Brasília, 13 de novembro de 2026.

Ao Senhor
ARTUR WATT NETO
Diretor-Geral
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

À Senhora
SYMONE CHRISTINE DE SANTANA ARAÚJO
Diretora
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

À Senhora
MARIA AUXILIADORA DE ARRUDA NOBRE
Superintendente Adjunta de Tecnologia e Meio Ambiente
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

Assunto: Contribuição à Consulta Pública nº 23/2026

Senhor Diretor-Geral,
Senhora Diretora,
Senhora Superintendente Adjunta,

A Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR), entidade representativa das empresas nacionais de transporte aéreo regular, vem, tempestivamente, apresentar suas contribuições no âmbito da Consulta Pública nº 23/2026, que trata da minuta de resolução que regulamenta a certificação do Combustível Sustentável de Aviação (SAF) e os procedimentos para verificação de lastro necessários à emissão do Certificado de Sustentabilidade de Combustível Sustentável de Aviação (CS-SAF) no âmbito do Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV).

A ABEAR reconhece a importância de concluir a regulamentação do programa, mas entende que a complexidade da matéria e seus impactos sobre o setor aéreo **exigem maior prazo** para a devida participação dos agentes envolvidos e uma avaliação prévia das alternativas regulatórias disponíveis.

A regulamentação em discussão possui repercussões que ultrapassam a definição de procedimentos administrativos de certificação de combustíveis. Trata-se da estruturação de mecanismos que viabilizarão o cumprimento de obrigações legais de redução de emissões de gases de efeito estufa pelas empresas aéreas, com impactos diretos sobre a dinâmica de oferta, demanda, comercialização e formação de preços dos combustíveis utilizados no transporte aéreo.

A proposta envolve, entre outros aspectos, a certificação das rotas de produção de SAF, com a definição de critérios técnicos e parâmetros de intensidade de carbono; o estabelecimento de metodologias de cálculo de emissões; a estruturação do Certificado de Sustentabilidade do SAF (CS-SAF), incluindo procedimentos de emissão, registro, rastreabilidade e contabilização dos atributos ambientais; a definição de condições e limites para utilização do mecanismo de *book and claim*; o estabelecimento de requisitos e responsabilidades para firmas inspetoras e entidades registradoras; e o reconhecimento de certificações e padrões internacionais.

Cada um desses elementos possui implicações próprias sobre os custos de conformidade, a disponibilidade de combustíveis elegíveis, a formação de preços e as condições de cumprimento das obrigações pelas empresas aéreas.

A preocupação é especialmente relevante diante das características atuais do mercado brasileiro de combustíveis de aviação, marcado pela **limitada disponibilidade de SAF e pela necessidade de desenvolvimento de uma cadeia produtiva ainda incipiente.** A respeito disso, vale destacar que as estimativas de oferta (1,7 bilhão de litros em 2030 e 3,56 bilhões a partir de 2034) constantes no Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) se baseiam em projetos anunciados. A conclusão de que a oferta seria suficiente para atender ao ProBioQAV e ao CORSIA está ancorada em 2036, quando o mandato estará próximo do seu patamar máximo. **O texto do PDE, porém, não demonstra a cobertura na fase inicial do ProBioQAV, a partir de 2027, nem a trajetória anual de oferta de SAF frente às metas entre 2027 e 2036.**

Nesse contexto, escolhas regulatórias inadequadas podem produzir **restrições artificiais à oferta, custos de transação desnecessários e distorções na formação dos preços dos combustíveis.**

Além disso, eventuais inconsistências entre os mecanismos de certificação e registro estabelecidos pela ANP e os procedimentos de monitoramento, reporte e verificação a serem disciplinados pela ANAC poderão comprometer a operacionalização do programa e gerar insegurança jurídica para os operadores aéreos. É fundamental, portanto, que as duas regulamentações sejam compatíveis e considerem as condições efetivas de funcionamento do mercado.

Diante desse cenário, **a ABEAR considera imprescindível a realização de Análise de Impacto Regulatório.** Embora a Lei nº 14.993/2024 e o Decreto nº 13.094/2026 tenham estabelecido as diretrizes e obrigações gerais do ProBioQAV, a implementação do programa demanda decisões técnicas e regulatórias que não estão integralmente determinadas nesses diplomas.

