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

PARECER Nº 00326/2026/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.210011/2025-19
INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP
ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: MINUTA DE RESOLUÇÃO QUE REGULAMENTA A CERTIFICAÇÃO DO COMBUSTÍVEL SUSTENTÁVEL DE AVIAÇÃO — SAF, OS PROCEDIMENTOS PARA VERIFICAÇÃO DE LASTRO NECESSÁRIOS À EMISSÃO PRIMÁRIA DO CERTIFICADO DE SUSTENTABILIDADE DE COMBUSTÍVEL SUSTENTÁVEL DE AVIAÇÃO — CS-SAF, O CREDENCIAMENTO DE FIRMAS INSPETORAS E DE ENTIDADES REGISTRADORAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. SEM ÓBICES JURÍDICOS. PELO PROSSEGUIMENTO PARA AUDIÊNCIA E CONSULTA PÚBLICAS.

Exmo. Sr. Dr. Procurador-Chefe,

1. Trata-se Despacho de Proposta para Deliberação da Diretoria, encaminhada à esta Procuradoria pela Superintendência de Tecnologia e Meio Ambiente- STM, objetivando colher orientação jurídica sobre Minuta de Resolução que regulamenta a certificação do Combustível Sustentável de Aviação — SAF, os procedimentos para verificação de lastro necessários à emissão primária do Certificado de Sustentabilidade de Combustível Sustentável de Aviação — CS-SAF, o credenciamento de firmas inspetoras e de entidades registradoras, e dá outras providências, bem como Minuta de Resolução de alteração da Resolução ANP nº 852, de 2021, (SEI 6408188).

2. A Superintendência de Tecnologia e Meio Ambiente – STM esclareceu no Ofício 262/2026/STM-CTER/STM/ANP-RJ (doc. SEI 6409253):

> "Encaminho para avaliação jurídica da Procuradoria Federal junto à ANP, minuta de resolução (SEI 6408273), que tem por objetivo regulamentar a **certificação do Combustível Sustentável de Aviação — SAF e os procedimentos para verificação de lastro necessários à emissão primária do Certificado de Sustentabilidade de Combustível Sustentável de Aviação — CS-SAF**, em atendimento à Lei nº 14.993, de 8 de outubro de 2024, conhecida como Lei do Combustível do Futuro, que instituiu, entre outras iniciativas, o Programa Nacional de Certificação de Sustentabilidade de SAF - ProBioQAV.
>
> Em seu art. 8º, a Lei do Combustível do Futuro traz atribuições à ANP, que são detalhadas e ampliadas no Decreto nº 13.094, de 12 de agosto de 2026. O citado Decreto, por sua vez, estabelece em seu artigo 44, que a **ANP deverá editar, no âmbito de suas competências, os atos normativos necessários à regulamentação do ProBioQAV até 18 de dezembro de 2026.**
>
> **Segue também para avaliação jurídica, minuta de resolução de alteração da Resolução ANP nº 852, de 2021, (SEI 6408188).** Os termos do Decreto supracitado tornaram necessária alteração de resolução de **competência da Superintendência de Produção de Combustíveis - SPC/ANP**, que **autorizou a tramitação da alteração neste processo através do Ofício nº 3/2026/SPC -Gestão/ANP-RJ** (SEI 6385195).
>
> Considerando o exíguo prazo concedido pelo Decreto, informo que a referida minuta está sendo encaminhada para avaliação da Superintendência de Governança e Estratégia (SGE) simultaneamente ao envio a esta Procuradoria, de forma a estender o prazo de análise de ambas as áreas.
>
> A presente minuta de resolução faz menção, em seu Capítulo II, Seção IV, à possibilidade de publicação, no sítio eletrônico da ANP na Internet, de informes técnicos para esclarecimentos e detalhamentos operacionais complementares aos procedimentos estabelecidos na Resolução, referentes ao processo de certificação de SAF.

