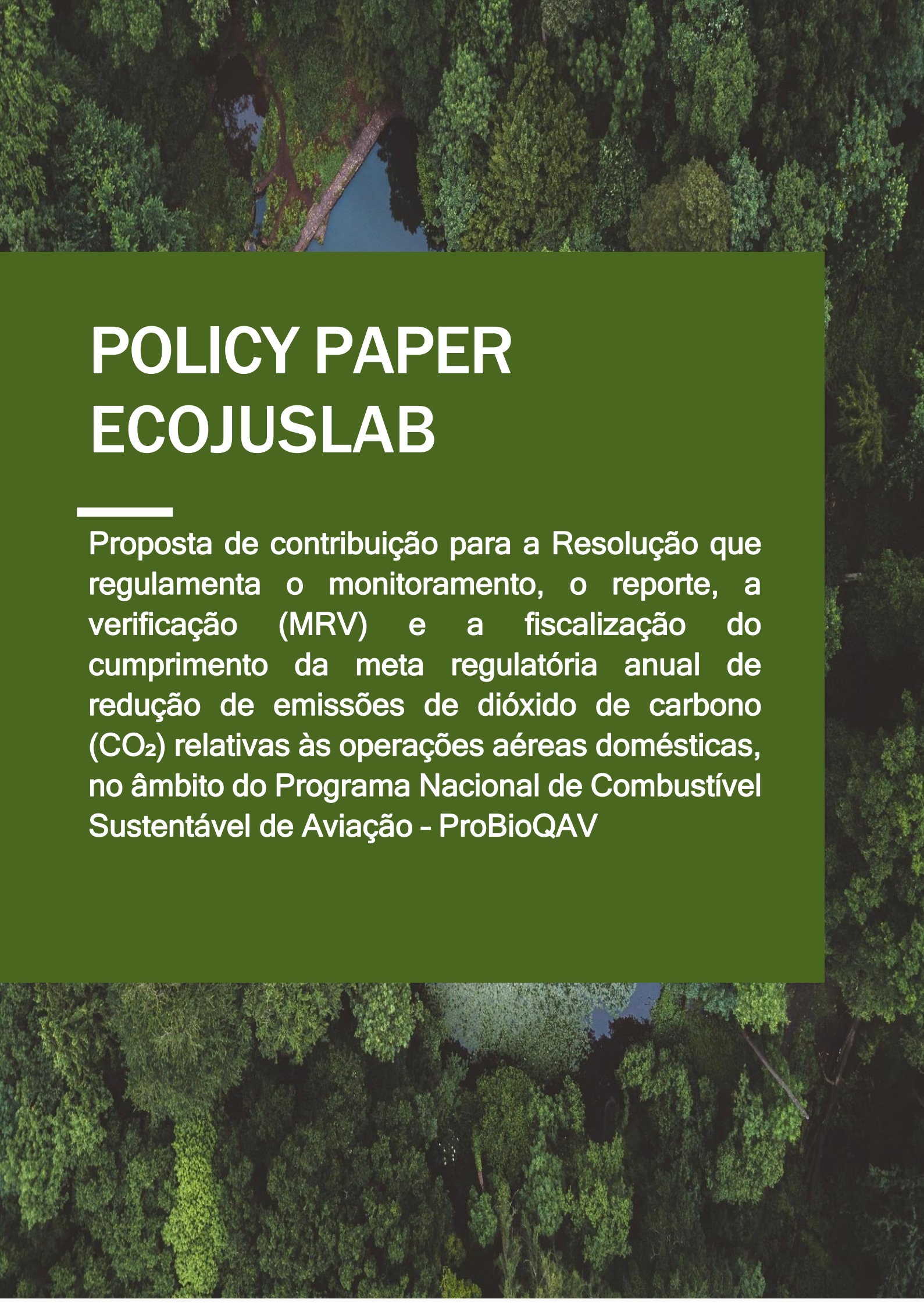




POLICY PAPER ECOJUSLAB

Proposta de contribuição para a Resolução que regulamenta o monitoramento, o reporte, a verificação (MRV) e a fiscalização do cumprimento da meta regulatória anual de redução de emissões de dióxido de carbono (CO₂) relativas às operações aéreas domésticas, no âmbito do Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação - ProBioQAV

