



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS
SEDE
COORDENAÇÃO CONSULTIVO ADMINISTRATIVO
AV. RIO BRANCO 65, 12º ANDAR, RIO DE JANEIRO, RJ, 20040-009

PARECER n. 00223/2025/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48600.200999/2022-76

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP
ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: MINUTA DE RESOLUÇÃO QUE ALTERA A RESOLUÇÃO ANP 856/21 PARA INCLUSÃO DAS NOVAS ESPECIFICAÇÕES DO COMBUSTÍVEL SUSTENTÁVEL DE AVIAÇÃO ESTABELECIDOS PELA LEI 14.993/24. DISPENSA DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO. ATO NORMATIVO QUE VISA MANTER A CONVERGÊNCIA A PADRÕES INTERNACIONAIS. ART. Art. 4º, VI, DO DECRETO 10.411/20. ADEQUAÇÃO DO TEXTO À LEI E DEFINIÇÕES LEGAIS. PELO PROSSEGUIMENTO PARA CONSULTA E AUDIÊNCIA PÚBLICAS

1. Cuida-se de consulta proveniente da Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos - SBQ que tem como objetivo a aprovação de resolução referente à alteração da Resolução ANP nº 856, de 2021, que especifica os querosenes de aviação.
2. Na Nota Técnica de Regulação nº 1/2025/SBQ-CPT-CQC/SBQ/ANP-DF (SEI 4872420) a SBQ indica a necessidade de regulação da matéria em razão da substituição do conceito de bioquerosene de aviação instituído pela Lei nº 12490/11, pelo combustível sustentável de aviação - SAF, instituído pela Lei 14.993/24. Além disso, há indicação de ser necessário alinhamento metodológico à Organização de Aviação Civil Internacional (ICAO) em relação aos requisitos de elegibilidade e de certificação para o SAF e um cronograma de redução de emissões de gases de efeito estufa GEE de 1 a 10% no período de 2027 a 2037 por meio do uso do SAF, conforme previsto na mesma Lei.
3. A SBQ encaminhou a minuta (SEI 4979891) e recomenda à Diretoria Colegiada, caso aprovada, que seja realizada Audiência Pública, precedida de Consulta Pública.
4. A minuta foi submetida à análise da Superintendência de Governança e Estratégia - SGE que exarou o parecer nº 18/2025/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ (SEI 5119090) quanto à técnica legística e sugestões de adequação do texto. Nova minuta com algumas das alterações sugeridas foi juntada ao SEI 5122307 e submetida a esta Procuradoria.
5. Por motivos de economia processual os demais documentos de interesse dessa análise serão mencionados ao longo do parecer.
6. É o breve relatório, passa-se à análise.
7. A presente consulta tem como RESPALDO LEGAL o disposto no art. 8º, *caput* e incisos XV, XVI e XVIII da Lei 9.478/97 e a Lei 14.993/24, que substituiu o conceito de bioquerosene de aviação, instituído pela Lei nº 12490, de 2011, por combustível sustentável de aviação e as atribuições legais decorrentes da Agência relativas a regulação das atividades relacionadas ao abastecimento nacional e a qualidade dos combustíveis.
8. No que se refere à MOTIVAÇÃO e FUNDAMENTOS para a instituição da modificação proposta, consta na Nota Técnica de Regulação nº 1/2025/SBQ-CPT-CQC/SBQ/ANP-DF (SEI 4872420) o objetivo em i) adequar as normas da

Agência em relação às alterações na Lei 9.478, dentre as quais destaca-se a exclusão da terminologia Bioquerosene de Aviação, com subsequente inclusão do Combustível Sustentável de Aviação, em seu art. 6º, inciso XXXI; ii) a necessidade pela busca de alinhamento metodológico à Organização de Aviação Civil Internacional (ICAO) em relação aos requisitos de elegibilidade e de certificação para o SAF e um cronograma de redução de emissões de gases de efeito estufa GEE de 1 a 10% no período de 2027 a 2037 por meio do uso do SAF.

DA RESOLUÇÃO

9. Inicialmente cabe relatar que a minuta foi previamente analisada pela Coordenação de Qualidade Regulatória, que fez diversos apontamentos e adequações na minuta a fim de ajustar ao modelo definido no Manual de Elaboração de Atos Normativos da ANP (Resolução nº 157/2018). Tais apontamentos foram consolidados na nova minuta (SEI 5122307), que passamos a analisar brevemente quanto a eventuais aspectos jurídicos relevantes da norma, sem contemplar os aspectos técnicos, de competência da SBQ.

10. A Minuta de Resolução revisada pela SGE encontra-se acostada ao SEI 5122307 e quanto a sua FORMA, resta consolidado no Decreto nº 12.002/2024, um padrão formal de atos normativos que segue a linha estabelecida pela Lei Complementar nº 95/1998, a qual, por sua vez, dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis em geral.

11. No âmbito da ANP, o padrão definido pelo Manual para elaboração de Atos Normativos estabelece epígrafe, ementa e preâmbulo encontra forma nos seguintes termos:

- epígrafe - identificação numérica singular ao ato normativo, sendo formada pelo título designativo da espécie normativa e pela data de promulgação.;
- ementa – É a síntese do tema fundamental da norma, trazendo as principais questões jurídicas abordadas no texto;
- preâmbulo – enuncia o órgão ou a instituição competente para a prática do ato normativo e sua base legal

12. Verifica-se na minuta da resolução a presença de epígrafe, ementa e preâmbulo. No restante, a parte normativa da minuta de resolução atende às regras do Decreto nº 12.002/2024, bem como já foi objeto de análise quanto a sua forma pela Coordenação de Qualidade Regulatória.