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil - Advocacia-Geral da União - ANDREIA VERGARA DA CUNHA TORRES -***.***.***-** - Visualizado dia 22/10/2026 14:28

> Tais informes técnicos são **instrumentos já utilizados no âmbito do RenovaBio e do Programa de Incentivo ao Uso de Biometano, com o mesmo objetivo**. De forma a garantir a validade desse instrumento de divulgação, solicita-se a posição desta **PRG quanto ao uso dos informes técnicos neste caso, da mesma forma que ocorre nos programas supracitados.**
>
> Solicito, por gentileza, **urgência na avaliação, em função da necessidade de publicação dos atos normativos até 18 de dezembro de 2026**, conforme definido no Decreto nº 13.094, de 2026." (grifos nossos)

3. A área técnica ofereceu a Nota Técnica de Regulação 1/2026/STM-CTER/STM/ANP-RJ (doc. SEI 6374742), contendo fundamentação para dispensa de realização de Análise de Impacto Regulatório – AIR, com fulcro no inciso II do art. 4° do Decreto 10.411/2020, bem como **indicação do prazo 10 dias apenas para realização de Consulta e Audiência Públicas, em virtude de "exíguo prazo estabelecido para a publicação da presente regulamentação"**.

4. O Parecer 42/2026/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ (doc. SEI 6421371) realizou a análise da minuta proposta (doc. SEI 6408248), tendo levado em consideração (i) o uso da técnica legística; (ii) os aspectos formais do ato normativo; e (iii) o impacto da minuta sobre o estoque regulatório da Agência. Entretanto, verifica-se que a SGE/CQR deixou de se manifestar quanto à Minuta de Resolução de alteração do da Resolução ANP nº 852, de 2021, (SEI 6408188), de competência da Superintendência de Produção de Combustíveis - SPC/ANP.

5. A STM deixou de se manifestar no que concerne às sugestões da Coordenação de Qualidade Regulatória da SGE (SGE/CQR) relativas ao uso da técnica legística.

6. Foi acostada a Minuta de Resolução aos autos (doc. SEI 6408248). Contudo, ainda não foi juntada aos autos a Minuta de Resolução posterior às contribuições da SGE/CQR.

Esse é o relatório. Passa-se à análise.

7. Preliminarmente, com fulcro no Memorando Circular nº 001/2018/PRG, da lavra do Procurador-Geral da Procuradoria Federal junto à ANP à época, passa-se a se verificar se a instrução processual preencheu todos os requisitos conforme o disposto na precitada orientação jurídica:

> "Nesse sentido, temos que, **embora a Lei nº 9478/97 não exija da ANP a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), como ocorre com a lei de criação de outras agências reguladoras, nada impede, aliás, recomenda-se que esse processo, ou processo semelhante, seja realizado a fim de garantir a boa prática da atividade regulatória.** A bem da verdade, o que importa, independentemente da nomenclatura, é a robustez da análise técnica que irá lastrear o processo de tomada de decisão.
>
> Seguindo nessa linha, o art. 27 do Decreto 9191/2017 exige que a elaboração de atos normativos seja precedida de exposição de motivos, nas quais conste a 'síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar; a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta; e a identificação dos atingidos pela norma'.
>
> (...)
>
> Para tanto, sugerimos que as áreas adotem o seguinte roteiro analítico:
>
> 1) Identificação do problema regulatório
>
> (...)
>
> 2) Identificação dos atores ou grupos afetados
>
> (...)
>
> 3) Identificação da base legal que ampara a ação da Agência
>
> (...)
>
> 4) Definição dos objetivos
>
> (...)
>
> 5) Descrição das possíveis alternativas
>
> (...)
>
> 6) Análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas
>
> (...)
>
> 7) Estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento
>
> (...)
>
> Diante do exposto, sugerimos a adoção do roteiro sugerido de forma a se obter uniformidade na instrução dos processos regulatórios e garantir maior legitimidade às normas da Agência." (grifos nossos)

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - ANDREA DA CUNHA TORRES - 045.***.***-5 - Visualizado em 22/10/2026

8. Como mencionado anteriormente, a Lei nº 9.478/97 não exige da ANP a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), como ocorre com a lei de criação de outras agências reguladoras; mas nada impede, aliás, **recomenda-se, que esse processo, ou processo semelhante, seja realizado a fim de garantir a boa prática da atividade regulatória.**