Policy Paper EcoJusLab
MRV no âmbito do Programa Nacional de
Combustível Sustentável de Aviação
Agosto de 2026

O **EcoJusLab — Laboratório de Direito Ambiental Econômico** — desenvolve pesquisa aplicada, formação e extensão sobre o papel das instituições na estruturação da transição ecológica brasileira. Sua atuação parte da pergunta sobre como Estado, empresas, mercados e territórios podem organizar institucionalmente os benefícios, os riscos, os investimentos, os conflitos e as formas de governança necessários à transição ecológica no Brasil. A atual agenda do laboratório envolve governança climática, instrumentos econômicos ambientais, mineração responsável, devida diligência socioambiental e negociação territorial de conflitos socioambientais.

As publicações **Policy Paper EcoJusLab** são dedicadas à análise de propostas normativas, políticas públicas e instrumentos de governança relacionados à transição ecológica. As publicações buscam contribuir para o debate público e institucional por meio da identificação de problemas, avaliação de impactos e da formulação de recomendações para o aperfeiçoamento de políticas, normas e arranjos institucionais. Trata-se de uma publicação técnica voltada a subsidiar discussões e processos decisórios de organizações públicas e privadas sobre questões práticas e problemas complexos da transição ecológica.

Autores:

Leonardo Alves Corrêa. Coordenador do EcoJusLab. Professor da Faculdade de Direito da UFMG.

Adriana Fonteles Silva. Pesquisadora associada EcoJusLab. Doutoranda em Direito pela UFC.

Como citar o trabalho:

CORRÊA, Leonardo Alves; FONTELES, Adriana. Proposta de contribuição para a Resolução que regulamenta o monitoramento, o reporte, a verificação (MRV) e a fiscalização do cumprimento da meta regulatória anual de redução de emissões de dióxido de carbono (CO₂) relativas às operações aéreas domésticas, no âmbito do Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação – ProBioQAV. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG. 2026 (Policy Papers EcoJusLab)

INTRODUÇÃO

A minuta de Resolução da ANAC representa uma etapa importante da implementação do ProBioQAV ao disciplinar o monitoramento, o reporte e a verificação das emissões, os meios de cumprimento da meta regulatória anual e o regime de fiscalização e sanções aplicável aos operadores aéreos.

As contribuições do EcoJusLab concentram-se em diferentes pontos do desenho regulatório que podem ser aperfeiçoados antes da consolidação do novo regime. Foram identificadas questões relacionadas ao modelo de verificação previsto no art. 7º, à remissão normativa dos meios alternativos de cumprimento, à aplicação cumulativa de sanções e ao alcance das matérias remetidas à regulamentação complementar pela ANAC.

O objetivo das propostas é contribuir para maior clareza normativa, segurança jurídica, coerência institucional e previsibilidade regulatória, sem afastar as especificidades próprias do setor aéreo nem a competência da ANAC para estruturar e supervisionar o cumprimento das obrigações previstas no ProBioQAV.

VERIFICAÇÃO INDEPENDENTE DOS SISTEMAS DE MRV

Art. 7º

Embora os sistemas de monitoramento, reporte e verificação sejam desenhados para realidades setoriais distintas e devam preservar espaço para metodologias próprias, essa diversidade não precisa resultar em arquiteturas institucionais desconectadas.

Em um ambiente regulatório climático cada vez mais integrado, é desejável que os diferentes regimes compartilhem princípios comuns de governança, especialmente quanto à confiabilidade dos dados, à transparência dos procedimentos e à clareza na distribuição de funções entre agentes regulados, verificadores e autoridades públicas.

A minuta atribui à própria ANAC a análise e a verificação do Relatório de Emissões apresentado pelo operador aéreo, incluindo a documentação relativa aos meios utilizados para o cumprimento da meta regulatória anual. Essa opção pode ser juridicamente possível e até funcional em determinados contextos.