A regulamentação envolve escolhas sobre critérios de certificação, procedimentos de rastreabilidade, requisitos para emissão e utilização dos CS-SAF e condições de funcionamento do Book and Claim, entre outros aspectos. **Existem, portanto, diferentes alternativas técnicas e regulatórias para disciplinar essas matérias, com consequências distintas para os agentes econômicos envolvidos.** Nesse contexto, merece ser reavaliado o enquadramento da proposta na hipótese de dispensa prevista no art. 4º, inciso II, do Decreto nº 10.411/2020, uma vez que **não se trata apenas de reproduzir obrigações previamente definidas em norma hierarquicamente superior.**

A realização de AIR permitirá identificar e comparar essas alternativas, avaliar seus respectivos custos e benefícios e examinar seus efeitos sobre os diferentes agentes da cadeia de combustíveis de aviação. Esse procedimento é especialmente importante para assegurar que a regulamentação alcance os resultados ambientais pretendidos sem estabelecer exigências desnecessárias ou excessivamente restritivas, elevar custos de cumprimento das obrigações ou comprometer o desenvolvimento do mercado de combustíveis sustentáveis.

A mesma preocupação se aplica ao prazo da consulta pública. O art. 9º, § 2º, da Lei nº 13.848/2019 estabelece duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, admitindo sua redução apenas em situações excepcionais de urgência e relevância, devidamente motivadas. Essa regra também está prevista na regulamentação específica da ANP, especialmente na Resolução nº 846/2021.

Considerando a abrangência e a complexidade técnica e econômica da proposta, o prazo de 10 dias mostrou-se insuficiente para que as empresas aéreas e os demais agentes envolvidos pudessem analisar adequadamente as disposições, avaliar seus efeitos e apresentar contribuições com a melhor qualidade técnica possível. A participação qualificada pressupõe tempo para análise técnica, consultas internas e interlocução entre companhias aéreas, fornecedores de combustíveis, produtores de SAF, certificadores e demais participantes do mercado.

A proximidade do início das obrigações do ProBioQAV reforça, e não reduz, a importância de uma regulamentação bem estruturada. A celeridade do processo não deve comprometer a qualidade das regras, sob o risco de que problemas de concepção regulatória resultem em dificuldades de implementação, insegurança jurídica e custos adicionais para o setor. A ampliação do prazo permitirá que a Agência receba contribuições mais abrangentes e identifique eventuais problemas antes da edição definitiva da norma.

Diante do exposto, **a ABEAR requer à ANP a reconsideração da dispensa de AIR, com a realização da avaliação de impacto regulatório**, considerando a existência de diferentes alternativas técnicas e regulatórias para a implementação do programa.

Solicita, ainda, a suspensão do atual procedimento de consulta pública e sua reabertura após a conclusão da AIR e a disponibilização dos respectivos estudos e documentos técnicos, **assegurando-se o prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias para apresentação de contribuições**, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei nº 13.848/2019.

Superadas as preliminares aventadas acima, a ABEAR destaca os principais trechos de suas contribuições, as quais seguem anexas em sua integralidade.

Trechos que contrariam o Decreto do ProBioQAV

A minuta de resolução incluiu diversos conceitos que já estão definidos no Decreto ou na Lei e, em alguns casos, houve alteração do conceito, contrariando o que já foi definido em norma hierarquicamente superior. Desse modo, para evitar ilegalidade e insegurança jurídica, a ABEAR sugere que retirar todos os conceitos que já estão previstos no Decreto e na Lei, em especial aqueles do art. 3º, incisos II, III, IV, V, VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XIV, XVI e XIX.

Trechos em que houve confusão entre os conceitos do sistema informatizado com o de entidade registradora

Nos dispositivos abaixo destacados, houve uma confusão entre os conceitos do sistema informatizado de gestão, que será elaborado pelo SERPRO e terá como objetivo conferir o lastro ao CS-SAF, e o conceito de entidade registradora, que é a entidade que registrará as transações do certificado. A forma como foi escrita na minuta altera significativamente a política, podendo incorrer em insegurança jurídica, ilegalidade, bem como em custos mais elevados.

Desse modo, sugerimos a seguinte redação para os dispositivos relacionados abaixo:

> *Art. 36. O emissor primário deverá solicitar a* ***autorização*** *de emissão do CS-SAF* ***(pré-CS-SAF) através*** *do sistema de gestão informatizado, mediante apresentação de documentação estabelecida pela ANP,* ***a qual*** *conterá, no mínimo:*
> *I - POS do SAF certificado, nos termos do art.* ***10 do Decreto 13.094/2026****;*
> *II - nota fiscal eletrônica (NF-e) de comercialização do SATF, contabilizado exclusivamente o volume referente à parcela renovável;*
> *III - certificado de qualidade do SBC, quando aplicável, que comprove a conformidade das especificações* ***dos lotes*** *do produto, em atendimento à Resolução ANP nº 997, de 2026; e*
> *IV - certificado de qualidade do SATF, redesignado com JET A ou JET A-1, que comprove a conformidade das especificações* ***dos lotes*** *do produto, em atendimento à Resolução ANP nº 997, de 2026.*
> *§ 1º O serviço de geração de lastro* ***para autorização da emissão*** *de CS-SAF será realizado mediante pagamento ao* ***operador do sistema informatizado****, pelo emissor primário, por NF-e analisada.*
> *§ 2º A solicitação da emissão de lastro de CS-SAF deverá ocorrer ~~após quinze dias e~~ em até sessenta dias da data de emissão da NF-e do SATF pelo emissor primário.*
> *(...)*
>
> ***Art. 37. Cada CS-SAF emitido corresponderá a um litro de SAF, conforme lastro aprovado no sistema informatizado, podendo ser convertido em massa de SAF, de acordo com densidade do produto e***

com base nas informações constantes dos documentos apresentados na solicitação de emissão do CS-SAF.

§ 1º A entidade registradora somente poderá emitir CS-SAF quando o resultado do ***lastro*** *referido no caput for igual ou superior* ***a um litro ou o equivalente em quilogramas de SAF ou matéria-prima renovável, no caso do SAF coprocessado.***

§ 2º Não será emitido CS-SAF em fração inferior ***a um litro ou o equivalente em quilogramas de SAF ou matéria-prima renovável, no caso do SAF coprocessado.***

Art. 38. Os CS-SAFs lastreados por cada NF-e apresentada na documentação de solicitação de emissão de CS-SAF serão iguais ao volume em litros ou o equivalente em quilogramas de SAF ou matéria-prima renovável, no caso do SAF coprocessado, em cada NF-e apresentada.

Respeitar a boa-fé dos operadores aéreos

Os operadores aéreos não podem ser punidos por qualquer falha ou violação de qualquer elo da cadeia de valor, por isso sugere-se a seguinte redação para resguardar o operador aéreo que comprou CS-SAF de boa-fé.

Art. 34.....

§ 1º A emissão, transferência e aposentadoria do CS-SAF deverão preservar a rastreabilidade, a origem e a integridade do atributo ambiental do SAF, impedir sua dupla contagem e, quando aplicável, manter sua elegibilidade, validação e reconhecimento perante mecanismos internacionais de certificação e sustentabilidade, inclusive o CORSIA.

§ 2º O CS-SAF emitido, verificado e registrado conforme esta Resolução, e adquirido de boa-fé pelo operador aéreo após validação de autenticidade pelos meios disponibilizados pela ANP, constituirá evidência suficiente para fins regulatórios, sem prejuízo da fiscalização pelas autoridades competentes.

§ 3º O operador aéreo não responderá por irregularidade na certificação, no lastro ou no registro imputável a produtor, importador, agente misturador, firma inspetora, entidade registradora ou sistema

público, salvo se comprovado que agiu com dolo ou culpa ou que conhecia a irregularidade e deixou de comunicá-la.

§ 4º A vedação à dupla contagem não impede o reconhecimento correspondente dos efeitos ambientais de um mesmo lote de SAF nos Escopos 1 do operador aéreo e 3 dos usuários dos serviços aéreos, quando admitido pelos referenciais aplicáveis. Será permitida sua alocação diferenciada, com identificação das finalidades, quantidades e beneficiários e preservação do vínculo ao mesmo lastro e ao operador aéreo correspondente. O exercício de uma finalidade não implicará automaticamente cessão ou extinção da outra finalidade previamente identificada e compatível, vedadas a dupla disposição do mesmo direito e a utilização para finalidades incompatíveis.

Parágrafo único. O cumprimento da meta regulatória poderá ser comprovado pelo operador aéreo mediante aposentadoria de CS-SAF regularmente emitido, independentemente do local de abastecimento ou da entrega física do SAF a esse operador, vedada a reivindicação da redução de emissões correspondente pelo operador que tenha consumido o SAF sem adquirir o respectivo CS-SAF.

Isto posto, a ABEAR reafirma seu compromisso com o desenvolvimento sustentável do transporte aéreo brasileiro e reconhece a importância do ProBioQAV para a transição energética do setor. Justamente pela relevância e pela repercussão econômica da iniciativa, entende que sua regulamentação deve ser construída com adequada avaliação dos impactos e participação dos agentes envolvidos. Uma norma bem estruturada é fundamental para garantir o cumprimento das metas ambientais e, ao mesmo tempo, evitar distorções no mercado de combustíveis de aviação, custos regulatórios desnecessários e prejuízos à competitividade e à conectividade aérea no Brasil.

Atenciosamente,

Juliano Noman
Presidente da ABEAR