13. Quanto ao conteúdo da resolução, em linhas gerais, a leitura dos dispositivos normativos constantes na minuta permitem concluir que os mesmos parecem estar de acordo com os requisitos impostos pelas Leis 9.478/97 e Lei 14.993/24, acima mencionadas.

14. Ressalte-se que a matéria envolvida na minuta em tela possui aspectos de cunho técnico bem como jurídicos. Nada obstante, não foi suscitada pela área técnica qualquer dúvida jurídica a demandar um pronunciamento deste órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, também não sendo vislumbrado por este órgão de execução da PGF qualquer incompatibilidade legal entre a minuta de resolução em tela e os dispositivos legais que regem a matéria.

DA CONSULTA E DA AUDIÊNCIA PÚBLICAS

15. A audiência pública constitui modalidade de participação popular na atividade administrativa do Estado, é também instrumento de segurança e viabilização do Estado Democrático de Direito.

16. Encontra previsão legal no art. 32 da Lei nº 9.784/99, lei geral que trata do processo administrativo no âmbito da Administração Federal, no art. 19 da Lei nº 9.478/97, lei específica, que trata da 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 e, por fim, no Art. 9 da Lei das agências reguladoras:

Lei nº 9.784/99

Art. 32. Antes da tomada de decisão, A JUÍZO DA AUTORIDADE, DIANTE DA RELEVÂNCIA DA QUESTÃO, PODERÁ SER REALIZADA AUDIÊNCIA PÚBLICA para debates sobre a matéria do processo.

Lei nº 9.478/97

Art. 19. As iniciativas de projetos de lei ou de ALTERAÇÃO DE NORMAS ADMINISTRATIVAS QUE IMPLIQUEM AFETAÇÃO DE DIREITO DOS AGENTES ECONÔMICOS ou de consumidores e usuários de bens e serviços das indústrias de petróleo, de gás natural ou de biocombustíveis serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANP. (Redação dada pela Lei nº 12490, de 2011)

Lei nº 13.848/2019

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

§ 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora.

§ 2º Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo despacho ou aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência na internet, e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado. (Grifos nossos).

17. Com efeito, é extremamente relevante a manifestação dos agentes regulados e dos consumidores sobre a proposta, principalmente para fins de legitimá-la, e torna-la efetiva.

18. Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari ressaltam a sua importância como instrumento democrático das relações entre Estado e cidadão e de legitimação da atuação da Administração. Daí, opina ele na obra Processo Administrativo, pg.222, “*sua imprescindibilidade quando a providência administrativa tenda à limitação do exercício de direitos (individuais e coletivos de qualquer natureza: coletivos propriamente ditos e difusos)*”. Acrescenta que “*a audiência pública só faz sentido quando nela seja assegurada não só a participação do indivíduo, mas, sobretudo, quando sejam adotados mecanismos provocativos da participação dos presentes “sacudindo-os do marasmo, da timidez ou do temor em face da Administração”*”.

19. Sobre o tema, Marcos Juruena Villela Souto, na obra Direito Regulatório, 2ª Ed., pg. 59, faz as seguintes observações:

“... deve ser disciplinada a audiência pública, de modo que possibilite a manifestação das diversas correntes de opinião (...). Assim, deve se proporcionado o contraditório no processo normativo, vedando-se ao regulador apresentar conclusões ou propostas sem que, tendo consultado ou atendido pessoa física ou jurídica, haja propiciado igual oportunidade à parte contrária ao interesse atendido ou prejudicado pela matéria em exame, preferencialmente, em audiência conjunta. Cuida-se do princípio da legitimidade.”

20. No presente processo não há previsão de prazo específico de consulta pública, pelo que deve ser seguido o prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias e de posterior realização de audiência pública como forma de participação popular, conforme salientado acima.

21. Por fim, cabe salientar que foi dispensada a realização da Análise de Impacto Regulatório, com base no Art. 6º, §5º, da Lei 13.848/19 e Art. 4º, VI, do Decreto 10.411/20, por ser hipótese de ato normativo que visa manter a convergência a padrões internacionais:

Lei 13.848/19

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

.....

§ 5º Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão

Decreto nº 10.411/20

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

I - urgência;

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

V - ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou hígidez:

a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;

b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou

c) dos sistemas de pagamentos;

VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

VIII - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no [Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020](#).

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.”

22. Na Nota Técnica de Regulação nº 1/2025/SBQ-CPT-CQC/SBQ/ANP-DF (SEI 4872420) a SBQ salienta que as alterações propostas visam a alinhar as especificações do querosene de aviação comercializado nacionalmente àquelas estabelecidas no mercado internacional, em especial aos regramentos da ASTM International, mais especificamente às normas ASTM D1655 – Standard Specification for Aviation Turbine Fuels e ASTM D7566 - Standard Specification for Aviation Turbine Fuel Containing Synthesized Hydrocarbons, principais referências internacionais para o mercado de aviação, se enquadrando no inciso VI do art. 4º do Decreto 10.411/2020. Daí a possibilidade de dispensa.

23. Verifica-se ainda que foi elaborada nota técnica que fundamenta a proposta de edição ou de alteração do ato normativo, tendo sido atendido o disposto no Art. 6º, §5º da Lei 13.848/19.

CONCLUSÃO

24. Desse modo, observadas as recomendações apresentadas no presente parecer, não haverá óbice à realização da consulta e da audiência públicas.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 23 de julho de 2025.

RAFAEL DOS SANTOS BOMFIM
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48600200999202276 e da chave de acesso 653bef04



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL DOS SANTOS BOMFIM, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2721260750 e chave de acesso 653bef04 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL DOS SANTOS BOMFIM, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-07-2025 19:35. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.