Ainda assim, diante da existência de outros regimes climáticos que adotam estruturas de verificação por terceiros independentes, a escolha por um modelo distinto merece ser explicitada e justificada do ponto de vista regulatório.

O alinhamento institucional entre diferentes sistemas de MRV constitui uma boa prática de governança. Isso não significa exigir identidade absoluta entre modelos regulatórios, nem ignorar as especificidades do setor aéreo. Significa procurar

convergência sempre que diferenças institucionais não forem necessárias. Quanto mais próximos forem os princípios de verificação, maior tende a ser a capacidade de reconhecimento recíproco das informações, de aproveitamento de estruturas já existentes e de redução de duplicidades para os agentes sujeitos a mais de um regime.

Essa questão assume importância especial no ProBioQAV porque o próprio desenho da minuta já prevê conexões com outros sistemas e instrumentos. O Relatório de Emissões deve informar a participação do operador em outros mecanismos nacionais ou internacionais de redução de emissões, com informações destinadas a evitar dupla contagem, e a norma admite entre os meios alternativos instrumentos como CBIOS e CRVEs. A interoperabilidade, portanto, não é uma questão periférica, mas parte da própria arquitetura regulatória em formação.

A adoção de verificação independente poderia contribuir para uma separação mais clara entre funções. Ao operador caberia monitorar e reportar; a entidade independente realizaria a verificação técnica; e à ANAC permaneceriam as funções de supervisão, fiscalização, análise regulatória e decisão sobre o cumprimento das obrigações. Esse desenho preservaria integralmente a autoridade da Agência e, ao mesmo tempo, criaria uma camada adicional de confiança no processo de validação das informações.

Sugere-se, portanto, que seja avaliada a adoção de mecanismo de verificação independente no âmbito do ProBioQAV. Caso se opte pela manutenção da verificação diretamente pela ANAC, recomenda-se que a regulamentação explicita as razões para essa escolha e estabeleça como serão assegurados independência funcional, nível adequado de assecuração, transparência dos procedimentos e compatibilidade com os demais sistemas de MRV. A convergência institucional, sempre que tecnicamente possível, pode contribuir para maior integridade, menor fragmentação regulatória e melhor interoperabilidade entre os diferentes instrumentos da política climática brasileira.

DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE CUMPRIMENTO

Art.13

A redação do art. 13 busca disciplinar a combinação dos meios alternativos de cumprimento admitidos no ProBioQAV. Para que essa sistemática permaneça coerente com a própria estrutura da minuta, é importante que a remissão normativa indique corretamente os dispositivos que tratam desses meios e de suas condições de utilização.

O Art. 13, caput: diz "respeitadas as condições descritas nos arts. 10 e 11". O art. 10 trata do SAF, no entanto, as condições dos meios alternativos estão nos arts. 11 e 12, diante disso, provavelmente há um erro de remissão dos artigos, sendo a seguinte redação correta:

Art. 13. Respeitadas as condições descritas nos arts. 11 e 12, o operador aéreo poderá utilizar, a seu critério, qualquer combinação de meios alternativos entre as opções oferecidas no Decreto 13.094/2026, e deverá efetuar, por meio das equações constantes no Anexo I, os cálculos correspondentes a:

DA FISCALIZAÇÃO E DAS SANÇÕES

Art. 17

O regime sancionatório deve permitir a identificação clara da conduta infracional, da penalidade correspondente e das situações em que diferentes multas podem ou não incidir cumulativamente. Essa clareza é especialmente importante quando sanções distintas podem alcançar efeitos regulatórios derivados do mesmo descumprimento material.

Art. 17. O descumprimento das obrigações estabelecidas nesta Resolução sujeita o operador aéreo à aplicação das multas previstas no **Anexo II**.

§ 1º A imposição de multa não exime o operador aéreo do cumprimento das obrigações estabelecidas nesta Resolução nem extingue a obrigação inadimplida, mesmo que parcialmente, a qual deverá ser integralmente cumprida no ano-calendário subsequente ao da meta regulatória anual, cumulativamente com a meta regulatória anual aplicável ao respectivo ano.