9. Veja-se que a Análise de Impacto Regulatório (AIR) é inclusive institucionalizada pela Lei 13.848, de 25 de junho de 2019, como etapa obrigatória do processo decisório:

> "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 conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.
>
> § 1º Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da AIR, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, bem como sobre os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada.
>
> § 2º O regimento interno de cada agência disporá sobre a operacionalização da AIR em seu âmbito.
>
> § 3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.
>
> § 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo.
>
> § 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." (grifos nossos)

10. O art. 6º da Lei 13.848/2019 foi regulamentado pelo Decreto 10.411/2020, em vigor a partir de 15 de abril de 2021, impondo a realização da Análise de Impacto Regulatório, no âmbito "da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, quando da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, no âmbito de suas competências":

> "Art. 3º A edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR." (grifos nossos)

11. A precitada norma infralegal estabelece o conteúdo da AIR, bem como os quesitos mínimos a serem examinados, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada, conforme art. 2º c/c art. 4º do Decreto 10.411/2020.

> "Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:
>
> I - **análise de impacto regulatório - AIR** - procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão;
>
> II - **ato normativo de baixo impacto** - aquele que:
>
> a) não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados;
>
> b) não provoque aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e
>
> c) não repercuta de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais;
>
> (...)
>
> 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;

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - AJUDEIA VEIGA DA CUNHA TORRES - 035.***.***-58 - Atualizado em 22/10/2026 14:28

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

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**.

(...)

§ 3º Ressalvadas informações com restrição de acesso, nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a nota técnica ou o documento equivalente de que tratam o § 1º e o § 2º serão disponibilizados no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, conforme definido nas normas próprias.

(...)

Art. 12. **Os atos normativos cuja AIR tenha sido dispensada em razão de urgência serão objeto de ARR no prazo de três anos**, contado da data de sua entrada em vigor." (grifos nossos)

12. Por sua vez, a ANP editou, em 10/09/2020, a Portaria nº 265, que estabeleceu seu novo Regimento Interno e, no Capítulo VI, trata da AIR.

"Art. 22. As ações regulatórias da ANP, cabíveis diante da identificação de um problema regulatório pertinente às suas competências, serão precedidas de Análise de Impacto Regulatório - AIR.

§ 1º A **AIR é procedimento prévio e formal que visa à reunião da maior quantidade possível de informações sobre um determinado problema regulatório para avaliar os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão e contribuir para uma solução regulatória mais efetiva, eficaz e eficiente**, dentro das possibilidades conjecturais.

§ 2º A AIR será afastada nas hipóteses previstas na legislação federal." (grifos nossos)

13. Verifica-se que a área técnica deixou de apresentar a AIR, solicitando sua dispensa na Nota Técnica de Regulação 1/2026/STM-CTER/STM/ANP-RJ (doc. SEI 6374742). Ressalta-se que a **AIR poderá ser dispensada desde que haja decisão fundamentada da Diretoria Colegiada**, com fulcro no art. 4º do Decreto 10.411/2020, além de motivação administrativa da área técnica pertinente. Vejamos a manifestação técnica:

"A Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, determina, em seu artigo 6º, a obrigatoriedade de realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) nos processos de adoção e alteração de atos normativos ou, nos casos em que não for realizada AIR, a disponibilização de, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão:

"Art. 6° 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 conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

(...)

§ 5° 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."

A não realização de AIR, mencionada no §5°, se encontra prevista no artigo 4°, do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, conforme transcrito a seguir:

(...)

