, antes de retornar à operação;
- VII - que o § 2º, do art. 4º, da Resolução ANP nº 846, de 25 de junho de 2021, estabelece que a ANP, com base em seu poder geral de cautela, poderá editar ato normativo sem a prévia realização de consulta e de audiência pública, desde que presentes os requisitos de plausibilidade do direito e perigo na demora, devidamente comprovada a urgência e suprida, quando cabível, a realização de consulta e de audiência públicas em momento posterior;
- VIII - que o inciso I, do art. 4º, do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, estabelece a urgência como hipótese de dispensa de AIR; e
- IX - que as presentes propostas demandam urgência de modo a evitar os riscos expostos na presente Nota Técnica Conjunta.

147. Propõe-se:

- I - a aprovação da minuta de resolução (SEI 4904487), a qual suspende os dispositivos relacionados à atividade de formulação de gasolina e óleo diesel, dispostos na Resolução ANP nº 852, de 23 de setembro de 2021, com dispensa de prévia realização de consulta e de audiência pública, com base no art. 4º, § 2º, da Resolução ANP nº 846, de 25 de junho de 2021 e com dispensa de prévia realização de análise de impacto regulatório – AIR, com base no o art. 4º, inciso I, do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020;
- II - que o tema seja incluído na Agenda Regulatória da ANP, para realização de Análise de Resultado Regulatório - ARR, a respeito da atividade de formulação de gasolina e óleo diesel, sob coordenação da Superintendência de Produção de Combustíveis, com participação da Superintendência de Distribuição e Logística e da Superintendência de Fiscalização do Abastecimento.
- III - que os processos de autorização em andamento, relativos à atividade de formulação de gasolina e óleo diesel, sejam sobrestados até que seja realizada a ARR e concluída a ação regulatória sobre o tema em tela;
- IV - que os processos de retomada da operação em andamento, relativos à atividade de formulação de gasolina e óleo diesel, sejam sobrestados até que seja realizada a ARR e concluída a ação regulatória sobre o tema em tela; e
- V - que a ARR e a ação regulatória 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.

Elaborado por:

Helio da Cunha Bisaggio
Coordenador de Regulação de Produção de Combustíveis

Rebecca Féo de Oliveira
Assessora Técnica de Regulação de Produção de Combustíveis

Fernanda Tardin Moreno Martins
Coordenadora Geral de Autorizações e Processos Sancionadores

Marcela Ganem Flores
Coordenadora Geral de Gestão da Informação

Romulo Prejioni Hansen
Coordenador de Monitoramento do Abastecimento e Estoque

Heloisa Helena Moreira Paraquetti
Superintendente Adjunta de Produção de Combustíveis

Carlos Eduardo Neri de Oliveira
Superintendente Adjunto de Fiscalização do Abastecimento

De acordo:

Brunno Loback Atalla
Superintendente de Produção de Combustíveis

Diogo Valerio
Superintendente de Distribuição e Logística

Julio Cesar Candia Nishida
Superintendente de Fiscalização do Abastecimento



Documento assinado eletronicamente por **REBECCA FEO DE OLIVEIRA, Assessora Técnica de Regulação**, em 17/04/2025, às 09:55, 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 **HELOISA HELENA MOREIRA PARAQUETTI, Superintendente Adjunta de Produção de Combustíveis**, em 17/04/2025, às 10:01, 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 **HELIO DA CUNHA BISAGGIO, Coordenador de Regulação de Produção de Combustíveis**, em 17/04/2025, às 10:03, 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 **FERNANDA TARDIN MORENO MARTINS, Coordenadora Geral de Autorizações e Processos Sancionadores de Produção de Combustíveis**, em 17/04/2025, às 11:09, 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 **MARCELA GANEM FLORES, Coordenadora Geral de Gestão da Informação de Instalações**, em 17/04/2025, às 12:45, 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 **BRUNNO LOBACK ATALLA, Superintendente de Produção de Combustíveis**, em 17/04/2025, às 12:56, 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 **CARLOS EDUARDO NERI DE OLIVEIRA, Superintendente Adjunto de Fiscalização do Abastecimento**, em 17/04/2025, às 14:06, 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 **JULIO CESAR CANDIA NISHIDA, Superintendente de Fiscalização do Abastecimento**, em 17/04/2025, às 14:09, 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 **ROMULO PREJIONI HANSEN, Coordenador de Monitoramento do Abastecimento e Estoques**, em 17/04/2025, às 15:16, 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 **DIOGO VALERIO, Superintendente de Distribuição e Logística**, em 17/04/2025, às 15:23, 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 **4800940** e o código CRC **201F364F**.