A ausência de aposentadoria de CS-SAF e o não cumprimento da meta podem, em determinadas situações, recair sobre a mesma quantidade de CO₂ não reduzida. A minuta, contudo, não esclarece expressamente se as multas previstas nos itens V e VI do Anexo II podem incidir cumulativamente sobre essa mesma quantidade. O § 1º do art. 17 ainda transfere a obrigação inadimplida para o ano subsequente, o que reforça a importância de delimitar com precisão os efeitos sancionatórios associados ao mesmo fato.

Sugere-se o acréscimo do § 3º:

Art. 17 (§ 3º):

A multa prevista no item V do Anexo II não se aplica cumulativamente com a do item VI sobre a mesma tonelada de CO₂.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 22

O art. 22 desempenha papel relevante na delimitação entre as matérias disciplinadas diretamente pela Resolução e aquelas que poderão ser detalhadas posteriormente por portaria da Superintendência de Governança e Meio Ambiente. Essa delegação deve ser suficientemente precisa para que temas com impacto direto sobre obrigações, meios de cumprimento e sanções permaneçam vinculados aos limites estabelecidos na Lei, no Decreto e na própria Resolução.

Art. 22. A Superintendência de Governança e Meio Ambiente – SGM – da Anac publicará portaria complementar, detalhando:

III –os meios de cumprimento e meios alternativos;

IV – os critérios de aplicação das sanções.

No inciso IV, a expressão “critérios de aplicação das sanções” pode conferir à portaria espaço excessivamente amplo para disciplinar matéria que já encontra parâmetros no Decreto nº 13.094/2026, na Resolução nº 761/2024, no art. 16 e no Anexo II da própria minuta. Além disso, a definição de critérios sancionatórios em ato da SGM pode reduzir a previsibilidade para os regulados e permitir alterações sem deliberação da Diretoria Colegiada. Sugere-se, portanto, limitar a portaria aos aspectos procedimentais da instrução dos processos de apuração.

Quanto ao inciso III, sua redação pode ser interpretada como autorização para que a portaria defina ou altere os próprios meios de cumprimento e meios alternativos. Como o rol desses instrumentos e seus limites decorrem da legislação e do Decreto nº 13.094/2026, a regulamentação complementar deveria se concentrar nos requisitos documentais, nas evidências de comprovação e nos procedimentos necessários à sua operacionalização.

Sugere-se a seguinte redação:

III – os requisitos documentais e as evidências de comprovação dos meios de cumprimento e dos meios alternativos previstos na Lei nº 14.993/2024 e no Decreto nº 13.094/2026, vedada a criação, a supressão ou a alteração do rol ou dos limites neles estabelecidos;

IV – os procedimentos operacionais para instrução dos processos de apuração de infrações, observados a Resolução nº 761, de 2024, e os valores e critérios estabelecidos nesta Resolução.

CONCLUSÕES

Os pontos analisados mostram que o aperfeiçoamento da minuta passa tanto por escolhas de arquitetura institucional quanto por ajustes de técnica normativa e de delimitação de competências. A discussão sobre verificação independente, a correção da remissão do art. 13, a prevenção de sobreposição sancionatória e a definição mais precisa do alcance da portaria complementar tratam de problemas distintos, mas igualmente relevantes para a consistência do novo regime.

Em conjunto, essas propostas procuram reduzir ambiguidades, evitar conflitos interpretativos e tornar mais previsíveis as consequências jurídicas das obrigações impostas aos operadores. Também ajudam a delimitar com maior precisão o papel da ANAC na supervisão, fiscalização e regulamentação do ProBioQAV, especialmente nos pontos em que a minuta dialoga com outros instrumentos e regimes climáticos.

A contribuição do EcoJusLab busca, assim, colaborar com o fortalecimento institucional do ProBioQAV a partir de ajustes pontuais que podem melhorar a clareza, a coerência e a segurança jurídica da regulamentação em sua fase inicial de implementação.