A **Lei nº 14.993, de 8 de outubro de 2024, e o Decreto nº 13.094, de 12 de agosto de 2026, concederam Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) atribuição de regulamentar o Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV)**, cabendo à ANP estabelecer os procedimentos operacionais e os requisitos técnicos para a certificação de sustentabilidade do Combustível Sustentável de Aviação (Sustainable Aviation Fuel - SAF) no âmbito nacional, os requisitos para a emissão do Certificado de Sustentabilidade de SAF (CS-SAF), os

SUPER SAPIENS - Advocacia Geral da União - ANDRE LUIZ VARAS DA CUNHA SORES 045.***.***-58 - Visualizado em 22/10/2026 14:28

> procedimentos necessários para a geração de lastro do certificado, bem como o credenciamento de firmas inspetoras e entidades registradoras, no âmbito do referido Programa.
>
> O **Decreto nº 13.094/2026 estabeleceu data limite, 18 de dezembro de 2026**, para a publicação dos atos normativos necessários à regulamentação do ProBioQAV pela ANP e Anac.
>
> Considerando o prazo estabelecido pelo Decreto e a necessidade de operacionalização do programa para cumprimento das metas compulsórias a partir de 2027, entende-se aplicável a **hipótese de dispensa de AIR prevista no inciso II do artigo 4º do Decreto nº 10.411, de 2020, uma vez que a regulamentação visa disciplinar obrigações já definidas em norma hierarquicamente superior**. Assim, propõe-se a elaboração da presente Nota Técnica como fundamento da proposta regulatória." (grifos nossos)

14. Ainda que seja dispensada a apresentação da AIR por **decisão da Diretoria Colegiada** com **fundamento em justificativa oferecida pela área técnica em Nota Técnica detalhada e específica**, essa deve conter **motivação administrativa com os elementos apontados no Memorando Circular nº 001/2018/PRG**, quais sejam, identificação do problema regulatório, identificação dos atores ou grupos afetados, identificação da base legal que ampara a ação da Agência, definição dos objetivos, descrição das possíveis alternativas, análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas e estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento.

15. A Nota Técnica de Regulação 1/2026/STM-CTER/STM/ANP-RJ (doc. SEI 6374742) apresentou motivação administrativa, com o estudo do problema, identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema, identificação da base legal, definição dos objetivos, participação social, identificação das alternativas, conclusão, estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento, alteração de risco das atividades reguladas.

16. Nessa linha, a necessidade de motivar os atos administrativos atende aos artigos 52, 54 e 56, do Decreto 12002/2024, segundo os quais deve haver exposição de motivos para justificar a edição de atos normativos.

17. Além disso, a necessidade de motivação nas decisões administrativas, por força do art. 2º e 50 da Lei nº 9.784/97, fica reforçada pelos artigos 20 e 21 da LINB, bem assim pelo Decreto nº 9.830/2019, em especial os artigos 2º e 3º, além de previsão recente na Lei nº 13.848/2019, artigos 4º e 5º:

> Motivação e decisão - Lei nº 9.784/97
>
> **Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.**
>
> § 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.
>
> § 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.
>
> § 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.
>
> Motivação e decisão baseadas em valores jurídicos abstratos - Decreto nº 9.830/2019
>
> Art. 3º A decisão que se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos observará o disposto no art. 2º e as consequências práticas da decisão.
>
> § 1º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.
>
> § 2º Na indicação das consequências práticas da decisão, o decisor apresentará apenas aquelas consequências práticas que, no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos.
>
> § 3º A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade.
>
> Do processo decisório das agências reguladoras - Lei nº 13.848/2019
>
> Art. 4º A agência reguladora deverá observar, em suas atividades, a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público.
>
> Art. 5º A agência reguladora deverá indicar **os pressupostos de fato e de direito que determinarem suas decisões, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos**. (grifos nossos)

18. Na hipercomplexidade que envolve a regulação de setores econômicos, a famosa escolha baseada no conhecido binômio conveniência e oportunidade, já não basta. Mostra-se cada vez mais importante que a decisão regulatória

SUPER SAPIENS - Advocacia Geral da União - ANDREIA VERAS DA CUNHA MOORES - 04/[illegible]/2026 14:2[illegible] - Visualizado em 27/10/2026 14:2[illegible]

esteja bem fundamentada, em um processo público, participativo, com foco no interesse geral e nos princípios da proporcionalidade e da eficiência.

19. Veja-se, também, que de acordo com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), alterada recentemente, a motivação, a segurança jurídica e a eficiência devem estar presentes quando da criação e aplicação do direito público:

> "Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)
>
> Parágrafo único. A **motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta** ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **inclusive em face das possíveis alternativas.** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)
>
> Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)
>
> Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)"

20. Sendo assim, evidencia-se que a Administração Pública está vinculada a essa nova perspectiva de tomada de decisões, buscando, dessa forma, alcançar efetividade concreta e a satisfação do interesse geral tutelado a partir dos atos normativos que produz, distanciando-se do paradigma jurídico de que a produção das normas corresponde apenas à elaboração de atos que atendiam aos requisitos formais, mas não materiais.

21. Por conseguinte, o **interesse público** resta ainda mais resguardado, uma vez que a consequência prática das normas deve passar a ser considerada, em respeito ao **princípio constitucional da eficiência**.

22. Atualmente, com a vertente moderna do direito público voltado para a eficiência e para as consequências práticas da tomada de decisão, na forma do conhecido pragmatismo jurídico, mostra-se ainda mais importante que a análise jurídica seja feita dentro do caso concreto, com a exposição dos impactos gerados pela tomada de decisão, do interesse público protegido e dos direitos tutelados. Nas lições da doutrina:

> "No âmbito da denominada 'administração de resultados', a interpretação e a aplicação do Direito não podem se afastar das consequências geradas pelas escolhas que são efetivadas pelas autoridades estatais. Sem deixar de lado a importância de certas formalidades, estritamente necessárias à formação legítima da vontade estatal, o Direito passa a se preocupar de maneira preponderante com os resultados impostos pelo texto constitucional." ("A escalada desburocratizante da Administração Pública: reflexões sobre a Lei 13.726/18", Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Marcelo Mazzola, https://www.migalhas.com.br/depeso/291354/a-escalada-desburocratizante-da-administracao-publica-reflexoes-sobre-a-lei-13726-18, acesso em 03/04/2020)

23. Além disso, faz-se necessária a identificação da base legal que ampara a ação da Agência Reguladora, impondo-se a observância, no caso da ANP, da Lei 9784/99, Lei 9478/97, Lei Complementar 95/98, Decreto 12002/2024, LINDB e Decreto 9830/2019. Essa identificação da base legal vai revelar se os agentes reguladores têm o amparo da lei para agir sobre o problema que se pretende solucionar. Outrossim, devem ser mencionadas, da mesma forma, as normas infralegais, em especial, o Regimento Interno da ANP, para avaliação da competência da área técnica proponente, além de manifestação das outras áreas técnicas envolvidas.

24. Destarte, essa identificação da base legal vai revelar se os agentes reguladores têm o amparo da lei para agir sobre o problema que se pretende solucionar. A STM identificou a base legal, por meio Nota Técnica de Regulação 1/2026/STM-CTER/STM/ANP-RJ (doc. SEI 6374742):

> "IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL
>
> A **Lei nº 14.993, publicada em 8 de outubro de 2024, instituiu o Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação - ProBioQAV**, e em seu Capítulo III, artigo 8º, estabeleceu as seguintes atribuições à ANP:

SUPER SAPIENS - Procuradoria-Geral da União - A DEIA VERSO CUNHA TORRES 05[illegible]-5 - Visualização: 22/10/2026 14:28

> "Art. 8º A ANP estabelecerá os valores das emissões totais equivalentes por unidade de energia computados no ciclo do poço à queima de cada rota tecnológica de produção de SAF, para fins de contabilizar a descarbonização em face do querosene de aviação fóssil.
>
> Parágrafo único. Além do disposto na RenovaBio, a ANP deverá observar as seguintes diretrizes na elaboração da análise do ciclo do poço à queima:
>
> I - reconhecimento da importância do aproveitamento de SAF produzido e utilizado no País para o cumprimento de compromissos internacionais de descarbonização pelos operadores aéreos; e
>
> II - busca pelo alinhamento metodológico à Organização de Aviação Civil Internacional em relação aos requisitos de elegibilidade e de certificação para o SAF."
>
> Posteriormente, foi publicado o **Decreto nº 13.094, de 12 de agosto de 2026**, que regulamentou a Lei nº 14.993, de 2024, e estabeleceu as disposições necessárias à operacionalização do ProBioQAV, consolidando e detalhando as atribuições conferidas à ANP para a implementação do Programa." (grifos nossos)

25. Outrossim, a referida identificação é importante, também, para avaliar se há competências concorrentes e/ou complementares com outros agentes, ou se a Agência é o ator mais adequado para agir acerca do problema. A verificação da competência legal da Agência Reguladora é imprescindível, de modo a direcionar sua ação em estrita conformidade com o princípio da legalidade, disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal.

26. Destaque-se que ao órgão de assessoramento jurídico é vedada a prestação de consultoria de matéria em tese, portanto é imprescindível que haja a definição dos objetivos pretendidos com a mudança regulatória, de modo a pautar a correta verificação da viabilidade legal por esta Procuradoria.

27. Quanto à FORMA DA MINUTA DE RESOLUÇÃO, cabe registrar a necessidade de observação do Manual para a Elaboração de Atos Normativos da ANP, e 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.

28. Nesse aspecto - técnica legislativa e aspectos formais -, houve análise e manifestação da Coordenação de Qualidade Regulatória (CQR) da SGE da ANP, por meio do Parecer 42/2026/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ (doc. SEI 6421371) e seus anexos, da Minuta de Resolução que regulamenta a certificação do Combustível Sustentável de Aviação — SAF, os procedimentos para verificação de lastro necessários à emissão primária do Certificado de Sustentabilidade de Combustível Sustentável de Aviação — CS-SAF, o credenciamento de firmas inspetoras e de entidades registradoras, e dá outras providências (doc. SEI 6408273).

29. Todavia, não se localizou manifestação, em separado, da SGE/CQR no que diz respeito à Minuta de Resolução de alteração da Resolução ANP nº 852, de 2021, (SEI 6408188). Verificou-se que o texto foi incluído pela STM e efetivamente analisado pela SGE/CQR no conteúdo da Minuta que regulamenta a certificação do SAF.

30. Sendo assim, faz-se mister que a STM esclareça se vai manter a existência de duas Minutas de Resolução ou se vai inserir a alteração da Resolução ANP nº 852, de 2021 na Minuta de Resolução que regulamenta a certificação do SAF.

31. Ademais, tratando-se de Minuta de atribuição da Superintendência de Produção de Combustíveis - SPC/ANP, a STM informou que aquela autorizou a tramitação da Minuta de alteração da Resolução ANP nº 852, de 2021 (SEI 6408188) nesse processo por meio do Ofício nº 3/2026/SPC -Gestão/ANP-RJ (SEI 6385195).

32. No que concerne às sugestões do Parecer 42/2026/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ (doc. SEI 6421371), a STM deixou de se manifestar. Desse modo, faz-se necessário que a STM apresente suas considerações, informando se acolheu ou não as precitadas contribuições da SGE/CQR, bem como ofereça suas justificativas correspondentes.

33. Além disso, caso sejam mantidas duas Minutas de Resolução em separado, impõe-se sejam juntadas aos autos, em suas versões finais, posteriormente às contribuições da SGE/CQR. Na hipótese de Minuta única, essa deve ser acostada aos autos, da mesma maneira, em sua versão final, acompanhada das considerações e justificativas da STM com relação às sugestões da SGE/CQR.

34. No que diz respeito ao mérito e especificamente sobre a possibilidade de edição de informes técnicos, tal como no art. 57 da Resolução ANP 984/2025, essa Procuradoria Federal junto à ANP já se manifestou sobre a matéria, no Parecer 00069/2023/PFANP/PGF/AGU, aprovado pelo Despacho 608/2023/PFANP/PGF/AGU, nos autos do processo nº 48610.203807/2023-45, no Parecer 264/2023/PFANP/PGF/AGU, aprovado pelo Despacho 3576/2023/PFANP/PGF/AGU, nos autos do processo nº 48610.203053/2021-61, bem como no Parecer 046/2026/PFANP/PGF/AGU, aprovado pelo Despacho

SUPER SAPIENS - Advocacia Geral da União - ANDRE MAIA VERAS GACONA TORRES (065.***.***-50) - Visualizado em 22/10/2026 14:28

391/2026/PFANP/PGF/AGU, nos autos do processo nº 48610.229121/2024-65, no sentido de que podem ser utilizados, **desde que os informes técnicos não tragam inovações à matéria regulada, restringindo-se a esclarecer e elucidar o que já está regulado ou explicitar o *modus operandi* dos procedimentos já estabelecidos.**

35. Outrossim, relativamente à redação do art. 17, Parágrafo Único da Minuta de Resolução em tela (doc. SEI 6408273), visando a dar maior clareza ao texto, recomenda-se especificar quais alterações cadastrais não teriam impacto nas informações objeto da certificação.

36. Ademais, no que concerne ao texto do art. 30, Parágrafo 2º da Minuta de Resolução sob exame (doc. SEI 6408273), ainda que a redação seja semelhante ao art. 9º, Parágrafo 2º da Resolução ANP 996/2026, recomenda-se que seja especificada e detalhada a expressão "erros sistemáticos", para maior clareza e para que não haja dificuldade de interpretação na sua aplicação.

37. Relativamente ao art. 34, Parágrafo Único da Minuta de Resolução em testilha (doc. SEI 6408273), há previsão de que haverá o cancelamento do credenciamento do art. 30, inciso III, bem assim de que "não será aprovado novo credenciamento para a mesma empresa no período de um ano, a contar da data do trânsito em julgado da decisão administrativa que aplicou o cancelamento de seu credenciamento".

38. No entanto, o art. 31 dispõe que na hipótese do cancelamento do art. 30, inciso III, não será concedido novo credenciamento à firma inspetora "no período de três anos, a contar da data do trânsito em julgado da decisão administrativa que aplicou a penalidade".

39. Desse modo, malgrado o texto do art. 12 da Resolução ANP 996/2026 seja semelhante, recomenda-se que seja escolhido um período único de impedimento para credenciamento da firma inspetora de modo a compatibilizar as redações dos dispositivos acima apontados ou que se faça uma diferenciação clara entre o cancelamento do credenciamento por descumprimento do prazo de dez dias do art. 34 e os demais, previstos no art. 30, inciso III da Minuta de Resolução.

40. No mais, veja-se que não há questionamentos jurídicos sobre o ali contido. Frise-se, outrossim, que as proposições normativas são de cunho eminentemente técnico, o que refoge à atribuição de avaliação jurídica desta Procuradoria.

41. Em consonância com o art. 19 da Lei 9478/97 e art. 9º da Lei 13.848/2019, a área técnica recomenda que seja aprovado o processo de participação popular e, portanto, as Minutas de Resolução sejam submetidas à consulta pública por somente 10 dias, em razão de urgência devidamente motivada, com posterior realização de audiência pública, nos termos do art. 10 da LGAR e na forma da Resolução ANP nº 846/2021.

CONCLUSÃO

42. Em face de todo o exposto, desde que atendidas as recomendações do presente parecer, em especial, itens 4, 5, 6, 13, 14, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 e 41, não há óbices à remessa da Minuta de Resolução à Diretoria Colegiada para aprovação e trâmites seguintes, com observância do regular processo administrativo legislativo, no âmbito da ANP, em consonância com a Lei 9784/99, Lei 9478/97, Lei Complementar 95/98, Decreto 12002/2024, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, porquanto próprios do juízo de mérito da Administração, e, como tais, alheios às atribuições da PF/ANP.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 21 de outubro de 2026.

MARIA LAURA TIMPONI NAHID
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supersapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610210011202519 e da chave de acesso f9d4917b

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - ANDREA TEIXEIRA DA CUNHA TORRES 705.***.***-** - Visualizado em 22/10/2026 14:28

Documento assinado eletronicamente por MARIA LAURA TIMPONI NAHID, 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 3425897223 e chave de acesso f9d4917b no endereço eletrônico https://supersapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA LAURA TIMPONI NAHID, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 22-10-2026 08:29. Número de Série: 656350313722711750075088480 75. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

SUPER SAPIENS - Advocacia-Geral da União - ANDREIA VERAS DA CUNHA TORRES - 045.***.***-58 - Visualizado dia 22/10/2026 08:29:48